

ОБЗОР III ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ “АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ СФЕРАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА”

© 2018 г. А. В. Мартынов*, И. Ф. Ляпин**, М. Д. Прилуков***

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

* E-mail: docpred@yandex.ru

** E-mail: lyapin.nn@yandex.ru

*** E-mail: prilukov_8312@mail.ru

Поступила в редакцию 25.09.2017 г.

В обзоре приводятся тезисы докладов участников III Всероссийской научно-практической конференции “Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства”, выступивших на пленарном заседании.

Ключевые слова: государственный контроль, административный надзор, финансовый контроль, прокурорский надзор, общественный контроль, муниципальный контроль.

DOI: 10.31857/S013207690000804-6

На базе Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского 29 – 30 июня 2017 г. прошла III Всероссийская научно-практическая конференция “Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства”.

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

В конференции приняли участие более 120 ученых и практиков, представлявших 28 вузов из 8 регионов России. В конференции принимала также участие судья Конституционного Суда Республики Абхазия, канд. юрид. наук Д.Э. Пилия.

Конференцию открыл президент Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, Председатель Совета ректоров вузов Приволжского федерального округа, Председатель Общественной палаты Нижегородской области, проф. Р.Г. Стронгин, который отметил, что университет стал известной и

популярной научно-практической площадкой для обсуждения ведущими учеными основных направлений развития и реформирования контрольной и надзорной деятельности в современной России.

С приветственным словом к участникам конференции также обратились: заместитель прокурора Нижегородской области Д.К. Жиделев; заместитель Председателя Нижегородского областного суда Е.А. Волосатых; президент Палаты адвокатов Нижегородской области Н.Д. Рогачев; декан юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского В.И. Цыганов.

Руководитель оргкомитета конференции, директор Института открытого образования, зав. кафедрой административного и финансового права, д-р юрид. наук, доц. А.В. Мартынов отметил, что в работе конференции принимают участие большое число известных ученых, занимающихся проблемами государственного контроля и надзора и являющихся руководителями или представителями ведущих научных школ в области административного, конституционного, финансового, информационного, налогового, таможенного и муниципального права, теории государства и права.

Первый проректор, зав. кафедрой финансового права Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ Е.Ю. Гра-

чева своё выступление посвятила современным тенденциям развития финансового контроля в Российской Федерации, отметив, что за последние три десятилетия финансовый контроль в целом и государственный финансовый контроль в своем развитии прошли несколько этапов, свидетельствующих о том, что они приобретают новые цели, принципы, формы, реализуются по новым направлениям финансовой деятельности, осуществляются ранее существовавшими и появившимися в последние годы новыми субъектами финансового контроля.

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

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

Публичные интересы в сфере финансового контроля обуславливаются целым комплексом причин: обеспечение контроля за расходованием финансовых средств в интересах населения страны; верно избранная система финансового контроля способствует привлечению не только иностранных инвестиций в экономику страны, но и средств негосударственных организаций на выполнение общесоциальных задач в рыночных условиях. Это обеспечивается использованием банковской инфраструктуры, других финансовых учреждений и кредитных организаций. Эффективный финансовый контроль обеспечивает необходимую взаимосвязь между планируемым правительством, государственными финансовыми учреждениями уровнем экономического развития страны и фактическими результатами. Такой подход способствует совершенствованию механизмов принятия и реализации управленческих решений в сфере публичных финансов.

Решение перечисленных ранее задач невозможно без структурирования самого финансового контроля, определения его собственного предмета. Значительные сложности придется преодолеть при анализе и совершенствовании координационных и субординационных взаимосвязей. Важными проблемами, под-

лежащими глубокому анализу, являются собственная организация государственного финансового контроля, рациональность осуществляющих его структур, их специализация, координационные и субординационные взаимосвязи между ними. Элементы финансового контроля обнаруживаются в деятельности очень многих государственных и общественных органов. В то же время имеется целый ряд подсистем государственных органов, которые заняты исключительно реализацией данных функций и полномочий.

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

В настоящее время учеными разделяется мнение о том, что принятие такого закона послужит формированию правовой основы осуществления финансового контроля в Российской Федерации государственными и муниципальными органами власти, организациями, должностными лицами.

