Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

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

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

Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И.А. Склярова
(*Россия, г. Нижний Новгород, 12 апреля 2018 г.*)

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

Нижний Новгород
Издательство Нижегородского госуниверситета
2018

УДК 342.9
ББК 67.401.061.4
А43

Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И.А. Склярова (Россия, г. Нижний Новгород, 12 апреля 2018 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, профессор А.В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2018. – 440 с.

ISBN 978-5-91326-493-0

В сборнике представлены материалы IV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства», посвященной 90-летию профессора И.А. Склярова, которая состоялась 12 апреля 2018 г. в Национальном исследовательском Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского.

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

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

УДК 342.9
ISBN 978-5-91326-493-0 ББК 67.401.061.4

© Нижегородский госуниверситет
им. Н.И. Лобачевского, 2018

ПРЕДИСЛОВИЕ

Уважаемые читатели! Вашему вниманию представлен сборник научных и практических трудов участников IV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства», которая прошла 12 апреля 2018 года на базе Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. В этот раз конференция была посвящена 90-летию выдающегося ученого в области административного права, основателю научной школы административного права в Нижегородской области, заслуженному юристу Российской Федерации, кандидату юридических наук, профессору Ивану Александровичу Склярову (07.04.1928 – 30.11.2007).

Главным лейтмотивом работы конференции стало обсуждение вклада профессора И.А. Склярова в становление и развитие научной школы административного права Нижегородской области. Безусловно, не остались без внимания ставшие уже традиционными направления работы конференции: обсуждение теоретических вопросов государственного контроля и административного надзора, модернизация и тенденции развития данных институтов административного права, актуальные проблемы осуществления финансового контроля в современной России, прокурорский надзор в системе контрольной деятельности государства, проблемные вопросы осуществления отдельных видов государственного контроля и надзора, актуальные проблемы осуществления общественного контроля и муниципального контроля в современной России, а также актуальные проблемы соотношения контрольно-надзорной и юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти.

В этом году участниками конференции был сделан особый акцент на проблематике модернизации и развития законодательства о государственном контроле и надзоре, современных проблемных практических аспектах деятельности контрольно-надзорных органов, в том числе вопросах внедрения современных информационных технологий в контрольно-надзорную деятельность.

Тематика конференции уже на протяжении нескольких лет вызывает неподдельный интерес как у научного сообщества, так и у практических работников. В этом году в ней приняли участие более 80 ученых и практиков, среди которых 10 докторов юридических наук, 30 кандидатов юридических наук, 15 представителей контрольно-надзорных органов и

6 представителей юридического бизнеса. Участники конференции представляли такие крупные научно-образовательные центры по подготовке юридических кадров, как Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА) (г. Москва), Российский государственный университет правосудия (г. Москва), Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России) (г. Москва), Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации им. В.Я. Кикотя (г. Москва), Тюменский государственный университет (г. Тюмень), Пензенский государственный университет (г. Пенза), Вятский государственный университет (г. Киров), Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (г. Москва), Саратовская государственная юридическая академия (г. Саратов), Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации (г. Нижний Новгород), Тюменский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации (г. Тюмень) и др.

Логичным началом конференции стал доклад руководителя оргкомитета доктора юридических наук, профессора А.В. Мартынова, посвященный жизненному пути и важной роли профессора И.А. Склярова в становлении и развитии научной школы административного права в Нижегородской области. Благодаря И.А. Склярову на юридическом факультете была создана кафедра конституционного и административного права, которая долгое время была основой для проведения научных исследований по административному праву и подготовки молодых ученых по административному праву и административному процессу.

Именно под научным руководством профессора И.А. Склярова успешно защитились в разных диссертационных советах 10 кандидатов юридических наук, что позволило создать серьезную кадровую основу для развития административно-правовой науки в Нижегородской области. Благодаря усилиям профессора И.А. Склярова впервые на юридическом факультете Нижегородского государственного университета был создан диссертационный совет (1999–2001 гг.), которому было предоставлено право проводить защиту диссертаций по специальности 12.00.02 – «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право». Профессор И.А. Скляров был инициатором проведения научно-практических конференций, круглых столов, дискуссионных клубов, в которых принимали участие ведущие российские ученые в области административного права.

А.В. Мартынов особо отметил, что в настоящее время научная школа административного права продолжает активно развиваться. Только за

последние 5 лет молодыми учеными было защищено 7 кандидатских диссертаций по специальности 12.00.14 – «Административное право, административный процесс». Научная школа административного права Нижегородского госуниверситета признана на общероссийском уровне. Безусловным подтверждением данного факта стало открытие в 2017 году объединенного диссертационного совета совместно с Санкт-Петербургским университетом Министерства внутренних дел Российской Федерации по специальности 12.00.14 – «Административное право, административный процесс».

Кроме этого, А.В. Мартынов рассказал о вышедшем в свет 4-м номере 2018 года федерального научно-практического журнала «Административное право и процесс» (Издательская группа «Юристъ», г. Москва), посвященном 90-летию профессора И.А. Склярова. В этом журнале были опубликованы материалы об И.А. Склярове, переиздана его научная статья, опубликованы воспоминания о нем коллег и учеников, а также статьи представителей научной школы административного права Нижегородского госуниверситета. В связи с этим А.В. Мартынов выразил глубокую признательность главному редактору журнала «Административное право и процесс», заслуженному юристу РФ, доктору юридических наук, профессору Александру Сергеевичу Дугенцу.

В завершение своего выступления профессор А.В. Мартынов презентовал участникам конференции подготовленную им книгу избранных трудов профессора И.А. Склярова, в которой собраны наиболее известные научные и учебные работы профессора Ивана Александровича (Скляров, Иван Александрович. Избранные труды / Иван Александрович Скляров; под общ. науч. ред. д.ю.н., доц. А.В. Мартынова. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2018. – 318 с.).

Далее слово было предоставлено декану юридического факультета ННГУ, кандидату юридических наук, доценту В.И. Цыганову. В своем выступлении он отметил вклад профессора И.А. Склярова в становление и развитие юридического факультета. Он подчеркнул, что профессор И.А. Скляров является основателем научной школы административного права Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, которая в настоящее время успешно развивается под руководством заведующего кафедрой административного и финансового права, доктора юридических наук, профессора А.В. Мартынова. Доцент В.И. Цыганов заверил участников конференции, что руководством юридического факультета и дальше будет оказываться поддержка ставшей уже традиционной научно-практической конференции, посвященной

актуальным вопросам контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства.

С приветственным словом к участникам конференции обратился президент Палаты адвокатов Нижегородской области, заслуженный юрист РФ Н.Д. Рогачев. В своем выступлении он отметил, что профессор И.А. Скляров, находясь в должности декана юридического факультета, много сделал для его развития, повышения престижа и имиджа. Он активно привлекал практических работников из адвокатуры, суда, прокуратуры, следственных органов, федеральных и региональных органов исполнительной власти для проведения занятий на юридическом факультете. Н.Д. Рогачев особо подчеркнул, что благодаря профессору И.А. Склярову на юридическом факультете появились молодые кадры, которые выбрали профессии ученых и преподавателей. В настоящее время они составляют костяк преподавателей, который позволяет юридическому факультету сохранять лидирующие позиции на образовательном рынке подготовки юристов в Нижегородской области.

Затем с приветственным словом к участникам конференции обратился заместитель управляющего делами Правительства Нижегородской области, кандидат юридических наук, доцент А.В. Сюсюкин. Он передал слова приветствия участникам конференции от губернатора Нижегородской области Г.С. Никитина. Также он отметил, что профессор И.А. Скляров был широко известен в кругу административистов России. Его научные труды внесли большой вклад в развитие административного права, в частности теории административной ответственности, административного принуждения, государственного контроля и надзора. А.В. Сюсюкин призвал организаторов конференции активно привлекать руководителей контрольно-надзорных органов Нижегородской области для участия в данной тематической научно-практической конференции.

К участникам конференции с приветственным словом также обратилась супруга И.А. Склярова – кандидат юридических наук, доцент Татьяна Климентьевна Зарубицкая. Она высказала слова признательности декану юридического факультета В.И. Цыганову и председателю оргкомитета конференции А.В. Мартынову за то, что было организовано подобное памятное мероприятие, поблагодарила за опубликование книги научных трудов, подготовленных профессором И.А. Скляровым, и за то, что все юбилеи И.А. Склярова отмечаются на юридическом факультете. Она отметила, что профессор И.А. Скляров очень трепетно и профессионально относился к своей работе на юридическом факультете,

делал все возможное, а порой и невозможное, чтобы молодые ученые могли заниматься наукой административного права и защищать диссертации по административному праву. Он был очень уважаемым и порядочным человеком, память о котором должна остаться на долгое время у всех сотрудников юридического факультета.

После выступления Т.К. Зарубицкой А.В. Мартыновым была зачитана факсограмма от председателя Законодательного собрания Нижегородской области Е.В. Лебедева, в которой содержалось приветствие к участникам конференции.

По завершении вступительной части стали заслушиваться доклады участников конференции, которые опубликованы в настоящем сборнике.

В перерыве конференции всем желающим было предложено принять участие в возложении цветов к могиле профессора И.А. Склярова.

Таким образом, IV Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» стала не только важным научным событием в России, но и памятным мероприятием, посвященным 90-летию со дня рождения выдающегося ученого, основателя научной школы административного права Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, заслуженного юриста РФ, кандидата юридических наук, профессора Ивана Александровича Склярова.

Директор Института открытого образования,
заведующий кафедрой административного
и финансового права юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского,
доктор юридических наук, профессор **А.В. Мартынов**

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

ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, УСТАНАВЛИВАЮЩЕГО ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ ВНЕДРЕНИЯ НОВЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ФУНКЦИИ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В РОССИИ

А.В. Мартынов

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Информационные технологии прочно вошли в жизнь современного общества во всем мире. Российское государство также с начала первого десятилетия XXI века старается внедрять новые информационные технологии в различные сферы государственного управления. Наиболее известными и успешными управленческими проектами стали система «Открытое правительство» и оказание государственных услуг в электронной форме. В последние несколько лет огромное внимание уделяется цифровизации экономики, о чем свидетельствует появление Указа Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «Об утверждении Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»[1], Распоряжения Правительства РФ от 28 июля 2017 г. №1632-р, утвердивших национальную программу «Цифровая экономика Российской Федерации»[2] и Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г.

[1] СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.
[2] СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

№ 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[3]. В этих документах отмечается особая роль цифровой экономики в России.

Что касается реформирования контрольно-надзорной деятельности, то в настоящее время ключевую роль играет Программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденная 21 декабря 2016 г. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (срок реализации – до 2025 года)[4].

До принятия этой Программы реализовывался *План мероприятий («Дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы*, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р[5].

В этих стратегических документах предусматривается активное внедрение в контрольно-надзорную деятельность новых информационных технологий.

Так, *«Дорожной картой»* предусматривались работы по систематизации и актуализации обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, а также работы по обеспечению их доступности для хозяйствующих субъектов. Результатом такой работы должны было стать:

во-первых, выявление и устранение устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, соблюдение которых оценивалось при проведении мероприятий по контролю;

во-вторых, составление, утверждение и размещение для каждого вида государственного контроля на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» перечней правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, и их регулярное обновление;

в-третьих, размещение федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные полномочия, на официальных сайтах в сети «Интернет» правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, а также их регулярное обновление[6].

---

[3] СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

[4] http://government.ru/news/25930/

[5] СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

[6] Раздел II Плана мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы,

Кроме этого, органами государственного контроля (надзора) на регулярной основе должно проводиться обобщение практики контрольно-надзорной деятельности и размещение результатов такого обобщения на официальных сайтах в сети «Интернет».

В указанной «Дорожной карте» подчеркивалось, что повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности и переход на новые принципы ее организации невозможны без всестороннего изучения вопроса о построении комплексного информационно-телекоммуникационного обеспечения контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. Так, организация эффективной системы оценки рисков и управления ими предусматривает проведение анализа большого объема данных (в частности, о характеристиках подконтрольных субъектов и результатах их предыдущих проверок), что принципиально невозможно без внедрения современных *информационно-коммуникационных технологий*.

В связи с этим предполагается развитие федеральных государственных информационных систем, в частности, *федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», государственной автоматизированной информационной системы «Управление», ведомственных государственных информационных систем контрольно-надзорных органов.* **Они должны использоваться для информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности и для обеспечения межведомственного взаимодействия при осуществлении контрольно-надзорной деятельности**.

Рассмотрим более подробно развитие государственных информационных систем при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

1. Государственная автоматизированная информационная система «Управление».

Положение о ГАИС «Управление» утверждено Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе «Управление»[7]. В нем указывается, что система «Управление» представляет собой единую распределенную государственную систему, обеспечивающую формиро-

---

утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

[7] СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 101.