Подводя итог сказанному, проф. Е.Ю. Грачева озвучила следующие задачи осуществляемого государственного финансового контроля: целевое и надлежащее использование государственных финансовых средств и объектов государственной собственности; управление экономикой государства в строгом соответствии с законодательством; осуществление нормативной административной деятельности; своевременное информирование государственных инстанций и общественности путем опубликования результатов реализованных контрольно-ревизионных мероприятий; обеспечение возможности проведения необходимых корректировок; привлечение виновных к ответственности; взыскание причиненного государству ущерба, разработка и реализация превентивных мероприятий, исключающих возможность повторения выявленных нарушений в дальнейшем.

Главный научный сотрудник ВНИИ МВД РФ, д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ А.П. Шергин в своем выступлении затронул проблемы формирования системы субъектов административной юрисдикции. По его мнению, необходима основательная научная проработка формирования такой системы, основанной на учете всех значимых факторов для решения этой важной задачи. Научкой управления выработаны основные требования к построению структуры государственного органа (орга-

нов), порядку их формирования и функционирования. К ним относятся: определение функциональной направленности, структура и система составляющих подразделений, правовое обеспечение, персонал и его квалификация, нормативы штатной численности, источники финансирования, управляемость и др. Одной из основных трудностей формирования анализируемой системы является то, что функция рассмотрения дел об административных правонарушениях не является единственной для субъектов административной юрисдикции (исключение — административные комиссии). Данная функция осуществляется соответствующим уполномоченным органом, как правило, наряду с выполнением иных служебных обязанностей. Особенно это характерно для отраслевой подсистемы субъектов административной юрисдикции, которые осуществляют возложенные законом не только юрисдикционные, но и контрольно-надзорные полномочия.

Было особо отмечено, что по своему назначению, средствам и формам осуществления административная юрисдикция выходит за рамки контроля (надзора). При этом следует иметь в виду, что административную юрисдикцию осуществляют не только контрольно-надзорные органы, но и другие субъекты (судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии). С позиции широкого понимания контроля (надзора) этих субъектов следовало бы признать контрольно-надзорными органами. Таким образом, рассматриваемые органы и их должностные лица осуществляют не только функции контроля (надзора), но и административную юрисдикцию, которые являются самостоятельными правовыми формами административной деятельности.

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

Логика и природа административной ответственности обуславливают необходимость формирования системы субъектов административной юрисдикции как административной системы. Ее оперативность, специализация, экономичность, возможность использования технических средств сбора, обработки и анализа информации об административных правонару-

шениях создают предпосылки для такой модели рассматриваемой системы. Но такая модель неосуществима в рамках действующего законодательства. Она может быть реализована при радикальном реформировании всего административно-деликтного законодательства (исключение из системы административных наказаний административного ареста и др.).

В заключение своего выступления проф. А.П. Шергин отменил, что создание административной модели системы субъектов административной юрисдикции возможно только с реформированием материального и процессуального регулирования административной ответственности и должно быть ориентировано на снижение репрессивности административных наказаний, демократизацию административно-юрисдикционного процесса и формирование новой системы субъектов административной юрисдикции.

Помощник начальника академии по инновационному развитию научной деятельности Нижегородской академии МВД РФ, д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ В.М. Баранов обратил внимание участников конференции на кодификацию антикоррупционного законодательства субъекта РФ как на технико-юридическое средство противодействия коруптированности контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

В своем выступлении он отметил, что правотворческая практика игнорирует научные разработки контрольной и надзорной деятельности. Исследователи не в состоянии "продвинуть" свои научные идеи в юридическую практику, и это продолжается уже не одно десятилетие. Новейшая федеральная законотворческая практика, к сожалению, продолжает отождествление, а иногда и "распыление" контрольно-надзорных полномочий, что свидетельствует о недооценке этого правового института в целом.

С его точки зрения, контроль и надзор исполнительных органов государственной власти — деятельность, которая качественно или не очень, но зафиксирована в форме определенных процедур, простых или сложных регламентных алгоритмов. И они — благодатный объект для автоматизации и компьютеризации. Задача — сделать контроль и надзор органов исполнительной власти максимально технологичным и исключить человеческий фактор, но без ущерба для сути и результативности правовой регламентации. Цифровые технологии и роботы, которыми буквально пугают юристов, никогда не смогут полностью заменить ни контрольной, ни надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Было также отмечено, что на базе всех известных видов систематизации, которые уже применены при формировании нормативной правовой базы противодействия коррупции, назрела острая необходимость кодификации этого "пласта" законодательства. Процесс и результат кодификации законодательства (в том числе и антикоррупционного) — не только системное упорядочение нормативных правовых актов, но и средство государственного контроля за их качеством и количеством, инструмент контрольной функции государственной власти при совершенствовании

действующего законодательства. Кодекс — не только новый, но и более высокий этап социального контроля за противодействием коррупции. Кстати, эта плоскость кодификации законодательства при огромнейшем количестве проведенных исследований осталась в тени.

Заместитель заведующего отделом административно-го законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения, д-р юрид. наук, доц., заслуженный юрист РФ Л.К. Терещенко свое выступление посвятила актуальным проблемам контроля за соблюдением законодательства о персональных данных.

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

На самом деле для реального и “теневого” бизнеса выгодно собирать персональные данные, их объединять и затем продавать. Самое интересное, что ряд современных авторов прямо предлагает легализовать продажу персональных данных, сделав их объектом гражданского оборота, в том числе и ввиду фактического состояния уровня их защиты, о чем говорилось выше, т.е. если уж не можем должным образом защитить, то можно легализовать и контролировать их оборот. Еще одним аргументом в пользу такого решения вопроса стал недавний социологический опрос. Как правило, первой реакцией респондентов на вопрос о том, хотели бы они, чтобы их персональные данные обрабатывались, был ответ “нет”, однако, если “за деньги”, то “да”. Следовательно, большая часть населения готова охотно согласиться с тем, что их персональные данные будут обрабатываться “за деньги”. Исходя из этого и начинают появляться предложения о легализации “продажи” персональных данных, и, по-видимому, они получают свое продолжение.

Что касается контроля за обработкой персональных данных и защитой прав субъектов персональных данных, то в России таким органом является Роскомнадзор. Однако заметим, что Россия, присоединившись к Европейской модели защиты персональных данных, ратифицировав Конвенцию Совета Европы о

защите частных лиц при автоматизированной обработке данных № 108, взяла на себя при этом ряд обязательств. В частности, в странах Совета Европы существуют определённые требования к органам по защите прав субъектов персональных данных. Одним из основных таких требований является “независимость” этого органа. Это требование, исходя из близости персональных данных идее защиты прав личности, является понятным и объяснимым, однако выполняется ли оно в России? На самом деле очевидно, что нет. Роскомнадзор по статусу — федеральная служба, подчиненная Минкомсвязи, и говорить о какой-либо его независимости с точки зрения критериев, предъявляемых к такого рода органам, просто не приходится. Критерии, на самом деле, достаточно просты: порядок назначения и освобождения от должности главы органа, порядок финансирования и порядок подчиненности. Ясно, что Роскомнадзор явно не попадает в эти критерии. Тем не менее он выполняет возложенные на него функции. Насколько эффективно — стоит рассмотреть подробно.

Многое в этом вопросе зависит и от состояния законодательства о персональных данных, и от практики его применения. Как раз с этим в России по-прежнему много “неопределённости”, как в законодательстве, так и на практике.

Можно говорить о том, что баланс интересов в защите персональных данных еще далек от достижения. Европейская практика при этом идет другим путем. Защита персональных данных должна быть разумной и достаточной, и никто не обращает внимания на оператора, пока он не нарушает чьих-то прав и законных интересов. Только в этом случае он может быть привлечен к ответственности и вероятен вопрос о том, насколько защита является “достаточной”. В России, наоборот, оператор должен выполнять все предписанные требования по защите независимо от того, насколько это отвечает в том числе и интересам самого субъекта. Именно этим вызвано большинство проблем в существующей практике. Таким образом, проблема нахождения баланса интересов между правами субъекта персональных данных и обязанностями операторов является ключевой на текущий момент. Поэтому многие проблемы в практике связаны со слишком формальным подходом к исполнению требований законодательства, в том числе и при осуществлении контроля и надзора в рассматриваемой сфере.

Заведующий кафедрой административного права и процесса Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф. С.М. Зубарев свое выступление посвятил вопросам государственного контроля в экономической сфере. Он обратил внимание на то, что контроль за деятельностью организаций с участием публично-правовых образований со стороны органов исполнительной власти является проблемой, мало изученной в административно-правовой науке.