вание и обработку данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления, в том числе для информационного обеспечения стратегического планирования, а также предоставление и анализ информации на основании указанных данных[8]. Основной целью данной информационной системы является повышение эффективности государственного управления.

В соответствии с вышеназванным Положением, информационная система «Управление» предназначена для решения следующих задач:

а) обеспечение информационно-аналитической поддержки принятия органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений в сфере государственного управления и местного самоуправления, а также планирования деятельности этих объектов;

б) осуществление мониторинга, анализа и контроля за исполнением принятых органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений, в том числе за реализацией документов стратегического планирования и выполнения приоритетных национальных проектов;

в) осуществление мониторинга и анализа процессов, происходящих в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах, а также социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

г) обеспечение оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

д) осуществление мониторинга, анализа и контроля за достижением целевых значений показателей, предусмотренных указами Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596-606, в разрезе субъектов Российской Федерации, а также за реализацией мероприятий, направленных на их достижение;

е) обеспечение стратегического планирования в части государственной регистрации документов стратегического планирования; ведения федерального государственного реестра документов стратегического

---

[8] Пункт 2 Положения о государственной автоматизированной информационной системе «Управление», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088 // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 101.

планирования; мониторинга и контроля за реализацией документов стратегического планирования в установленном порядке; мониторинга и контроля показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; мониторинга эффективности деятельности участников стратегического планирования; организации доступа участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к документам стратегического планирования; разработки, общественного обсуждения и согласования проектов документов стратегического планирования в установленном порядке; информационно-аналитического обеспечения участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования[9].

Важно отметить, что *информационная система «Управление» имеет следующую структуру*:

1) ***центральная информационная подсистема «Федерация»***, предназначенная для сбора, систематизации, обработки, хранения данных и предоставления информации, содержащейся в системе «Управление», осуществления форматно-логического контроля данных, выявления несогласованности и расхождения данных, поступивших из различных источников, и проведения гармонизации информации, содержащейся в системе «Управление», а также обеспечивающая информационное взаимодействие, в том числе интеграцию, с информационными системами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, информационные ресурсы которых предназначены для принятия управленческих решений, и информационными ресурсами иных информационных систем, необходимость информационного взаимодействия, в том числе интеграции, которых в систему «Управление» определяется функциональными требованиями к ней;

2) ***центральная информационная подсистема «Контур»***, предназначенная для организации защищенного доступа структурных подразделений Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ к информационным ресурсам, необходимым для принятия управленческих решений, а также при планировании деятельности этих органов;

3) ***подсистема ведения реестров, справочников и классификаторов***, предназначенная для ведения федерального государственного реестра стратегического планирования, централизованного ведения и рас-

---

[9] Пункт 4 Положения о государственной автоматизированной информационной системе «Управление», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088 // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 101.

пространения реестров, справочников и классификаторов, используемых в государственных и муниципальных информационных системах, и формирования данных, необходимых для принятия управленческих решений;

4) ***информационно-аналитическая подсистема***, предназначенная для сопоставления и анализа информации, содержащейся в системе «Управление», а также обеспечивающая мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, мониторинг и контроль показателей социально-экономического развития Российской Федерации, мониторинг эффективности деятельности участников стратегического планирования, информационно-аналитическую поддержку принятия управленческих решений, информационно-аналитическое обеспечение участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования, в том числе с использованием визуальных средств мониторинга, оценки и контроля информации, содержащейся в системе «Управление»;

5) ***портал системы «Управление», являющийся публичным информационным ресурсом***, обеспечивающим свободный доступ к нормативной, статистической и аналитической информации в сфере государственного управления и местного самоуправления, документам стратегического планирования и документам, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования, используемый в целях общественного обсуждения документов стратегического планирования;

6) ***портал методической поддержки развития системы «Управление»***, который размещается на технических средствах центров обработки данных, обеспечивающих его функционирование и входящих в инфраструктуру, обеспечивающую информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме[10].

Также определено, что функционирование системы «Управление» осуществляется с использованием инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муници-

---

[10] Пункт 7 Положения о государственной автоматизированной информационной системе «Управление», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088 // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 101.

пальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме (в том числе с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия), за исключением случаев невозможности такого функционирования в связи с техническими ограничениями. Доступ пользователей, участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к системе «Управление» осуществляется с использованием федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»[11].

Открытый интернет-портал системы «Управление»[12] содержит набор открытых данных: а) показатели экономического развития; б) показатели контрольно-надзорной деятельности; в) показатели лицензирования отдельных видов деятельности; г) показатели результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности[13].

Представляют интерес ***открытые данные «Показатели контрольно-надзорной деятельности»***, которые включают в себя:

1) *количество проверок при осуществлении федерального государственного контроля (надзора)*[14]:

– *идентификационный номер*: GASU.KH/ФЕД/01/01;

– *наименование набора открытых данных*: общее количество проверок, проведенных в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (2008–2018 гг.);

– *описание набора открытых данных*: Форма 1-Контроль. Раздел 1. Сведения о количестве проведенных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Строка 01;

– *владелец набора открытых данных*: ГАС «Управление»;

– *формат набора открытых данных*: csv;

---

[11] Пункт 8 Положения о государственной автоматизированной информационной системе «Управление», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088 // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 101.

[12] http://gasu.gov.ru/

[13] http://gasu.gov.ru/opendata (дата обращения: 20.10.2018).

[14] Пример: Ниже приводится информационная карта (окно) набора открытых данных (по состоянию на 01.09.2018).

– *описание структуры набора открытых данных*: заархивированный файл, подлежащий скачиванию в формате Excel;

– *дата первой публикации набора открытых данных*: 12.01.2017;

– *дата последнего внесения изменений*: 12.01.2017;

– *содержание последнего изменения*: обновление рядов данных;

– *версия методических рекомендаций*: 3.0;

– *датасет*: заархивированный скачиваемый файл;

2) количество проверок при осуществлении регионального государственного контроля (надзора);

3) количество проверок при осуществлении муниципального контроля;

4) количество внеплановых проверок при осуществлении федерального государственного контроля (надзора);

5) количество внеплановых проверок при осуществлении регионального государственного контроля (надзора);

6) количество внеплановых проверок при осуществлении муниципального контроля;

7) выявлено правонарушений при осуществлении федерального государственного контроля (надзора);

8) выявлено правонарушений при осуществлении регионального государственного контроля (надзора);

9) выявлено правонарушений при осуществлении муниципального контроля;

10) сумма наложенных штрафов при осуществлении федерального государственного контроля (надзора);

11) сумма наложенных штрафов при осуществлении регионального государственного контроля (надзора);

12) сумма наложенных штрафов при осуществлении муниципального контроля;

13) количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых проводились проверки при осуществлении федерального государственного контроля (надзора);

14) количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых проводились проверки при осуществлении регионального государственного контроля (надзора);

15) количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых проводились проверки при осуществлении муниципального контроля;

16) количество штатных единиц – контролеров, задействованных при осуществлении федерального государственного контроля (надзора);

17) количество штатных единиц – контролеров, задействованных при осуществлении регионального государственного контроля (надзора);

18) количество штатных единиц – контролеров, задействованных при осуществлении муниципального контроля;

19) объем бюджетных средств, выделенных на выполнение контрольно-надзорных полномочий, из федерального бюджета;

20) объем бюджетных средств, выделенных на выполнение контрольно-надзорных полномочий, из бюджетов субъектов Российской Федерации;

21) объем бюджетных средств, выделенных на выполнение контрольных полномочий, из местных бюджетов.

Примечательно, что к открытым данным «Показатели результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» доступ пока закрыт[15].

Также на сайте представлены информационные панели[16]:

– Мониторинг исполнения Майских указов;
– Мониторинг контрольно-надзорной деятельности;
– Мониторинг лицензирования;
– Доходы бюджетной системы;
– Осуществление функций главных распорядителей бюджетных средств федерального бюджета (ГРБС ФБ);
– Мониторинг бюджетных инвестиций;
– Государственные программы и национальные проекты;
– Оценка условий ведения бизнеса;
– Региональные финансы;
– Социально-экономическое развитие субъектов РФ;
– Мониторинг моногородов.

Представляющий для нас интерес раздел «Мониторинг контрольно-надзорной деятельности» включает четыре раздела: 1) статус предоставления; 2) аналитические отчеты; 3) результативность и эффективность; 4) количество проверок.

В первом разделе представлены сведения о выполнении соответствующим федеральным органом исполнительной власти (всего их 35), региональными органами исполнительной власти в каждом субъекте

[15] http://gasu.gov.ru/opendata (дата обращения: 20.10.2018).
[16] http://gasu.gov.ru/info-panels (дата обращения: 20.10.2018).

Российской Федерации, органами местного самоуправления в каждом субъекте Российской Федерации в определенном (текущем) полугодии плана контрольно-надзорной деятельности и предоставления отчета по форме «1-контроль».

Во втором разделе представлены сведения о количестве проверок, проведенных федеральными органами исполнительной власти, региональными органами исполнительной власти в каждом субъекте Российской Федерации, органами местного самоуправления в каждом субъекте Российской Федерации в конкретном (текущем) полугодии определенного года либо на определенную дату (начиная с 1-го полугодия 2009 г.).

В третьем разделе представлена информация о каждом органе государственной власти, осуществляющем функции по контролю и надзору, и индикативные показатели, характеризующие различные аспекты контрольно-надзорной деятельности. Таким образом, можно получить информацию:

а) о соответствующем периоде контрольно-надзорной деятельности;

б) федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственный контроль и надзор;

в) виде контроля (надзора);

г) группе показателей (индикативные показатели, характеризующие различные аспекты контрольно-надзорной деятельности);

д) категории риска;

е) форме контроля (надзора);

ж) регионе;

з) количественных показателях.

Вся информация о контрольно-надзорной деятельности отображается в интерактивной таблице, в которой можно задавать вышеперечисленные показатели, и которую можно экспортировать в удобный формат либо распечатать[17].

В четвертом разделе представлена информация об общем количестве проведенных проверок по годам (2010–2017 гг.), с разбивкой на количество проверок федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля, лицензионного контроля[18].

Объективно оценивая ГАИС «Управление», следует констатировать, что она имеет информационно-аналитический характер и связана с

[17] http://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824

[18] http://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824

осуществлением мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов. Открытая (публичная) часть данной информационной системы содержит информацию, представляющую интерес исключительно для представителей органов государственной власти и других заинтересованных лиц, занимающихся аналитикой государственного управления в различных сферах. Для лиц, в отношении которых осуществляются контрольно-надзорные мероприятия, данный портал не представляет практического интереса.

2. Федеральная государственная информационная система «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)».

Постановлением Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)»[19] утверждены:

а) Положение о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»;

б) Правила ведения федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»;

в) Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;

г) требования к региональным порталам государственных и муниципальных услуг (функций).

Федеральная государственная информационная система «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» (федеральный реестр) создана для обеспечения ведения в электронной форме реестра государственных и муниципальных услуг, функций по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также реестра услуг в соответствии с перечнем иных услуг, сведения о которых размещаются в федеральном реестре государственных и муниципальных услуг (функций), утвержденных Правительством РФ.

Федеральный реестр был создан с целью решения следующих задач:

1) уменьшение регулирования со стороны государства;

2) повышение качества государственных услуг и государственных функций;

---

[19] СЗ РФ. 2011. № 44. Ст. 6274.

3) увеличение эффективности деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, а также органов местного самоуправления и их должностных лиц;

4) обеспечение информационной открытости для граждан.

Федеральный реестр содержит важнейшую информацию о качественных характеристиках предоставляемых государственных (муниципальных) услуг и осуществляемых государственных (муниципальных) функций и включает следующие разделы:

а) реестр государственных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) федеральными органами исполнительной власти, государственными корпорациями, наделенными в соответствии с федеральными законами полномочиями по исполнению государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора) и (или) предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности и органами государственных внебюджетных фондов;

б) реестр государственных услуг (функций), предоставляемых или осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) реестр муниципальных услуг (функций), предоставляемых или осуществляемых органами местного самоуправления;

г) справочная информация;

д) реестр иных услуг в соответствии с перечнем иных услуг, сведения о которых размещаются в федеральном реестре государственных и муниципальных услуг (функций), утвержденным Правительством РФ[20].

Перечень иных услуг, сведения о которых размещаются в федеральном реестре государственных и муниципальных услуг (функций), утвержден Распоряжением Правительства РФ от 4 мая 2017 г. № 865-р[21].

Также в данном нормативно-правовом акте подробно описываются сведения, которые должны содержаться в каждом разделе федерального реестра (п.п. 3–8 Положения о ФГИС «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»).

Необходимо отметить, что сведения, содержащиеся в федеральном реестре, образуют ***информационный ресурс федерального реестра***.