В настоящее время, по его мнению, основной объем контрольных полномочий в отношении госкомпаний сосредоточен в Росимуществе. Наряду с Росимуществом контроль за деятельностью значи-

тельного числа госкомпаний осуществляют федеральные органы исполнительной власти. Анализ статутных документов трех федеральных министерств, в ведении которых находится наибольшая часть федеральных государственных предприятий, федеральных казенных предприятий, акционерных обществ с государственным участием, показал, что только в Положении о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации закреплено полномочие осуществлять контроль за деятельностью подведомственных организаций. Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации и Министерстве энергетики Российской Федерации подобных предписаний не содержат. Безусловно, их отсутствие отрицательно сказывается на осуществлении ведомственного контроля за указанными организациями. Проблема существует и требует своего решения. Один из возможных способов — не только введение соответствующих норм в Положения о федеральных органах исполнительной власти, в ведении которых находятся различные организации, но и разработка и принятие административных регламентов исполнения государственной функции контроля в отношении подведомственных организаций. В идеале определение уровня такого контроля может стать составной частью мониторинга деятельности отраслевых министерств в рамках оценки эффективности органов исполнительной власти. Представляется, что указанные меры будут способствовать реформированию контрольной и надзорной деятельности в экономической сфере.

Профессор кафедры административного права Московского университета МВД РФ, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д-р юрид. наук, проф. С.М. Зырянов в своем выступлении рассмотрел проблемы институционализации законодательства о контроле и надзоре. Он отметил, что государство должно сдерживаться в своем стремлении всё зарегулировать. Это непосредственно относится и к государственному контролю и надзору. Необходимость в глубоком, детальном нормативном правовом регулировании государственного контроля (надзора) переоценена. Следование в этом направлении препятствует формированию целостного универсального правового института и возвращает нас к началу XX в. В этой связи усилия административной науки должны быть направлены не на поиски границы между контролем и надзором, но на выделение родовой функции органов исполнительной власти, осуществляемой ими по отношению к самостоятельным, не зависящим от них хозяйствующим субъектам, в том числе и по отношению к гражданам (водителям, природопользователям и т.д.). Законодательные предписания формируемого административно-правового института должны обеспечить целостное правовое регулирование контрольно-надзорных отношений, т.е. определить: кто, в отношении кого, на каком основании и в каком порядке (какими способами, в каких формах, включая процессуальную форму) осуществляет контрольно-надзорную деятельность, ка-

кими правами и обязанностями наделены участники этих отношений и какими юридическими гарантиями эти права и обязанности подкреплены. При этом особенности отдельных видов государственного контроля (надзора) могут и должны определяться специальными нормативными правовыми актами. Важно лишь, чтобы положения последних соответствовали принципам и общим положениям института государственного контроля (надзора).

В завершение своего выступления проф. С.М. Зырянов подчеркнул, что необходимо как можно быстрее завершить институционализацию правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере контроля и надзора, и обеспечить соответствие законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих особенности отдельных видов контроля и надзора, общим институциональным положениям.

Профессор кафедры административного и финансового права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), д-р юрид. наук, доц. В.П. Уманская в своем выступлении рассмотрела государственный контроль и надзор в системе государственного управления.

По ее мнению, совершенствование государственного контроля и надзора должно осуществляться в рамках комплексного системного реформирования всего государственного управления. Как часть системы государственного управления контроль (надзор) напрямую связан с системой правового регулирования. Давняя закоренелая проблема — значительный массив актов, содержащих требования технического характера и принятых еще в советский период. Другой проблемой является несогласованная, хаотичная правотворческая политика. Стремительный рост количества правовых актов отнюдь не способствует сокращению контрольно-надзорной деятельности, а наоборот, создает дополнительные основания для проверок и стимулирует увеличение контроля. Анализ правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти свидетельствует о наличии тенденции к постоянному увеличению количества актов (ежегодный прирост ведомственных актов достигает почти 50%).