---

[20] Пункт 2 Положения о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 (в ред. от 13.06.2018) // СЗ РФ. 2011. № 44. Ст. 6274.

[21] СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2956.

Для обеспечения создания и функционирования федерального реестра организуется информационное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций, Центрального банка РФ, Генеральной прокуратуры РФ, органов государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также иных организаций (участники информационного взаимодействия).

Согласно Приложению № 2 к Положению о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», которое непосредственно относится к контрольно-надзорной деятельности, приведен *перечень сведений о государственной (муниципальной) функции*.

В федеральном реестре должны быть указаны:

1) наименование функции, в том числе уникальный реестровый номер функции и дата размещения сведения о ней в федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»;

2) наименование федерального органа исполнительной власти, государственной корпорации, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, исполняющих функцию;

3) наименования федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций, органов государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, учреждений или организаций, с которыми осуществляется взаимодействие при исполнении функции;

4) перечень нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих исполнение функции, с указанием их реквизитов и источников официального опубликования (в том числе наименование и текст административного регламента с указанием реквизитов утвердившего его нормативного правового акта и источников официального опубликования либо наименование и текст проекта административного регламента);

5) предмет государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

6) права и обязанности должностных лиц при осуществлении контроля (надзора);

7) права и обязанности лиц, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю (надзору);

8) описание результата исполнения функции;

9) категории лиц, в отношении которых проводятся мероприятия по контролю (надзору);

10) справочная информация о соответствующем федеральном органе исполнительной власти, органе государственного внебюджетного фонда, государственной корпорации, их структурных подразделениях и территориальных органах, исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, органах местного самоуправления, в которых можно получить информацию о порядке исполнения соответствующей государственной (муниципальной) функции по осуществлению государственного контроля (надзора);

11) срок исполнения функции (в том числе с учетом необходимости взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, государственными корпорациями, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, учреждениями (организациями));

12) основания для приостановления проведения контрольного (надзорного) мероприятия (действия) в рамках исполнения функции и предельно допустимая продолжительность этого приостановления (если возможность приостановления предусмотрена законодательством Российской Федерации);

13) информация о внутриведомственных и межведомственных административных процедурах, подлежащих выполнению федеральным органом исполнительной власти, государственной корпорацией, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления при исполнении функции, в том числе информация о промежуточных и окончательных сроках таких административных процедур;

14) сведения о допустимости (возможности) и порядке досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия) органа, исполняющего функцию;

15) технологическая карта межведомственного взаимодействия (при наличии взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, государственными корпорациями, органами государственных внебюджетных фондов, органами исполнительной власти субъектов

Российской Федерации, органами местного самоуправления, учреждениями (организациями) при исполнении функции);

16) сведения о возможности электронной записи на прием, в том числе для представления заявлений и документов, необходимых для исполнения государственной или муниципальной функции, а также для получения результата исполнения государственной или муниципальной функции, с использованием единого портала[22].

Правила ведения федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» устанавливают порядок ведения данной информационной системы, включающий:

– порядок размещения в федеральном реестре сведений о государственных услугах (функциях), предоставляемых либо осуществляемых федеральными органами исполнительной власти и (или) органами государственных внебюджетных фондов;

– порядок размещения в федеральном реестре сведений о государственных и муниципальных услугах (функциях), предоставляемых либо осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

– порядок размещения справочной информации в федеральном реестре;

– порядок размещения в федеральном реестре сведений об иных государственных услугах, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, Центральным банком РФ, Генеральной прокуратурой РФ или иными организациями, предоставляющими соответствующие услуги (подпункт «д» пункта 2 Положения о федеральном реестре);

– порядок обеспечения ответственных лиц сертификатами ключей проверки электронных подписей.

Войти на веб-портал «Информационное общество. Государственная программа» «Реестр государственных услуг. Версия 4.1»[23] не могут все

---

[22] «Перечень сведений о государственной (муниципальной) функции». Приложение № 2 к Положению о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных функций», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 (в ред. от 13.06.2018 г.) // СЗ РФ. 2011. № 44. Ст. 6274.

[23] https://frgu.gosuslugi.ru.

желающие. Доступ имеют только зарегистрированные пользователи, ответственные за внесение сведений в федеральный реестр и имеющие электронно-цифровой ключ, полученный в определенном порядке[24].

Для оказания помощи гражданам создан портал www.gosuslugi.ru, который напрямую связан с федеральным реестром.

3. Федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Взаимосвязанной с федеральным реестром государственных и муниципальных услуг (функций) является федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», положение о которой также утверждено Постановлением Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861. Он так же, как и федеральный реестр, имеет информационный характер для обеспечения контрольно-надзорной деятельности.

Федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (сокращенно – единый портал) обеспечивает:

а) доступ физических лиц и организаций (заявителей) к сведениям о государственных и муниципальных услугах, функциях по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, содержащимся в федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» (федеральный реестр);

б) предоставление заявителям в электронной форме государственных и муниципальных услуг, документов (сведений), размещенных в государственных информационных системах и иных информационных системах, в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ, которое осуществляется органами власти и организациями с возможностью последующей передачи заявителями результатов предоставления таких услуг и (или) документов (сведений) с использованием единого портала заинтересованным органам власти и организациям (по их запросу) в порядке, устанавливаемом Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ;

в) учет обращений заявителей, связанных с функционированием единого портала, в том числе возможность для заявителей оставить в электронной форме отзыв о качестве предоставления государственных и

---

[24] http://infogosuslugi.ru/portal-gosuslugi/federalnyj-reestr-gosudarstvennyh-i-municipalnyh-uslug-funkcij.html (дата обращения: 01.09.2018).

муниципальных услуг (осуществления функций), а также предоставления таких услуг учреждениями (организациями);

г) доступ заявителей к иной информации, связанной с предоставлением государственных и муниципальных услуг и исполнением государственных и муниципальных функций, содержащейся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, размещение в открытом доступе которой предусмотрено законодательством Российской Федерации;

д) доступ заявителей к дополнительным сведениям, размещаемым в информационных системах;

е) возможность электронной записи на прием, в том числе для представления заявлений и документов, необходимых для получения государственной, муниципальной услуги, услуги, предоставляемой учреждениями (организациями), исполнения государственной или муниципальной функции, а также для получения результата предоставления такой услуги или исполнения функции (электронная запись), – электронная запись осуществляется в соответствии с требованиями к интеграции информационных систем органов и учреждений (организаций), предоставляющих услуги, с единым порталом в целях обеспечения электронной записи, утверждаемыми Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ и, в случаях, если возможность электронной записи предусмотрена административным регламентом предоставления (исполнения) государственной или муниципальной услуги (функции) или порядком предоставления услуги учреждения (организации);

ж) выполнение административных процедур (действий) в электронной форме при исполнении государственных услуг (функций) в случаях, предусмотренных законодательством РФ;

з) предоставление дополнительных услуг, предусмотренных подпунктом «д» пункта 2 Положения о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)»;

и) доступ заявителей (с использованием подсистемы единого личного кабинета) к сведениям о ходе рассмотрения заявления, истории обращений за получением государственных и муниципальных услуг, иных услуг в соответствии с перечнем иных услуг, сведения о которых размещаются в фе-

деральном реестре государственных и муниципальных услуг (функций), а также возможности хранения полученных заявителем в электронной форме результатов предоставления таких услуг и иных связанных с предоставлением таких услуг документов в электронной форме;

к) доступ заявителей к сведениям и информации об указанном лице, о его несовершеннолетних детях, принадлежащем ему имуществе и результатах предоставления ему государственных и муниципальных услуг, содержащимся в информационных системах федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», органов государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами, актами Президента РФ или актами Правительства РФ;

л) доступ заявителей к информации, созданной органами государственной власти, органами местного самоуправления и органами государственных внебюджетных фондов в пределах своих полномочий в порядке, установленном Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ по согласованию с Министерством экономического развития РФ[25].

Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ является оператором единого портала. Данный орган государственной власти осуществляет разработку программного обеспечения единого портала. При этом Министерство экономического развития РФ является уполномоченным органом по ведению информационного ресурса федерального реестра.

Ближайшее изучение «Единого портала государственных услуг и функций» – «госуслуги» (ЕПГУ) позволяет сделать вывод о характере предоставляемой информации о контрольно-надзорной деятельности.

Во-первых, для получения информации определенного статуса человек должен пройти соответствующую регистрацию на Едином портале и получить полный доступ к государственным услугам (функциям). Незарегистрированные пользователи или пользователи с ограниченным

[25] Пункт 1 Положения о Федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 // СЗ РФ. 2011. № 44. Ст. 6274.

доступом не имеют возможности получить информацию о соответствующих государственных услугах либо функциях.

Во-вторых, необходимо учитывать, что Единый портал разграничивает информацию о государственных функциях в зависимости от того, кто является пользователем информации: гражданин, юридическое лицо, предприниматель, иностранный гражданин, партнер.

Получить информацию о функциях государственного контроля и надзора могут, прежде всего, юридическое лицо и предприниматель. При поиске информации необходимо выбрать соответствующий федеральный орган исполнительной власти, который предоставляет государственные услуги и осуществляет государственные функции, в том числе по контролю и надзору.

В-третьих, после нахождения соответствующего раздела, посвященного федеральному органу исполнительной власти, появляется информация о государственных услугах и функциях. При этом в большинстве случаев государственные функции по контролю и надзору являются «неэлектронными», то есть осуществлять какое-то взаимодействие или получать информацию через портал «Госуслуги» невозможно. Так, например, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта оказывает 28 государственных услуг и функций, в том числе 15 из них связаны с осуществлением контрольно-надзорных мероприятий. При прохождении в раздел «Проведение проверок за обеспечением транспортной безопасности» появляется информация о проведении внеплановых мероприятий по контролю и надзору за соблюдением законодательства РФ, в том числе международных договоров Российской Федерации, о транспортной безопасности; о проведении плановых мероприятий по контролю и надзору за соблюдением законодательства РФ, о транспортной безопасности[26].

При вхождении на соответствующую страницу каждой из указанных функций (к примеру, проведение плановых мероприятий по контролю и надзору за соблюдением законодательства РФ, о транспортной безопасности) появляется следующая информация на интернет-странице: 1) как получить услугу: способы подачи заявки (лично, через законного представителя, почтой, по телефону, по e-mail, экспедитором (курьером)), способы получения результата (лично, через законного представителя, почтой, по телефону, по e-mail, экспедитором (курьером)); адрес предоставления в электронном виде (неактивная гиперссылка); 2) стоимость и

[26] Дата обращения к порталу «Госуслуги» – 01.09.2018.

порядок оплаты (услуга предоставляется бесплатно); 3) сроки оказания (выполнения) услуги (20 рабочих дней); 4) категории получателей (юридические лица и индивидуальные предприниматели); 5) основания а) для оказания услуги (перечислены конкретные основания для оказания услуги) и б) для отказа (указано, что не предусмотрено); 6) результат оказания услуги (проведение проверки с составлением акта проверки); 7) контакты федерального органа исполнительной власти (руководитель, адрес, телефон, электронная почта, веб-сайт); 8) документы, необходимые для получения услуги (указаны: Приказ (распоряжение) Ространснадзора или территориального органа Ространснадзора о проведении проверки и Годовой план проверок); 9) документы, предоставляемые по завершении оказания услуги: во-первых, положительный результат предоставления услуги/исполнения функции – проведение проверки без выявления нарушений (акт проверки); во-вторых, положительный результат предоставления услуги/исполнения функции – проведение проверки с выявлением нарушений требований (содержит описание предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения, протокола об административном правонарушении, акта проверки, постановления по делу об административном правонарушении).

Кроме информации, которая считается «основной», на странице содержится и «дополнительная информация», включающая: 1) сведения о государственной услуге (название госуслуги, реестровый номер услуги, идентификатор цели, дата размещения в Федеральном реестре государственных услуг; дата последнего обновления сведений в Федеральном реестре государственных услуг; дата последнего обновления сведений на Едином портале государственных услуг (функций)); 2) порядок обжалования (описывается порядок обжалования действий (бездействия) и решений должностных лиц); 3) межведомственное взаимодействие (в данном случае, не предусмотрено); 4) нормативные акты (приводятся нормативные правовые акты, относящиеся к предмету проверки); 5) административный регламент (прикреплен полнотекстовый документ – административный регламент осуществления государственной функции); 6) административные процедуры (указываются основания для проведения плановой проверки и результат ее проведения).

Изучение других разделов интернет-портала «Госуслуги» показывает, что разделы, посвященные федеральным органам исполнительной власти, предоставляют возможность получить в электронном виде лишь государственные услуги, а все государственные функции имеют

неэлектронный вид, их описание носит исключительно информационный характер о соответствующей государственной функции, в том числе функции по контролю или надзору.

Положительным моментом является то, что информация приводится достаточно полной и актуальной на момент осуществления государственной функции, в том числе актуальная информация поступает из *Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (функций)*.

При этом можно получить информацию о различных государственных функциях, осуществляемых как федеральными, так и региональными органами исполнительной власти.

К отрицательным моментам следует отнести следующие: во-первых, неприспособленность сайта для контрольно-надзорной деятельности, то есть многие разделы озаглавлены как оказание государственных услуг, тогда как там идет описание государственных функций (что показал вышеприведенный пример). Тем самым пользователи сайта могут быть введены в заблуждение относительно того, какая деятельность осуществляется органом исполнительной власти: предоставление государственной услуги либо осуществление государственной функции. Во-вторых, серьезной проблемой является отсутствие пояснений относительно того, какое значение имеет представленная информация при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Эта информация различается у каждого органа исполнительной власти относительно контрольно-надзорных мероприятий, а в некоторых случаях идет элементарное копирование административного регламента. В-третьих, интернет-портал предназначен для предоставления государственных услуг и функций в электронном виде, но, по сути, никаких государственных функций в электронном виде не оказывается. Для этого необходимы новые подходы и технологии, которые отличаются от того, каким образом предоставляются государственные услуги в электронном виде. В-четвертых, несмотря на наличие юридически значимой информации об осуществлении государственной функции по контролю и надзору, она является неполной, так как отсутствует информация об обязательных требованиях, подлежащих проверке; не всегда полностью описываются контрольно-надзорные процедуры; не содержится описание прав и обязанностей субъектов, в отношении которых проводятся контрольно-надзорные мероприятия (либо не делается на этом акцент).

Представляется, что было бы целесообразно выделить на портале государственных услуг соответствующий раздел, посвященный осу-

ществлению органами исполнительной власти функций по контролю и надзору, либо создать новый интернет-портал, который бы полностью был связан только с контрольно-надзорной деятельностью.

4. Федеральная государственная информационная система «Единый реестр проверок».

Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415 утверждены Правила формирования и ведения единого реестра проверок[27]. Правила устанавливают порядок формирования и ведения единого реестра проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации. Единый реестр проверок содержит информацию о плановых и внеплановых проверках юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проводимых в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», и информацию о плановых и внеплановых проверках органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проводимых в соответствии со ст. 29.2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», об их результатах и о принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Функционирование единого реестра проверок может осуществляться с использованием инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме. При этом взаимодействие с федеральной государственной информационной системой «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» осуществляется с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Важно отметить, что формирование и ведение единого реестра проверок осуществляются с использованием технологий, позволяющих обеспечить сбор, внесение в единый реестр проверок информации орга-

---

[27] Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415 «О правилах формирования и ведения единого реестра проверок» // СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2825.

нами контроля, хранение информации, ее систематизацию, актуализацию, передачу, защиту, аналитическую обработку, а также внесение изменений в единый реестр проверок. Единый реестр проверок ведется на русском языке. Каждой проверке в едином реестре проверок присваивается учетный номер, и для каждой записи указывается дата внесения ее в единый реестр.

Оператором системы «Единый реестр проверок» является Генеральная прокуратура РФ, а методическая поддержка системы осуществляется Министерством экономического развития РФ.

На органы, осуществляющие функции по контролю и надзору, возлагаются следующие обязанности:

а) они принимают организационно-распорядительные меры, предусматривающие определение должностных лиц органов контроля и надзора, уполномоченных на внесение информации в единый реестр проверок;

б) они осуществляют внесение информации в единый реестр проверок в соответствии с утвержденным Порядком включения информации в единый реестр проверок (Раздел IV Правил формирования и ведения единого реестра проверок);

в) они несут ответственность за достоверность информации, внесенной в единый реестр проверок[28].

Необходимо отметить, что единый реестр проверок имеет установленный состав информации, подлежащей включению в данный реестр.

Так, единый реестр проверок в части плановых и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проводимых в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», включает в себя:

а) *информацию о проверке, содержащую*: учетный номер и дату присвоения учетного номера проверки; дату и номер распоряжения или приказа руководителя (заместителя руководителя) органа контроля о проведении проверки; дату начала и окончания проведения проверки; правовые основания проведения проверки, в том числе подлежащие проверке обязательные требования и требования, установленные муниципальными правовыми

[28] Раздел I Правил формирования и ведения единого реестра проверок, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415 «О правилах формирования и ведения единого реестра проверок» // СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2825.

актами[29]; цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения; вид проверки (плановая, внеплановая); форму проверки (выездная, документарная); сроки проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки; сведения о согласовании проведения проверки с органами прокуратуры в случае, если такое согласование проводилось; сведения о включении плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок;

б) *информацию об органе контроля, содержащую:* наименование органа контроля; фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии) и должность должностного лица (должностных лиц), уполномоченного на проведение проверки, а также экспертов, представителей экспертных организаций, привлекаемых к проведению проверки; указание на реестровый номер функции в федерального государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»;

в) *информацию о лице, в отношении которого проводится проверка, содержащую*: наименование юридического лица или фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии) индивидуального предпринимателя, в отношении которого проводится проверка; государственный регистрационный номер записи о создании юридического лица, государственный номер записи о государственной регистрации индивидуального предпринимателя и идентификационный номер налогоплательщика; место нахождения юридического лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), в отношении которого проводится проверка; место фактического осуществления деятельности юридического лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) или индивидуального предпринимателя, в отношении которого проводится проверка; место нахождения опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений, объектов использования атомной энергии, если проводятся мероприятия по контролю в отношении таких объектов;

---

[29] См.: Мартынов А.В. Новые подходы к установлению обязательных требований, которые должны выполняться субъектами предпринимательской деятельности и являющиеся предметом проверки со стороны контрольно-надзорных органов // Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: Монография, коллектив авторов / Отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. С. 65–89.

г) *информацию об уведомлении проверяемого лица* о проведении проверки с указанием даты и способа уведомления в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

д) *информацию о результатах проверки, содержащую*: дату, время и место составления акта проверки; дату, время, продолжительность и место проведения проверки; наименование проверяемого юридического лица или фамилию, имя и отчество (последнее – при наличии) индивидуального предпринимателя; фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии) и должность должностного лица (должностных лиц), проводившего проверку; фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии) и должность руководителя, иного должностного лица юридического лица, уполномоченного представителя юридического лица, уполномоченного представителя индивидуального предпринимателя, присутствовавших при проведении проверки; сведения об ознакомлении или отказе от ознакомления с актом проверки руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, присутствовавших при проведении проверки, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи; сведения о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения (с указанием положений правовых актов); сведения о несоответствии информации, содержащейся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям (с указанием положений нормативных правовых актов); указание на отсутствие выявленных нарушений обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами (в случае если нарушений обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, не выявлено); сведения о причинах невозможности проведения проверки (в случае если проверка не проведена);

е) *информацию о мерах, принятых по результатам проверки, содержащую*: сведения о выданных предписаниях об устранении выявленных нарушений и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда (реквизиты, срок выполнения, содержание предписания); сведения о направлении материалов о выявленных нарушени-

ях обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, в государственные органы и органы местного самоуправления в соответствии с их компетенцией; сведения о фактах невыполнения предписаний органов контроля об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами (с указанием реквизитов выданных предписаний); перечень примененных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении; сведения о привлечении к административной ответственности виновных лиц; сведения о приостановлении или об аннулировании ранее выданных разрешений, лицензий, аттестатов аккредитации и иных документов, имеющих разрешительный характер; сведения об отзыве продукции; сведения о выполнении лицом, в отношении которого проводилась проверка, предписания об устранении выявленных нарушений; сведения об исполнении постановления по делу об административном правонарушении; сведения об обжаловании решений и действий (бездействия) органа контроля либо его должностных лиц и о результатах такого обжалования;

ж) *информацию об отмене результатов проверки* в случае, если такая отмена была произведена[30].

Аналогичным образом представлена информация в едином реестре проверок в части плановых и внеплановых проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проводимых в соответствии со ст. 29.2 Федерального закона «Об общих принципах организации (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[31].

В соответствии с установленными Правилами, предоставление информации, содержащейся в едином реестре проверок, осуществляется посредством обеспечения доступа к единому реестру проверок на без-

---

[30] Пункт 13 Правил формирования и ведения единого реестра проверок, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415 «О правилах формирования и ведения единого реестра проверок» // СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2825.

[31] Пункт 13.1 Правил формирования и ведения единого реестра проверок, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415 «О правилах формирования и ведения единого реестра проверок» // СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2825.

возмездной основе. Органы прокуратуры, Министерство экономического развития Российской Федерации, а также Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей имеют неограниченный доступ к информации, содержащейся в едином реестре проверок[32].

При этом доступ к общедоступной информации, содержащейся в едином реестре проверок, указанной в ч. 3 ст. 13.3 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», предоставляется неограниченному кругу лиц с момента внесения указанной информации в единый реестр проверок посредством ее размещения оператором единого реестра проверок на специализированном сайте[33] в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе в форме открытых данных[34].

Публичный сайт ФГИС «Единый реестр проверок» Генеральной прокуратуры РФ имеет открытую для всех пользователей часть сайта и ограниченный доступ для зарегистрированных пользователей, в том числе через систему ЕСИА.

Открытая часть сайта для незарегистрированных пользователей имеет разделы: 1) главная страница; 2) открытые данные; 3) поиск проверок; 4) новости.

Раздел «Открытые данные» имеет наборы открытых данных по годам проведения плановых и внеплановых проверок (начиная с 2015 года)[35]. Каждый раздел, соответствующий определенному месяцу и году набора открытых данных, позволяет скачать паспорт набора данных (формат: XML), набор данных (формат: ZIP), структуру набора данных (формат: XSD).

---

[32] Пункт 24 Правил формирования и ведения единого реестра проверок, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415 «О правилах формирования и ведения единого реестра проверок» // СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2825.

[33] https://proverki.gov.ru

[34] Пункт 25 Правил формирования и ведения единого реестра проверок, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415 «О правилах формирования и ведения единого реестра проверок» // СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2825.

[35] https://proverki.gov.ru/wps/portal/Home/opendata

Раздел «Поиск проверок» позволяет по определенным реквизитам (Учетный номер КНМ, ИНН, ОГРН, наименование проверяемого лица, наименование органа прокуратуры, наименование органа контроля (надзора)) путем поискового запроса получить сведения о контрольно-надзорных мероприятиях в отношении конкретного юридического лица или индивидуального предпринимателя.

Результатом поискового запроса становится карточка, содержащая следующие сведения: учетный номер контрольно-надзорного мероприятия (КНМ), тип контрольно-надзорного мероприятия (плановая, внеплановая проверка), ИНН, ОГРН, наименование проверяемого лица, месяц начала проведения КНМ, срок проведения КНМ, место нахождения объекта, наименование органа государственного контроля (надзора), цель проведения КНМ, вид КНМ (документарная, выездная проверка), наименование органа прокуратуры, согласовавшего КНМ.

Интерактивный учетный номер КНМ позволяет получить более детальную информацию о проводимом контрольно-надзорном мероприятии – ***публичный паспорт проверки***, подразделяющийся на 5 информационных разделов:

1) *общая информация* (общий состав атрибутов паспорта КНМ):

– перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки;

– мероприятия по контролю, необходимые для достижения целей и задач проведения контрольно-надзорного мероприятия (по их количеству);

– сведения о согласовании проведения контрольно-надзорного мероприятия с органом прокуратуры;

– перечень правовых оснований для проведения каждого планового или внепланового контрольно-надзорного мероприятия;

– список атрибутов документов о согласовании (проведении) проверки (документ о согласовании проведения КНМ);

2) *информация об органе контроля, включающая*:

– список организаций, проводящих проверку;

– орган контроля (надзора) из Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (ФРГУ) проводящий контрольно-надзорное мероприятие, в том числе идентификатор органа контроля (надзора) из Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (ФРГУ), наименование органа контроля (надзора) из Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (ФРГУ), ОГРН органа государственного контроля (надзора);

– список функций ФРГУ, привязанных к проверке: контрольно-надзорная функция из Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (ФРГУ), привязанная к контрольно-надзорному мероприятию, в том числе идентификатор контрольно-надзорной функции из Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (ФРГУ), наименование контрольно-надзорной функции из Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (ФРГУ);

– должностные лица, уполномоченные на проведение проверки: ФИО должностного лица, уполномоченного на проведение контрольно-надзорного мероприятия (по их количеству); должность должностного лица, уполномоченного на проведение контрольно-надзорного мероприятия; тип должностного лица, уполномоченного на проведение контрольно-надзорного мероприятия;

3) *информация об органе прокуратуры*:

– наименование прокуратуры;

4) *информация о проверяемом лице*:

– субъект контрольно-надзорного мероприятия;

– субъект проверки (резидент РФ, нерезидент РФ);

– тип субъекта контрольно-надзорного мероприятия (юридическое лицо, индивидуальный предприниматель);

– наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, в отношении которого проводится контрольно-надзорное мероприятие;

– ИНН проверяемого лица;

– ОГРН проверяемого лица;

– дата присвоения ОГРН (дата регистрации) юридического лица или индивидуального предпринимателя;

– дата проведения последнего контрольно-надзорного мероприятия в отношении проверяемого лица;

– информация о постановлении о назначении административного наказания или решении о приостановлении и (или) аннулировании лицензии; реквизиты постановления или решения;

5) *результат*:

– объекты проведения проверки (указывается каждый объект проведения контрольно-надзорного мероприятия);

– результат проведения контрольно-надзорных мероприятий (дата и время составления акта о проведении КНМ; место составления акта о проведении КНМ; тип адреса места составления акта о проведении

КНМ (например, место фактического осуществления деятельности); дата начала проведения КНМ (фактическая); длительность КНМ (в часах); фамилия, имя, отчество руководителя, иного должностного лица юридического лица, уполномоченного представителя юридического лица, уполномоченного представителя индивидуального предпринимателя, присутствовавших при КНМ; тип представителя проверяемого лица (например, уполномоченный представитель); отметка об ознакомлении или отказе от ознакомления с актом КНМ руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, присутствовавших при проведении КНМ, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи;

– список должностных лиц, проводивших контрольно-надзорное мероприятие (ФИО, должностного лица, уполномоченного на проведение КНМ).