С точки зрения В.П. Уманской, как часть системы государственного управления контроль и надзор зависят от качества организации исполнения законодательства. С одной стороны, государственный контроль и надзор призваны обеспечивать надлежащую организацию исполнения действующего законодательства. А с другой, для осуществления контроля и надзора необходима качественная организация не только данной деятельности, но и всего государственного управления в целом. Основной проблемой является разграничение полномочий между федеральными органами и между федеральными и региональными органами государственной власти. Необходимо урегулировать имеющиеся сложности в разграничении предметов государственного контроля и муниципального контроля в смежных сферах, например, транспорта, благоустройства, земельного, жи-

лищного, лесного законодательства, торговой деятельности и т.д. До тех пор, пока не будут решены проблемы разграничения полномочий, невозможно говорить о формировании качественной системы государственного контроля и надзора. До настоящего времени в России отсутствовал единый официальный список видов контроля, осуществляемых на федеральном уровне. Министерством экономического развития РФ было выявлено около 200 видов и подвидов федерального контроля. Часть из них урегулирована законодательством не в полной мере. Отсутствие единого перечня видов контроля является одним из препятствий осуществления предпринимательской деятельности.

В заключение В.П. Уманская указала, что, до тех пор, пока государственный контроль (надзор) не будет развиваться во взаимосвязи с остальными элементами государственного управления, невозможно говорить о сокращении объемов контрольно-надзорной деятельности, повышении ее качества, ориентации на конечный результат. До тех пор, пока с космической скоростью будут приниматься несогласованные, противоречивые правовые акты, пока не будут выработаны единые цели государственного управления, отраженные в мероприятиях государственных программ, предпринимаемые усилия по модернизации системы контроля (надзора) будут недостаточными, а контрольно-надзорные органы будут, как «лебедь, рак и щука», разрываться при выполнении своих полномочий.

Заведующий отделом административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия, д-р юрид. наук, проф. А.И. Стахов посвятил свое выступление вопросу степени вины как критерия снижения чрезмерного административного принуждения в сфере государственного контроля и надзора. С его точки зрения, исходя из системного толкования ст. 2, 17 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", следует уточнить, что степень вины юридического лица, привлекаемого к административной ответственности в ходе осуществления органами исполнительной власти государственного контроля и надзора, будет логичным отождествлять с отношением руководителя, иных должностных лиц данного юридического лица к характеру неисполнения или ненадлежащего исполнения так называемых "обязательных требований", которые могут быть нормативными (закреплены в нормах законов и иных нормативных правовых актов, например, требования промышленной или пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологические требования и др.) либо индивидуализированными (изложены в предписаниях, постановлениях, решениях, иных административно-правовых актах контрольно-надзорных органов и их должностных лиц, обращенных к исполнению юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями и нацеленных на устранение выявленных в ходе государственного контроля и надзора нарушений нормативных обязательных требований).

Сформулированное правило предлагается использовать в отношении индивидуальных предпринимателей, привлекаемых к административной ответственности в ходе осуществления государственного контроля и надзора. С учетом предложенного уточнения в качестве основных критериев оценки степени вины юридического лица, а также индивидуального предпринимателя, привлекаемых к административной ответственности в ходе осуществления государственного контроля и надзора, предлагается считать: 1) полноту исполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем нормативных и индивидуализированных обязательных требований; 2) своевременность исполнения нормативных и индивидуализированных обязательных требований; 3) возможность использования доступных средств для исполнения нормативных и индивидуализированных обязательных требований; 4) кратность неисполнения нормативных и индивидуализированных обязательных требований; 5) тяжесть негативных последствий неисполнения нормативных и индивидуализированных обязательных требований.

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

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

Профессор кафедры банковского права и финансово-правовых дисциплин Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, д-р юрид. наук, проф. Я.А. Гейвандов в своем выступлении затронул вопрос о недостатках законодательства о надзорно-контрольной деятельности Банка России.

Он отметил, что надзорно-контрольная деятельность присуща ряду общих принципов, форм и методов воздействия на поднадзорные и подконтрольные объекты. Однако этот вид деятельности имеет многоотраслевой характер и реализуется в различных сферах единого социального организма. Допускаются случаи, когда законодатель нарушает законы логики, например, подменяя или отождествляя различные понятия, допуская синонимию, например, допуская случаи использования в текстах федеральных законов понятия "надзор", "контроль", "наблюдение", "мониторинг" как тождественные. Возникает синонимия, а значит, и правовая путаница, которая, несомненно, проявляется в практической деятельности государства и общества, снижая уровень законности в отечественной денежно-кредитной системе. Типичный пример синонимии понятий и терминов в правовых нормах единой правовой системы можно наблюдать в ст. 4 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", которая устанавливает, что в качестве одной из функций Банк России "осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе". В Федеральном законе от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ "О национальной платежной системе" также упоминаются "надзор" и "наблюдение" как самостоятельные формы реализации Банком России надзорно-контрольных функций.