Представленная на сайте информации является важной для лиц, в отношении которых проводятся контрольно-надзорные мероприятия, так как позволяет получить практически всю информацию о проводимой в отношении него проверки.

Вместе с тем данную информацию вряд ли можно назвать полной. Так, например, фактически отсутствуют сведения в разделе «Правовые основания проведения проверки» о подлежащих проверке обязательных требованиях и требованиях, установленные муниципальными правовыми актами. Не совсем полным является и раздел, посвященный результатам проверки, в частности о выявленных нарушениях обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Все вышеизложенное свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования Федеральной государственной информационной системы «Единый реестр проверок», что позволит сделать более открытой, прозрачной и понятной деятельность контрольно-надзорных органов.

5. Ведомственные государственные информационные системы контрольно-надзорных органов и автоматизация контрольно-надзорной деятельности.

5.1. Единая информационная среда контрольно-надзорной деятельности.

В первую очередь необходимо указать на принятие Стандарта информатизации контрольно-надзорной деятельности, утвержденного

протоколом заседания проектного комитета от 14 июня 2017 г. № 40 (6). Стандарт был разработан Минкомсвязью России[36] согласно п. 7.2 Паспорта приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности, утвержденной протоколом президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12. Рассматриваемая версия настоящего Стандарта (№ 4), разработана 6 июня 2017 года. Предполагается, что Стандарт подлежит доработке и обновлению по мере развития Единой информационной среды контрольно-надзорной деятельности (ЕИС КНД)[37].

Данный документ представляет собой комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти (стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности).

В документе фиксируется, что комплексные требования (Стандарт информатизации КНД, Стандарт) применяются к порядку проектирования и разработки систем, автоматизирующих выполнение контрольно-надзорными органами (КНО) своих функций. Они предназначены для использования должностными лицами КНО, организациями, обеспечивающими разработку и внедрение *ведомственных информационных систем* автоматизации контрольно-надзорной деятельности контрольно-надзорных органов (далее – ВИС КНО), иными заинтересованными лицами.

Стандарт преследует следующие цели:

1) обеспечить возможность информационного взаимодействия органов и организаций, принимающих участие в контрольно-надзорной деятельности (КНД), включая проверяемых лиц, в рамках Единой информационной среды контрольно-надзорной деятельности (ЕИС КНД);

2) упростить для органов и организаций, принимающих участие в контрольно-надзорной деятельности, включая проверяемых лиц (участники КНД), практическое применение требований и поручений, содержащихся в правовых актах, программах и дорожных картах, связанных с реформой КНД;

---

[36] Министерство связи и массовых коммуникаций РФ переименовано в Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ (Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г.).

[37] Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

3) представить единую методологию автоматизации типовых функций ВИС КНО и способствовать единству реализации типовых функций ВИС КНО.

Данный Стандарт предусматривает три уровня функциональных и технологических характеристик ВИС КНО: базовый, средний и высокий (уровни соответствия, уровни Стандарта). Порядок реализации контрольно-надзорными органами указанных требований согласно уровням Стандарта определяется действующим регулированием, утвержденными планами деятельности, поручениями и иными организационно-распорядительными документами, принимаемыми в том числе в рамках реализации приоритетного проекта «Реформа контрольно-надзорной деятельности».

В рассматриваемом Стандарте под *Единой информационной средой контрольно-надзорной деятельности* (ЕИС КНД) понимается совокупность информационных систем (включая ВИС КНО), обеспечивающих исполнение обязанностей, реализацию прав и взаимодействие в электронной форме участников контрольно-надзорной деятельности, а также иных заинтересованных лиц на базе инфраструктуры электронного правительства.

В ЕИС КНД осуществляется информационное взаимодействие между следующими участниками (пользователями системы):

а) контрольные (надзорные) органы;

б) проверяемые лица;

в) органы прокуратуры;

г) Министерство экономического развития РФ;

д) Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ;

е) орган, уполномоченный на ведение реестров КНО, видов контроля, наборов обязательных требований;

ж) Аппарат Правительства РФ, Администрация Президента РФ;

з) независимые поставщики сведений для контрольно-надзорной деятельности;

и) заинтересованные граждане и организации.

Согласно рассматриваемому Стандарту, под ВИС КНО понимается ведомственная информационная система либо совокупность ведомственных информационных систем, автоматизирующих контрольно-надзорную деятельность КНО. Системы электронного документооборота, кадрового учета, работы с обращениями граждан и иные информационные системы могут рассматриваться как составляющие ВИС КНО в

том случае, если с их помощью автоматизируются какие-либо процессы в рамках КНД (например, внутриведомственное согласование документов в СЭДО, внесение показателей результативности и эффективности деятельности должностного лица КНО в систему кадрового учета, обработка обращений граждан в системе работы с обращениями граждан).

ВИС КНО предназначена для обеспечения исполнения обязанностей, реализации прав и взаимодействия в электронной форме в ходе и в связи с контрольно-надзорной деятельностью следующих лиц:

а) контрольные (надзорные) органы;

б) проверяемые лица;

в) независимые поставщики сведений для КНД;

г) заинтересованные граждане и организации.

В соответствии с рассматриваемым Стандартом, ВИС КНО автоматизирует следующие процессы в ходе и в связи с КНД:

1) внедрение системы управления рисками при осуществлении КНД;

2) внедрение системы оценки результативности и эффективности КНД;

3) систематизация и учет обязательных требований к проверяемым лицам, объектам, видам деятельности;

4) автоматизация проведения профилактической работы;

5) автоматизация внедрения современных кадровых технологий;

6) автоматизация проведения антикоррупционных мероприятий;

7) автоматизация информационного взаимодействия между КНО и проверяемыми лицами;

8) автоматизация информационного взаимодействия между КНО и органами прокуратуры;

9) автоматизация информационного взаимодействия между КНО и иными государственными органами;

10) автоматизация информационного взаимодействия между КНО и заинтересованными гражданами и организациями;

11) автоматизация проведения контрольно-надзорных мероприятий;

12) ведение информационных ресурсов ВИС КНО[38].

---

[38] См.: Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности), утверждены протоколом заседания проектного комитета от 14 июня 2017 г. № 40 (6). Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

В документе отмечается, что Стандарт подлежит применению совместно с функциональной архитектурой ЕИС КНД. Функциональная архитектура определяет структуру, выполняемые функции и взаимосвязь компонентов ЕИС КНД и задает таким образом общий контекст для применения изложенных требований.

В том случае если отдельные положения Стандарта являются неприменимыми в силу специфики деятельности КНО (например, нормативными правовыми актами не предусмотрено информационное взаимодействие с иными государственными органами в ходе КНМ; согласование плановых и внеплановых КНМ с органами прокуратуры; раскрытие сведений об основаниях для присвоения категорий риска, классов опасности), использование Стандарта осуществляется лишь в применимой его части.

В том случае если отдельные требования Стандарта на момент применения Стандарта не обеспечены нормативной правовой базой федерального уровня, использование Стандарта осуществляется в той части, в которой его требования сопровождаются необходимым нормативным правовым обеспечением. Требования различных уровней Стандарта предполагают различный уровень развития нормативного правового регулирования в сфере КНД. Таким образом, уровень развития нормативного правового регулирования является независящим от КНО фактором, ограничивающим развитие ВИС КНО[39].

Важно обратить внимание на общее описание подхода к выделению уровней Стандарта в рассматриваемом документе.

На базовом уровне Стандарта допускаются низкая автоматизация процессов КНД, а также хранение сведений в произвольных форматах (без использования НСИ). На этом уровне должны быть частично автоматизированы процессы применения системы управления рисками, а также организации сбора и обработки значений показателей результативности и эффективности КНД, индикативных показателей (далее – показатели КНД). Кроме того, должно быть обеспечено информационное взаимодействие с ФГИС ЕРП (при передаче планов КНМ), а также с

[39] См.: Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности), утверждены протоколом заседания проектного комитета от 14 июня 2017 г. № 40 (6). Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

иными государственными органами (при получении сведений о проверяемых лицах).

На среднем уровне Стандарта должны быть полностью автоматизированы процессы применения системы управления рисками, планирования КНМ, сбора и обработки значений показателей КНД. Этот уровень также предполагает развитие единых личных кабинетов проверяемого и должностного лиц. Кроме того, ВИС КНО должна обеспечивать решение отдельных задач при систематизации обязательных требований, предполагается также частичная автоматизация процессов проведения профилактической работы и КНМ.

На высоком уровне Стандарта предполагается полная автоматизация всех процессов КНД. Должно быть обеспечено применение проверочных листов, актов о проведении КНМ и иных документов исключительно в электронной форме. Описание обязательных требований должно быть представлено в машиночитаемой форме. Должно быть обеспечено информационное взаимодействие с иными государственными органами в рамках совместного администрирования КНД. Кроме того, предполагается широкое применение «больших данных» и «интернета вещей»[40].

Кроме того, в документе закреплен алгоритм последовательности действий по применению Стандарта.

В первую очередь должна быть осуществлена оценка соответствия используемых КНО средств автоматизации КНД тому или иному уровню Стандарта. Для этого необходимо сопоставить имеющиеся средства автоматизации, информационного взаимодействия, сбора, хранения и обработки сведений, а также нормативное правовое и методическое обеспечение средств автоматизации с требованиями Стандарта, предусмотренными для каждого уровня Стандарта.

С учетом результатов проведенного аудита следует провести предварительное планирование мероприятий по созданию (развитию) ВИС КНО. Для этого следует:

– определить плановые сроки достижения соответствия ВИС КНО каждому из уровней (в соответствии с действующими правовыми актами);

---

[40] См.: Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности), утверждены протоколом заседания проектного комитета от 14 июня 2017 г. № 40 (6). Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

– выделить работы, которые должны быть проведены для обеспечения соответствия ВИС КНО очередному уровню Стандарта;

– определить сроки проведения работ – исходя из плановых сроков достижения соответствия ВИС КНО очередному уровню Стандарта;

– определить ориентировочные затраты на выполнение работ в привязке к срокам проведения работ.

Планирование работ по обеспечению соответствия ВИС КНО базовому уровню стандарта следует осуществлять сразу после принятия Стандарта.

Планирование работ по обеспечению соответствия ВИС КНО среднему и высокому уровням Стандарта следует осуществлять не позднее, чем за два года до наступления планового срока соответствия.

По итогам планирования работ следует организовать мероприятия, связанные с размещением соответствующих государственных заказов. Технические задания создание (развитие) ВИС КНО подлежит согласованию с Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ [41].

Основное содержание рассматриваемого Стандарта информатизации контрольно-надзорной деятельности включает описание уровней применения Стандарта к следующим процессам осуществления контрольно-надзорной деятельности:

1) внедрение системы управления рисками при осуществлении контрольно-надзорной деятельности (раздел 5);

2) внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (раздел 6);

3) систематизация и учет обязательных требований к проверяемым лицам, объектам, видам деятельности (раздел 7);

4) автоматизация проведения профилактической работы (раздел 8);

5) автоматизация внедрения современных кадровых технологий (раздел 9);

6) автоматизация проведения антикоррупционных мероприятий (раздел 10);

---

[41] См.: Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности), утверждены протоколом заседания проектного комитета от 14 июня 2017 г. № 40 (6). Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

7) автоматизация информационного взаимодействия между контрольно-надзорными органами и проверяемыми лицами (раздел 11);

8) раздел автоматизации информационного взаимодействия между контрольно-надзорными органами и органами прокуратуры (раздел 12);

9) автоматизация информационного взаимодействия между контрольно-надзорными органами и иными государственными органами (раздел 13);

10) автоматизация информационного взаимодействия между контрольно-надзорными органами и заинтересованными гражданами и организациями (раздел 14);

11) автоматизация проведения контрольно-надзорных мероприятий (раздел 15);

12) ведение информационных ресурсов ВИС КНО (раздел 16);

13) требования к личному кабинету должностного лица контрольно-надзорного органа (раздел 17).