Профессор Я.А. Гейвандов особо отметил, что термин "наблюдение" в одних правовых нормах определяет содержание "надзора" как формы (способа) обеспечения законности в процессе надзорно-контрольной деятельности. В других правовых нормах этот же термин используется для обозначения самостоятельной, отличной от "надзора" формы надзорно-контрольной деятельности — "наблюдения". Кроме этого, отсутствие должного отношения к понятийно-терминологическому аппарату законодательства, регулирующего надзорно-контрольную деятельность, является одним из условий, способствующих противоречиям в административно-правовом регулировании, в правоприменении и в судебной практике.

В заключение Я.А. Гейвандов отметил важность обеспечения в процессе достижения надзорно-контрольной деятельности двуединой задачи: конституционной законности функционирования национальной экономики и одновременно повышения её эффективности. Прежние подходы к целеполаганию надзорно-контрольных органов, ограниченные лишь применением наказания к виновным в нарушениях, в современных условиях представляются примитивными. Значит, полезно задуматься над необходимостью взаимного сотрудничества лиц, уполномоченных осуществлять надзор и контроль, с теми, за кем они надзирают и кого контролируют. Такое взаимное сотрудничество должно способствовать целям реального устранения выявляемых нарушений, улучшения качества и безопасности товаров, работ и услуг, а также обеспечения режима конституционной законности во всех сферах экономической, политической, социальной и правовой жизни общества.

Профессор-консультант Тюменского государственного университета, д-р юрид. наук, проф. В.И. Майо-

ров в своем выступлении затронул вопросы внедрения риск-ориентированного подхода как важнейшего направления реформирования контроля и надзора в Российской Федерации. На сегодняшний день в России система оценки рисков и управления ими при осуществлении государственного контроля и надзора довольно активно развивается в отдельных сферах государственного управления, но пока не носит универсального характера. Между тем руководством страны запланирован переход на проведение плановых проверок по новой модели уже в ближайшие годы: доля плановых проверок, проведённых с учётом риск-ориентированного подхода, должна в 2017 г. составить 10%, в 2018 — 90%, а в 2019 — 100%. Ключевыми задачами для введения риск-ориентированного подхода на 2017 г. являлись: а) выработка критериев отнесения объектов к категориям риска; б) составление списков подконтрольных объектов; в) формирование планов проверок на 2018 г. с учётом нового подхода. В 2018 г. должна быть повсеместно внедрена динамическая модель управления рисками, т.е. станет возможным перевод объектов из одной категории в другую. На заключительном этапе реформы планируется запуск системы "умного госрегулирования". Таким образом, основное внимание контрольно-надзорных органов будет сконцентрировано на объектах, где нарушения безопасности могут привести к наиболее тяжёлым последствиям, а также на злостных нарушителях.

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

Заведующая кафедрой административного и служебного права Южно-российского института управления (филиал) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, д-р юрид. наук, проф. О.В. Шмалый свое выступление посвятила вопросу процессуального значения актов государственного контроля при рассмотрении судами административных дел. По ее мнению, в известной степени акту государственного контроля присущи призна-

ки административного акта, однако, когда речь идет о конкретном акте государственного контроля, необходимо учитывать его содержание, т.е. наличие в нем решения относительно: установления правовых норм; возникновения, изменения или прекращения индивидуальных правоотношений; признания, создания или изменения юридических состояний; обеспечения реализации правовых норм, правовой защиты законных интересов и т.д. Так, в частности, акт проверки, фиксирующий процедуру и обстоятельства контрольно-надзорного мероприятия, не обладает признаками правового акта. В связи с этим целесообразно говорить о контрольных актах — фиксации тех или иных действий, не обладающих признаками нормативного акта (например, акт проверки), и актах резолютивных, представляющих собой распорядительный документ, содержащий определенные правила поведения для подконтрольного субъекта или требования по устранению недостатков в деятельности подконтрольного субъекта (например, предписание). Отсутствие единых подходов к определению правовой природы актов государственного контроля порождает правоприменительные проблемы.