Важно отметить, что решение КНО о создании (развитии) ВИС КНО утверждается ведомственным актом и подлежит согласованию с органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий (Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ). Создание (развитие) ВИС КНО производится в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов».

Перечень информационных ресурсов, ведение которых КНО осуществляется в ВИС КНО, состав включаемых в них данных, а также порядок их ведения определяются актами КНО. Порядок ведения каждого информационного ресурса в ВИС КНО должен устанавливать:

– правовые последствия (права или обязанности субъектов, в том числе на совершение тех или иных действий в рамках осуществления КНД), возникающие вследствие внесения (изменения, удаления) сведений в них;

– порядок раскрытия (опубликования) сведений с целью обеспечения их доступности лицам, в отношении которых формируются правовые последствия; ответственность должностных лиц КНО за совершение действий в рамках осуществления КНД без внесения необходимых сведений в реестры;

– порядок обеспечения юридической значимости сведений в информационных ресурсах, где это необходимо;

– порядок обеспечения юридической значимости документов долгосрочного хранения в электронной форме.

Формы всех используемых в ВИС КНО электронных документов (например, листов профилирования, проверочных листов) подлежат утверждению и опубликованию, в том числе для всеобщего сведения[42].

5.2. Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности.

Распоряжением Правительства РФ от 26 сентября 2017 г. № 2049-р утвержден План мероприятий («дорожная карта») по созданию, развитию и вводу в эксплуатацию информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» на 2017–2019 годы[43].

В указанной Дорожной карте отмечается, что осуществление контрольными (надзорными) органами с определенной периодичностью проверки подконтрольных субъектов зачастую требует повышения эффективности расходования задействованных ресурсов. Одновременно складывается ситуация, при которой количество подконтрольных субъектов превышает потенциальные возможности контрольного (надзорного) органа по их проверке. Это приводит к отсутствию возможности обеспечить безопасность обработки и хранения информации о результатах проверки деятельности подконтрольных субъектов.

Мировая практика свидетельствует об активном использовании автоматизации процессов контрольной (надзорной) функции государства в целях снижения общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности с одновременным повышением уровня эффективности контрольной (надзорной) деятельности уполномоченных органов государственной власти.

В связи с этим необходимо внедрение современных информационных технологий в части проведения контрольных (надзорных) мероприятий в зависимости от степени нагрузки на контрольный (надзорный)

---

[42] См.: Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности), утверждены протоколом заседания проектного комитета от 14 июня 2017 г. № 40 (6). Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[43] СЗ РФ. 2017. № 41. Ст. 5993.

орган, что позволит существенно повысить эффективность расходования ресурсов контрольных (надзорных) органов путем сосредоточения усилий инспекторского состава органов государственного контроля (надзора) на наиболее значимых направлениях.

Сокращение числа проверок и снижение административного давления на бизнес при одновременном повышении уровня защищенности охраняемых законом ценностей станет следствием реализации «дорожной карты»[44].

Целью «дорожной карты» является оптимизация трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора), в числе которых уменьшение количества личных посещений инспекторами контрольных (надзорных) органов проверяемых организаций, перевод документооборота из бумажного в электронный вид, сокращение количества конфликтных ситуаций с использованием федеральной информационной системы досудебного (внесудебного) обжалования.

Фактором повышения эффективности государственного управления посредством оптимизации контрольной (надзорной) функции государства является переход при организации и осуществлении мероприятий по контролю к автоматизации процессов, которые используются в большинстве развитых стран мира.

Мировой опыт использования автоматизации свидетельствует, что подобный подход позволяет сократить общее количество и скорость проверок до 50 процентов, а отдельные категории бизнеса и вовсе освободить от необходимости прохождения плановых проверок либо проводить их путем удаленного представления материалов без посещения проверяемой организации. При этом обеспечено сохранение или даже повышение уровня безопасности в подконтрольной сфере.

Результатами реализации «дорожной карты» являются:

– создание, развитие и ввод в эксплуатацию государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»;

– принятие соответствующих нормативных правовых актов в целях установления требований при проведении процесса информатизации

[44] Пункт 1 Плана Мероприятий («дорожная карта») по созданию, развитию и вводу в эксплуатацию информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» на 2017–2019 годы, утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 26 сентября 2017 г. № 2049-р // СЗ РФ. 2017. № 41. Ст. 5993.

контрольных (надзорных) органов при организации и осуществлении всех видов государственного контроля (надзора) начиная с 2017 года.

По результатам реализации «дорожной карты» планируется обеспечить на основе общих стандартов и методических подходов необходимый уровень информационного взаимодействия органов государственного контроля (надзора) и используемых ими информационных систем при планировании и осуществлении мероприятий государственного контроля (надзора), автоматизировать постоянные и однообразные процессы, осуществляемые инспекторским составом, повысить обоснованность принимаемых ими решений, автоматизировать сбор и анализ сводной информации об осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий, а также повысить доступность указанной информации для хозяйствующих субъектов и граждан[45].

Результатом реализации мероприятий, предусмотренных Дорожной картой, стало разработка и принятие Постановления Правительства РФ от 21 апреля 2018 г. №482 утверждено Положение о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»[46].

В данном нормативном правовом акте устанавливается, что государственная информационная система «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (ТОР КНД) создается в целях обеспечения посредством использования информационно-коммуникационных технологий исполнения обязанностей, реализации прав и взаимодействия в электронной форме при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля должностными лицами органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Задачей создания данной государственной информационной системы является автоматизация процессов:

а) применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора);

---

[45] Раздел II Плана Мероприятий («дорожная карта») по созданию, развитию и вводу в эксплуатацию информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» на 2017–2019 годы, утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 26 сентября 2017 г. № 2049-р // СЗ РФ. 2017. № 41. Ст. 5993.

[46] СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2633.

б) оценки результативности и эффективности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

в) систематизации и учета требований, установленных Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами, законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами;

г) информационного взаимодействия между органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, органами прокуратуры, иными государственными органами, а также организациями, в том числе в рамках проведения мероприятий по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю, в том числе путем предоставления доступа к информации о деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подлежащей государственному контролю (надзору) или муниципальному контролю, и об используемых ими производственных объектах, в том числе посредством использования специальных технических средств, включая автоматические средства измерения и учета объема или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, концентрации загрязняющих веществ, а также технических средств фиксации и передачи информации;

д) проведения мероприятий по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля[47].

Принципами *функционирования* указанной государственной информационной системы являются:

а) предоставление доступа к сервисам государственной информационной системы, осуществляемое с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и предполагающее возможность индивидуализированной настройки процессов и информационных ресурсов государственной информационной системы;

---

[47] Пункт 3 Положения о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2018 г. № 482 // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2633.

б) авторизованный доступ к государственной информационной системе, осуществляемый с использованием единой системы идентификации и аутентификации;

в) информационное взаимодействие государственной информационной системы с иными государственными информационными системами, осуществляемое посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия;

г) формирование, ведение и актуализация классификаторов и справочников, используемых в государственной информационной системе, осуществляемые с использованием федеральной государственной информационной системы «Единая система нормативной справочной информации»[48].

Согласно данному положению, участниками государственной информационной системы являются:

а) оператор государственной информационной системы – Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ (оператор);

б) координаторы государственной информационной системы – лица, замещающие должности федеральной государственной гражданской службы, государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации или муниципальной службы, которые назначаются соответствующими актами федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по государственному контролю (надзору), высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления (координаторы);

в) уполномоченные лица государственной информационной системы – лица, замещающие должности федеральной государственной гражданской службы, государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации или муниципальной службы, включенные соответствующими правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по государственному контролю (надзору), высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления в соответствующий перечень должностных лиц (уполномоченные лица);

г) пользователи государственной информационной системы – лица, обладающие полномочиями по организации или проведению мероприя-

---

[48] Пункт 4 Положения о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2018 г. № 482 // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2633.

тий по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю и замещающие должности федеральной государственной гражданской службы, государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации или муниципальной службы, а также лица, являющиеся работниками государственных или муниципальных бюджетных учреждений и обладающие полномочиями по организации или проведению мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, зарегистрированные уполномоченными лицами в государственной информационной системе в соответствии с правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по государственному контролю (надзору), высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления (пользователи)[49].

Конкретные полномочия оператора, координатора, уполномоченных лиц и пользователей определяются Положением о государственной информационной системе (пункты 6–10).

Необходимо отметить, что *функциями государственной информационной системы являются*:

а) учет сведений о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю, или используемых ими производственных объектах с обеспечением возможности внесения сведений о присвоенных категориях риска и классах опасности;

б) планирование мероприятий по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом присвоенных категорий риска и классов опасности, формирование проектов ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) и индивидуальных предпринимателей в автоматизированном режиме, в том числе с использованием сведений о присвоенных категориях риска и классах опасности, обеспечение внутриведомственного согласования проектов планов мероприятий по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, передачи проектов планов мероприятий по осуществлению государственного контроля

[49] Пункт 5 Положения о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2018 г. № 482 // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2633.

(надзора) и муниципального контроля в федеральную государственную информационную систему единый реестр проверок;

в) обеспечение возможности использования и ведение утвержденных правовыми актами органов государственного контроля (надзора) и органов муниципального контроля проверочных листов (списков контрольных вопросов);

г) внесение сведений о мероприятиях по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля в федеральную государственную информационную систему единый реестр проверок через личный кабинет пользователя с подписанием внесенных сведений электронной подписью внесшего их пользователя;

д) направление запросов и получение сведений о проверяемом лице в рамках межведомственного информационного взаимодействия;

е) ведение реестра должностных лиц органов государственного контроля (надзора) и органов муниципального контроля;

ж) ведение сведений о значениях показателей результативности и эффективности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

з) проверка контролируемых параметров быстродействия;

и) направление, получение, обработка и доставка электронных сообщений в рамках межведомственного информационного взаимодействия;

к) обеспечение возможности определения и фиксации времени передачи, целостности и подлинности запросов и электронных сообщений, авторства, указание сведений, позволяющих проследить историю движения запросов и электронных сообщений при осуществлении функций государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

л) обеспечение доступа к электронным сервисам государственных информационных систем, предоставляющих сведения, необходимые для осуществления функций государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, подключенных к единой системе межведомственного электронного взаимодействия;

м) обеспечение защиты передаваемой информации от несанкционированного доступа, искажения или блокирования с момента поступления указанной информации в государственную информационную систему и до момента ее передачи в единую систему межведомственного электронного взаимодействия или пользователю;

н) формирование, ведение и публикация для всеобщего доступа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для каждого вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля

перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, а также текстов, соответствующих нормативных правовых актов;

о) обработка в машиночитаемом виде сведений о значениях показателей деятельности по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, соответствующих типовому перечню показателей результативности и эффективности контрольной (надзорной) деятельности и структуре перечня показателей результативности и эффективности контрольной (надзорной) деятельности;

п) передача сведений о значениях показателей результативности и эффективности деятельности по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в государственную автоматизированную информационную систему «Управление»[50].

Кроме того, *технические и программные средства государственной информационной системы обеспечивают*:

а) защиту информации, содержащейся в информационных ресурсах, в том числе от копирования, распространения, уничтожения, модификации и блокирования доступа к ней, а также от иных неправомерных действий;

б) применение усиленной квалифицированной электронной подписи при размещении, изменении или удалении информации, а также возможность проверки такой электронной подписи на протяжении всего срока хранения информации средствами государственной информационной системы;

в) идентификацию, аутентификацию и авторизацию участников, осуществляющих формирование, размещение, изменение и удаление информации, содержащейся в информационных ресурсах;

г) ведение электронных журналов учета операций, выполненных с помощью технических и программных средств, позволяющих обеспечивать учет всех действий по размещению, изменению и удалению информации, фиксировать точное время, содержание изменений и сведения о лицах, осуществивших изменения;

---

[50] Пункт 11 Положения о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2018 г. № 482 // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2633.

д) ежедневное копирование информации и электронных журналов учета операций на резервный материальный носитель, обеспечивающий возможность восстановления указанной информации;

е) хранение резервных копий информации и электронных журналов учета операций, полученных в результате ежедневного копирования в течение 30 календарных дней[51].

6. Размещение на официальных сайтах органов исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» перечней правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю.

В соответствии с подпунктом 2 части 2 ст. 8.2 Федерального закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля органы государственного контроля (надзора) и органы муниципального контроля обеспечивают размещение на официальных сайтах в сети «Интернет» для каждого вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, требования, установленные муниципальными правовыми актами, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов.

Понятие «обязательные требования» отсутствует в Федеральном законе о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля[52]. Вместе с тем, из имеющегося в этом законе определения «государственный контроль (надзор)» можно сделать выводы, что под обязательными требованиями следует понимать требова-

---

[51] Пункт 12 Положения о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2018 г. № 482 // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2633.

[52] См.: Мартынов А.В. Новые подходы к установлению обязательных требований, которые должны выполняться субъектами предпринимательской деятельности и являющиеся предметом проверки со стороны контрольно-надзорных органов // Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: Монография / Отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. С. 65–89.

ния, установленные «настоящим 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» (ст. 1), соблюдение которых является предметом проверки органов государственного контроля и надзора.

Вместе с тем, в Методических рекомендациях по составлению перечня правовых актов и их составных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (вместе с типовой формой перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю), утвержденными протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18 августа 2016 г. № 6[53] (далее – Методические рекомендации), *обязательные требования* – условия, ограничения, запреты, обязанности, предъявляемые к осуществлению гражданами и организациями предпринимательской и иной деятельности, совершению ими действий, результатам осуществления деятельности или совершения действий, использованию ими при осуществлении указанной деятельности, совершении действий производственных объектов, установленные в целях защиты охраняемых законом ценностей международными договорами Российской Федерации, актами органов Евразийского экономического союза, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, также нормативными правовыми актами органов государственной власти СССР и РСФСР, нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР[54] и иными норматив-

---

[53] Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[54] Соблюдение соответствующих законодательству Российской Федерации обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР, проверялось в рамках осуществления государственного контроля (надзора) до 1 июля 2017 года в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральным закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля

ными документами. Обязательные требования также могут содержаться в документах, не являющихся нормативными правовыми актами, если для неопределенного круга лиц обязанность соблюдать положения указанных документов предусмотрена законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации применительно к определенным видам государственного контроля (надзора).

Кроме того, под *нормативными документами* предлагается понимать документы, принятые федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти СССР и РСФСР в соответствии с ранее действующим регулированием, не являющиеся нормативными правовыми актами и применяющиеся в качестве обязательных к деятельности хозяйствующих субъектов до момента урегулирования соответствующих отношений нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с актуальными положениями законодательства Российской Федерации (например, до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов – нормативные документы, устанавливающие требования к продукции и процессам (ГОСТы, СНиПы, Своды правил и т.д.).

Кроме того, в Методических рекомендациях определены *обязательным требования технического характера* – обязательные требования, регламентирующие производственные процессы хозяйствующих субъектов, эксплуатацию их производственных объектов, а также производимую и (или) реализуемую хозяйствующими субъектами продукцию, в том числе обязательные требования в сфере технического регулирования, в сфере охраны труда, в сфере ветеринарии, в сфере карантина растений, в сфере природопользования, в сфере промышленной безопасности, в области использования атомной энергии, в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия и в иных системах нормирования, устанавливаемые в целях обеспечения безопасности указанных процессов, объектов и продукции[55].

(надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

[55] Пункт 2 Методических рекомендаций по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (вместе с типовой формой перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю), утверждены протоколом заседания Правительственной комиссии по прове-

В Методических рекомендациях отмечается, что Перечень актов, содержащих обязательные требования, разрабатывается по отношению к отдельному виду государственного контроля (надзора). При осуществлении органом государственного контроля (надзора) нескольких видов государственного контроля (надзора) необходимо разрабатывать самостоятельные перечни актов, содержащих обязательные требования, по отношению к каждому виду государственного контроля (надзора), полномочиями на осуществление которых наделен такой орган. Разработка Перечня актов, содержащих обязательные требования, осуществляется с учетом требований законодательства Российской Федерации в области защиты государственной тайны и иной информации ограниченного доступа.

Определены цели разработки Перечня актов, содержащих обязательные требования, к которым отнесены:

1) актуализация информации о действующих и применяемых органом государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю обязательных требованиях;

2) систематизация практики осуществления государственного контроля (надзора) различными территориальными органами, подразделениями и должностными лицами в рамках одного органа государственного контроля (надзора) в части приведения к единообразному пониманию предмета соответствующего вида государственного контроля (надзора) и массива обязательных требований, подлежащих проверке;

3) обеспечение доступности информации об обязательных требованиях для хозяйствующих субъектов, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору).

Важное значение имеют и задачи, которые должны быть решены при разработке и дальнейшем ведении Перечня актов, содержащих обязательные требования, в частности:

1) проведение инвентаризации в сфере деятельности соответствующего органа государственного контроля (надзора) массива накопленных актов, содержащих контролируемые таким органом обязательные требования, принятых ранее самим органом государственного контроля (надзора), его правопредшественниками или иными государственными органами, международными организациями;

2) проведение инвентаризации в сфере деятельности соответствующего органа государственного контроля (надзора) массива накопленных

дению административной реформы от 18 августа 2016 г. № 6. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

актов, содержащих контролируемые таким органом обязательные требования, принятых ранее самим органом государственного контроля (надзора), его правопредшественниками или иными государственными органами, международными организациями;

3) размещение в открытом доступе Перечня актов, содержащих обязательные требования, обеспечение открытости и доступности для хозяйствующих субъектов текстов актов, включенных в Перечень актов, содержащих обязательные требования.

При разработке и последующем применении Перечня актов, содержащих обязательные требования, рекомендуется придерживаться следующих *принципов*:

1) обеспечение исчерпывающего Перечня актов, содержащих обязательные требования, включающего в себя весь массив фактически применяемых и контролируемых обязательных требований при осуществлении соответствующего вида государственного контроля (надзора);

2) обеспечение фактического применения Перечня актов, содержащих обязательные требования, территориальными органами и иными подразделениями органа государственного контроля (надзора) и его должностными лицами при планировании и проведении мероприятий по контролю;

3) обеспечение актуальности Перечня актов, содержащих обязательные требования, после его разработки и утверждения посредством своевременного внесения в него изменений и дополнений в связи с вновь выявленными обязательными требованиями или изменениями нормативного правового регулирования;

4) обеспечение доступности Перечня актов, содержащих обязательные требования, в том числе посредством его размещения на официальном сайте органа государственного контроля (надзора)[56].

---

[56] Пункты 4–6 Методических рекомендаций по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (вместе с типовой формой перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю), утверждены протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18 августа 2016 г. № 6. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

Следует отметить, что Перечень актов, содержащих обязательные требования, утверждается приказом соответствующего органа государственного контроля (надзора) с учетом данных Методических рекомендаций.

В настоящее время[57] перечни правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении контрольно-надзорных полномочий федеральными органами исполнительной власти, утверждены в *следующих федеральных органах исполнительной власти*.

Федеральные министерства:

1) Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) – 4 перечня;

2) Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России) – 8 перечней[58];

3) Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России) – 6 перечней;

4) Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России) – 6 перечней[59];

5) Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) – 1 перечень[60];

6) Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ (Минкомсвязь России) – 1 перечень[61];

7) Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России) – 3 перечня[62];

8) Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России) – 2 перечня[63];

---

[57] Информация на 1 ноября 2018 г.

[58] Приказ Минкультуры России от 17 апреля 2017 г. № 580.

[59] Приказ Минпромторга России от 22 декабря 2017 г. № 4621; Приказ Минпромторга России от 20 декабря 2017 г. №4550; Приказ Минпромторга России от 19 октября 2016 г. №3713; Приказ Минпромторга России от 19 октября 2016 г. № 3714; Приказ Минпромторга России от 25 октября 2016 г. № 3787; Приказ Минпромторга России от 28 октября 2016 г. № 3847.

[60] Приказ МЧС России от 22 марта 2018 г. № 116.

[61] Приказ Минкомсвязи России от 14 ноября 2016 г. № 553.

[62] Приказ Минстроя России от 18 октября 2017 г. № 1436/пр.

[63] Приказ Минфина России от 18 октября 2016 г. № 444; Приказ Минфина России от 24 ноября 2016 г.

9) Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России) – 2 перечня[64];

10) Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России) – 2 перечня.

Всего федеральными министерствами утверждено **35** перечней правовых актов, содержащих обязательные требования.

Федеральные службы:

1) Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) – 4 перечня[65];

2) Федеральная налоговая служба (ФНС России) – 9 перечней[66];

3) Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия) – 1 перечень;

4) Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) – 6 перечней[67];

5) Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация) – 1 перечень[68];

6) Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) – 8 перечней[69];

7) Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) – 3 перечня[70];

8) Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент) – 1 перечень[71];

9) Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) – 4 перечня;

10) Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) – 12 перечней[72];

11) Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) – 4 перечня[73];

12) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) – 26 перечней[74];

---

[64] Приказ Минэнерго России от 20 декабря 2016 г. № 1360.

[65] Приказ ФАС России от 13 июля 2017 г. № 928/17.

[66] Приказ ФНС России от 3 апреля 2017 г. № ММВ-7-2/278@.

[67] Приказ Росреестра от 23 ноября 2016 г. № П/0569.

[68] Приказ Росаккредитации от 16 декабря 2016 г. № 12850а.

[69] Приказ Россельхознадзора от 17 октября 2016 г. № 744.

[70] Приказ Росгидромета от 29 июня 2017 г. № 299.

[71] Приказ Роспатента от 17 октября 2016 г. № 164.

[72] Приказ Росздравнадзора от 27 апреля 2017 г. № 4043.

[73] Приказ Рособрнадзора от 27 июля 2017 г. № 1283.

13) Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) – 11 перечней[75];

14) Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) – 12 перечней[76];

15) Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование) – 6 перечней;

16) Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России) – 3 перечня[77];

17) Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) – 1 перечень[78];

18) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) – 9 перечней[79];

19) Федеральная служба судебных приставов (ФСПП России) – 1 перечень[80];

20) Федеральная таможенная служба (ФТС России) – 1 перечень;

21) Федеральное казначейство (Казначейство России) – 7 перечней[81].

Всего федеральными службами утверждено **130** перечней правовых актов, содержащих обязательные требования.

Федеральные агентства:

1) Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) – 1 перечень;

2) Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) – 3 перечня[82];

3) Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) – 2 перечня[83];

---

[74] Приказ Росприроднадзора от 18 октября 2016 г. № 670.

[75] Приказ Роскомнадзора от 18 октября 2016 г. № 272.

[76] Приказ Ространснадзора от 28 августа 2017 г. № ВБ-793фс; Приказ Ространснадзора от 18 октября 2016 г. №СС-1096фс; Приказ Ространснадзора от 18 октября 2016 г. №СС-1097фс.

[77] Приказ ФСТЭК России от 14 октября 2016 г. №146; Приказ ФСТЭК России от 14 октября 2016 г. № 147; Приказ ФСТЭК России от 14 октября 2016 г. № 148.

[78] Приказ Росфинмониторинга от 17 октября 2016 г. № 341.

[79] Приказ Ростехнадзора от 17 октября 2016 г. № 421; Приказ Ростехнадзора от 31 августа 2017 г. № 348.

[80] Приказ ФССП России от 13 июня 2017 г. № 229.

[81] Приказ Казначейства России от 30 декабря 2016 г. № 541.

[82] Приказ Рослесхоза от 29 ноября 2016 г. № 504.

[83] Приказ Росрыболовства от 13 ноября 2017 г. № 753.

4) Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) – 2 перечня[84];

5) Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России) – 2 перечня.

Всего федеральными министерствами утверждено **10** перечней правовых актов, содержащих обязательные требования.

Государственные корпорации:

– Госкорпорация «Росатом» – 1 перечень[85].

Таким образом, федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность (включая госкорпорацию «Росатом»), утверждено **176** перечней правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении контрольно-надзорных полномочий федеральными органами исполнительной власти, и подлежащих размещению на официальных сайтах этих органов власти.

В соответствии с Методическими рекомендациями при размещении Перечня актов, содержащих обязательные требования, на сайте рекомендуется придерживаться следующих требований:

во-первых, на сайте следует создать специальную страницу, которая должна иметь собственное наименование «Перечень обязательных требований»;

во-вторых, на главной странице сайта, а также на страницах сайта, посвященных вопросам осуществления государственного контроля (надзора), должны располагаться гиперссылки, обеспечивающие доступ на специальную страницу с названием «Перечень обязательных требований»;

в-третьих, на специальной странице сайта «Перечень обязательных требований» должны быть доступны перечни актов, содержащих обязательные требования, по отношению ко всем видам государственного контроля (надзора), которые осуществляет орган государственного контроля (надзора);

в-четвертых, перечни актов, содержащих обязательные требования, размещаются для просмотра в формате html, а также в форматах, доступных для скачивания и пригодных для обработки в текстовых редакторах;

в-пятых, в открывающихся перечнях актов, содержащих обязательные требования, наименования актов должны содержать гиперссылки на полные тексты актов, которые включены в перечень (открытие такой

---

[84] Приказ Росстандарта от 28 декабря 2016 г. № 2024.