Отсюда наблюдается некоторая закономерность — при отсутствии резолютивного акта государственного контроля судом, как правило, он не рассматривается в качестве доказательства. Следовательно, если мы признаем, что доказательственное значение имеет только резолютивный акт государственного контроля, то насколько эффективна деятельность многочисленных контролирующих органов, реализующих контрольные полномочия посредством составления актов фиксации нарушений подконтрольных субъектов?

Изложенное позволяет говорить о необходимости выработки определенного правоприменительного алгоритма, основанного на вытекающих из принципа законности акта государственного контроля следующих положениях. Во-первых, признание в качестве допустимого доказательства (в гражданском и административных процессах) актов проверок органов государственного контроля. Во-вторых, нормативное закрепление преюдициального характера актов публичных органов государственного контроля, ранее оспоренных в судебном порядке и признанных законными, в КАС РФ и АПК РФ. В-третьих, применительно к административным делам, рассматриваемым в арбитражных судах, необходимо по аналогии с КАС РФ (ч. 3 ст. 64) установить норму, согласно которой постановления суда по делу об административном правонарушении являются обязательными для суда, рассматривающего дело об административно-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесены постановления суда, только по вопросам о том, имели ли место определенные действия и совершены ли они этим лицом.

Доцент кафедры административного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, канд. юрид. наук, доц. А.А. Демин выступил с докладом на тему делегирования "своих" государственно-властных полномочий в порядке аутсорсинга как определенный вид правонарушения.

Он заметил, что одним из недостатков современного состояния института контроля за действиями органов государственного управления является коммерциализация власти, когда административное право использует категории гражданского права, в то время как базовое отличие отраслей права по методу их правового регулирования приводит к несовместимости административного и гражданского права, ибо в гражданском праве действует гражданско-правовой метод правового регулирования (равенство субъектов, диспозитивность правовых норм, свобода волеизъявления и сделки, т.е. рассматриваются горизонтальные отношения). В административном праве действует административно-правовой метод власти и подчинения (субъекты не равны, правовые нормы императивны, распоряжения властных субъектов права обязательны к исполнению управляемыми субъектами административного права, направлены от управляющего субъекта права к управляемому), т.е. правоотношения имеют вертикальный характер. Смещение этих методов приводит к проникновению цивилистики в публичное право.

По мнению А.А. Демина, аутсорсинг направлен на подмену властвующего субъекта, субъекта квалифицированного и обязанного перед народом — другим, даже не связанным с государственной службой субъектом, причем без документального определения круга полномочий, форм финансирования, форм деятельности и ответственности за некачественные действия. Нужно правильное распределение обязанностей государственного аппарата или в государственном аппарате, а не передача полномочий государства неким другим (тем более частным) субъектам общественного взаимодействия.

Доцент кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов, канд. юрид. наук, доц. М.А. Штатина посвятила свое выступление тенденциям административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти в зарубежных странах.

М.А. Штатина отметила особенности подходов к контрольной деятельности в административном праве зарубежных стран, существенно отличающие их от подходов российского административного права. В предмет административного права зарубежных стран включается прежде всего контроль за деятельностью властных субъектов — органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также организаций, наделенных публично-властными полномочиями. Считается, что главная задача административного права — удерживать представителей публичной власти в правовом поле, поскольку нарушение ими правовых норм приводит к наиболее разрушительным последствиям. При этом осуществление органами исполнительной власти проверок деятельности хозяйствующих субъектов и социальных организаций самостоятельного административно-правового института обычно не образует и рассматривается в контексте как административной деятельности органов исполнительной власти в целом, так и более широкой про-

блематики соотношения понятий "государственное вмешательство" и "государственное регулирование".

Она указала, что новые подходы к взаимодействию государства и общества влияют и на административно-правовое регулирование государственного контроля, осуществляемого органами исполнительной власти в зарубежных странах. Во-первых, изменяется субъектный состав контрольно-надзорной деятельности, реализуемой в публичных интересах. Наблюдается отчетливая тенденция выведения основного массива контрольно-надзорных функций из компетенции министерств и сужения сферы контроля, осуществляемого непосредственно органами исполнительной власти. Во-вторых, изменяются объекты контрольно-надзорной деятельности главных органов исполнительной власти — министерств. Министерства контролируют деятельность не столько самих хозяйствующих субъектов или социальных учреждений, сколько специализированных организаций, получивших контрольные функции. В-третьих, в связи с изменениями подходов к законодательному регулированию изменяется предмет контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти. В-четвертых, меняется технология осуществления контроля и проверки, перестают быть его основной формой. В-пятых, наблюдается тенденция унификации контрольно-надзорной деятельности и формирования общих правил контрольно-надзорных процедур. В-шестых, законодательство большинства зарубежных стран последовательно реализует главную цель контроля — обеспечение безопасной, законной и эффективной деятельности, а не наказание.

Кроме того, на конференции представили свои доклады следующие ученые и практики: **Д.Э. Пилия** "Правовые основы и проблемы контроля за реализацией государственных целевых программ в Республике Абхазия"; **Н.В. Макарейко** "Пределы общественного контроля за административной деятельностью полиции"; **М.Н. Кобзарь-Фролова** "Риск-ориентированные модели в деятельности таможенных органов Европейского сообщества"; **Д.А. Егоров** "Прокурорский надзор в системе контрольной деятельности государства"; **Н.И. Побежимова, Н.В. Максимова** "Контроль в сфере унитарных предприятий"; **А.Р. Лаврентьев** "Контроль в области противодействия коррупции"; **Е.А. Лебедева** "Проблемы контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции"; **А.В. Калмыкова** "Законодательство о государственном контроле (надзоре) в сфере технического регулирования"; **Н.В. Чих, С.В. Крепак** "О мерах по повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности администрации Северного морского пути России"; **А.М. Субботин** "Общественный контроль в механизме противодействия коррупции"; **Э.П. Андрихина** "Контроль и надзор как виды административно-процедурной деятельности в области культуры"; **А.В. Сладкова** "Административный надзор в области рынка ценных бумаг"; **С.А. Агамагомедова** "Контрольно-надзорные полномочия и административная юрисдикция таможенных органов: проблемы соотношения понятий и разграничение административных процедур"; и др.

Итоги конференции были подведены в выступлении **руководителя оргкомитета конференции, директора Института открытого образования, зав. кафедрой административного и финансового права Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, д-ра юрид. наук, доц. А.В. Мартынова.**

В своем выступлении он отметил, что действующая система органов исполнительной власти, наделенных функциями по контролю и надзору, не удовлетворяет современным запросам общества и государства. Во-первых, государство несет колоссальные затраты финансового, материального, технического, кадрового характера на обеспечение контрольной и надзорной деятельности органов исполнительной власти. Вместе с тем, ситуация в сферах, где осуществляются государственный контроль и надзор, не только не улучшается, а напротив, становится еще более проблемной с точки зрения обеспечения безопасности, соблюдения различных норм и правил. Подконтрольные субъекты ставят своей целью не качественное улучшение своей деятельности и обеспечение безопасности, прав и свобод граждан, а тратят огромные ресурсы на подготовку к контрольно-надзорным мероприятиям, пытаются лишь "удовлетворить" никому не нужные запросы должностных лиц контролирующих и надзирающих органов. Тем самым затраты государства на содержание такого большого числа контрольных и надзорных органов просто не имеют никакого практического смысла.

Во-вторых, экономическая ситуация в стране говорит о том, что граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью, просто "задыхаются" от количества проверок, проводимых различными контрольными и надзорными органами, что делает занятие предпринимательской деятельностью невыгодным и чрезвычайно проблемным делом. Уровень коррупции в этой сфере является одним из самых высоких в нашей стране.

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

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

OVERVIEW OF THE III ALL-RUSSIAN SCIENTIFIC-PRACTICAL CONFERENCE “TOPICAL ISSUES OF CONTROL AND SUPERVISION IN SOCIALLY SIGNIFICANT SPHERES OF ACTIVITY OF SOCIETY AND STATE”

© 2018 A. V. Martynov*, I. F. Lyapin**, M. D. Prilukov***

National Research Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod

* E-mail: docpred@yandex.ru

** E-mail: lyapin.nn@yandex.ru

*** E-mail: prilukov_8312@mail.ru

Received 25.09.2017

In the review the abstracts of the reports of the participants of the III All-Russian scientific and practical conference "Actual issues of control and supervision in socially significant spheres of life of society and the state" delivered at the plenary session are given.

Key words: state control, administrative supervision, financial control, public prosecutor's supervision, public control, municipal control.