[85] Приказ Госкорпорации «Росатом» от 27 февраля 2018 г. №1/219-П-дсп.

гиперссылки должно позволять получить доступ к полному тексту соответствующего акта для просмотра в формате html, а также в форматах, доступных для скачивания и пригодных для обработки в текстовых редакторах; данная рекомендация может быть учтена посредством перенаправления пользователя сайта к тексту соответствующего акта, размещенного на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru); в случае, если обязательные требования устанавливаются незначительной частью акта, включенного в Перечень актов, содержащих обязательные требования, допускается обеспечивать доступ к содержанию проверяемых требований путем размещения выписок из соответствующих актов);

в-шестых, при включении в Перечни актов, содержащих обязательные требования, значительного количества таких актов, на специальной странице сайта «Перечень обязательных требований» должны иметься поисковые средства, позволяющие проводить контекстный поиск актов, содержащих обязательные требования, и их содержания, а также поиск по реквизитам и наименованиям лиц и производственных объектов, в отношении которых устанавливаются обязательные требования;

в-седьмых, на специальной странице сайта «Перечень обязательных требований» следует разместить форму обратной связи для пользователей сайта (такой сервис должен позволять оставлять обращения, связанные с содержанием, ведением и применением Перечня актов, содержащих обязательные требования; рекомендуется в соответствующей форме сайта устанавливать следующие фильтры обращений пользователей сайта: «сообщить о применении при проведении мероприятий по контролю обязательных требований, установленных актами, не включенными в Перечень актов, содержащих обязательные требования»; «предложить исключить из Перечня актов, содержащих обязательные требования, отдельные акты и (или) их структурные единицы»; «предложить включить в Перечень актов, содержащих обязательные требования, новые акты и (или) их структурные единицы»[86]).

---

[86] Пункты 47 Методических рекомендаций по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (вместе с типовой формой перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю), утверждены протоколом заседания Правительственной комиссии по

Также на официальном сайте органа государственного контроля (надзора) рекомендуется предусматривать специальный сервис по автоматическому уведомлению зарегистрированных пользователей сайта о внесении изменений в Перечень актов, содержащих обязательные требования, а также возможность подписки пользователей сайта на иные информационные рассылки органа государственного контроля (надзора), относящиеся к вопросу применения и толкования таким органом обязательных требований, применяемых им при проведении мероприятий по контролю (подписка на информационные письма органа государственного контроля (надзора))[87].

7. Электронный инспектор.

Внедрение в контрольно-надзорную деятельность новых технологических решений, связанных с информационными технологиями, призваны в первую очередь усовершенствовать работу должностных лиц контрольно-надзорных органов и обеспечить надлежащий уровень взаимодействия с проверяемыми лицами. Важное значение в этом имеет такой новый информационно-технологический сервис (комплекс), как «Электронный инспектор».

Впервые о интернет-сервисе «Электронный инспектор» стали говорить в конце 2014 года, когда этот новый интернет-ресурс был запущен Федеральной службой по труду и занятости. Датой запуска является 9 декабря 2014 года, то есть момент запуска программы в тестовом режиме. Для начала «Электронный инспектор» охватил 10 ключевых разделов трудового законодательства, по которым работники чаще всего обращаются с жалобами в Роструд. Сервис фактически заменяет настоящего инспектора труда и проводит полноценную проверку организации в интерактивном режиме. Причем программа построена так, что работник и работодатель получают разъяснения требований, которые

проведению административной реформы от 18 августа 2016 г. № 6. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[87] Пункт 51 Методических рекомендаций по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (вместе с типовой формой перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю), утверждены протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18 августа 2016 г. № 6. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

предъявляются инспекторами в ходе проверок. В итоге такой онлайн-консультации работодатель или работник получат заключение о том, были ли допущены нарушения. И если были – работодателю прямо на экране компьютера будут предложены конкретные инструменты, как их устранить. Он получит правовое обоснование, почему те или иные факты, выявленные в ходе проверки, являются нарушениями. Также отмечалось, что для полноценной работы «Электронного инспектора» Роструду предстоит разработать в общей сложности более 100 тематических «проверочных листов», которые позволят охватить практически все институты трудового права и проверить соблюдение требований законодательства о труде применительно ко всем формам трудовых отношений[88].

Как отмечается на сайте «Онлайнинспекция.рф», сервис работает в пилотном режиме и для проведения самопроверки в настоящее время доступно 175 тематических проверочных листов, охватывающих все правоотношения, регулируемые трудовым законодательством, в том числе вопросы охраны труда. В 2018 году планировалось дополнительно внедрить еще 25 тематических проверочных листов[89].

При этом в некоторых случаях используется термин «цифровой инспектор» Так, например, «согласно одной из последних версий паспорта национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», до конца 2021 года для управления деятельностью сотрудников контрольных (надзорных) органов субъектов Российской Федерации должна быть внедрена ГИС «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности («цифровой инспектор»). Система, в том числе, должна формировать рабочие задания инспектору в результате оценки рисков, основанной на обработке массивов «больших данных», собранных об объектах проверок»[90].

Таким образом, в настоящее время «Электронный инспектор» является единственным в России многофункциональным интернет-сервисом, позволяющим проводить самообследование и самооценку

---

[88] Невинная И. Инспектор выходит на связь // Российская газета. 2014. 8 декабря. № 6558 (286). Режим доступа: https://rg.ru/2014/12/16/trud.html (дата обращения: 01.11.2018).

[89] https://онлайнинспекция.рф/inspector (дата обращения: 01.11.2018).

[90] Контрольно-надзорная деятельность // Интернет портал [Электронный ресурс]. URL: http://контроль-надзор.рф/news/s-2019-goda-regiony-poluchat-subsidii-na-avtomatizatsiyu-kontrolya-i-nadzora/?sphrase_id=6918 (дата обращения: 01.11.2018).

хозяйствующими субъектами, в отношении которых могут осуществляться контрольно-надзорные мероприятия[91].

Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12 сентября 2017 г. № 61 (11) был утвержден Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований (далее – Стандарт комплексной профилактики).

В разделе 5.7, посвященном созданию *интерактивных сервисов*, обеспечивающих взаимодействие с подконтрольными субъектами, в том числе для самостоятельного определения и добровольного подтверждения подконтрольными субъектами соблюдения обязательных требований, предусмотрено создание и использование интерактивных сервисов для проведения самообследования и самооценки, которые размещаются на сайте контрольно-надзорного органа в разделе, посвященном профилактике нарушений обязательных требований.

При этом контрольно-надзорный орган применительно к каждому осуществляемому виду государственного контроля (надзора) создает несколько различных видов интерактивных сервисов для проведения самообследования и самооценки.

Кроме того, определено, что в рамках каждого осуществляемого вида государственного контроля (надзора) как минимум один интерактивный сервис для проведения самообследования и самооценки должен обеспечивать подконтрольному субъекту возможность проведения самообследования и самооценки без прохождения электронной процедуры идентификации и аутентификации на официальном сайте контрольно-надзорного органа, в том числе с использованием ЕСИА.

В Стандарте комплексной профилактики закрепляется, что интерактивные сервисы, не требующие идентификации и аутентификации, создаются в виде тестов на выявление фактического уровня риска подконтрольных субъектов, ***электронных форм списка контрольных вопросов («Электронный инспектор»), электронных форм определения***

---

[91] См.: Галочкина А.Б. Внутренний контроль соблюдения требований трудового законодательства // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. 2018. № 6. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Дедич Т. Готовимся к проверке трудовой инспекции // Новая бухгалтерия. 2018. № 8. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Джабазян Е.Л. Проверка работодателей: риск-ориентированный подход и использование чек-листов // Торговля: бухгалтерский учет и налогообложение. 2017. № 10. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

индикаторов риска нарушения обязательных требований («Экспресс-оценка»)[92].

В Стандарте комплексной профилактики отмечается, что тесты на выявление фактического уровня риска подконтрольных субъектов (далее – тесты) представляют собой группу параметров, касающихся характеристик организации и результатов деятельности подконтрольного субъекта, влияющих и (или) потенциально могущих влиять на соблюдение им обязательных требований, каждый из которых подлежит самостоятельной оценке подконтрольным субъектом по заданной шкале (например, пятибалльной; либо, в зависимости от характера вопросов, может применяться смешанная шкала с использованием возможных вариантов ответов на вопросы). Суммарный балл, полученный подконтрольным субъектом, определяется автоматически по итогам оценки подконтрольным субъектом всех параметров и с учетом запрограммированного удельного веса каждого параметра как фактора риска несоблюдения обязательных требований и показывает фактический уровень риска несоблюдения подконтрольным субъектом обязательных требований. В тесты включаются параметры, которые по результатам предшествующей правоприменительной практики контрольно-надзорного органа были выявлены в качестве типичных прямых и косвенных причин и условий нарушений подконтрольными субъектами обязательных требований (например, частота прохождения работниками курсов повышения квалификации; техническое состояние оборудования, используемого на производственном объекте; число фактов привлечения подконтрольного субъекта к ответственности за несоблюдение обязательных требований в течение последних двух лет и т.д.)[93].

Важно отметить, что градацию уровней фактического риска несоблюдения подконтрольным субъектом обязательных требований кон-

---

[92] Пункт 5.7.3 Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований, утвержденный Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12 сентября 2017 г. № 61 (11). Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[93] Пункт 5.7.3 Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований, утвержденный Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12 сентября 2017 г. № 61 (11). Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

трольно-надзорный орган определяет самостоятельно исходя из результатов анализа предшествующей правоприменительной практики и установленных на их основе данных о частоте несоблюдения подконтрольными субъектами обязательных требований с учетом типичных причин и условий несоблюдения соответствующих обязательных требований.

В рамках одного вида государственного контроля (надзора) тесты формируются с учетом ранжирования подконтрольных субъектов по установленным для соответствующего вида государственного контроля (надзора) категориям риска.

Таким образом, согласно Стандарту комплексной профилактики «Электронный инспектор» является не чем иным, как электронной формой контрольных вопросов, которые представляют собой доступные для заполнения в режиме «онлайн» перечни вопросов, ответы на которые позволяют подконтрольному субъекту самостоятельно определить уровень соблюдения им обязательных требований, а также своевременно выявить факты нарушения обязательных требований.

При этом электронные формы списков контрольных вопросов составляются контрольно-надзорным органом применительно к каждому виду осуществляемого им государственного контроля (надзора) на основе вопросов проверочных листов, используемых при осуществлении соответствующего вида государственного контроля (надзора), и с учетом ранжирования подконтрольных субъектов по категориям риска.

По результатам автоматизированной обработки ответов на вопросы интерактивного сервиса «Электронный инспектор» должны быть обеспечены аутентичная выборка ответов, свидетельствующих о несоблюдении подконтрольным субъектом обязательных требований, и представление таких ответов в виде единого списка с указанием соответствующих обязательных требований. Программное обеспечение интерактивного сервиса «Электронный инспектор» должно обеспечивать подачу пользователю сигнала в случае, если подконтрольный субъект не ответил на какой-либо вопрос (вопросы) из списка, и предоставлять возможности навигации для перехода по ссылкам на такие вопросы (например, в рамках проверок станций технического осмотра транспортных средств в Великобритании представители СТО могут самостоятельно оценить свой уровень риска при помощи специального прове-

рочного листа, реализованного в форме калькулятора, размещенного в общем доступе)[94].

Стандарт комплексной оценки говорит о том, что полученный посредством калькулятора уровень риска является приблизительным и призван лишь обозначить направления, в которых может возникнуть проблема при проведении проверки (непосредственно калькулятор реализован в формате Excel файла)[95].

В настоящее время внедрен и активно используется интерактивный интернет-сервис «Электронный инспектор» для ***государственного надзора за соблюдением трудового законодательства.***

Так, Распоряжением Правительства РФ от 5 июня 2015 г. № 1028-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015–2020 годы)»[96] устанавливалось, что для формирования и пропаганды системы внутреннего контроля за соблюдением работодателями требований трудового законодательства необходимо разработать отдельные инструменты, которые будут носить информационно-справочный характер. К их числу отнесен интернет-сервис «Электронный инспектор», который предназначен в первую очередь для предоставления работодателю инструментов проведения самостоятельной проверки соблюдения требований трудового законодательства. Сервисом также могут воспользоваться и работники, которые захотят оценить ситуацию в своей организации. Сервис должен обеспечить определенность и прозрачность проверяемых норм трудового законодательства, разъяснит требования, которые предъявляются государственными инспекторами труда в ходе проверок, обеспечит понимание пользователями технологии инспекторской работы[97].

---

[94] Пункт 5.7.3 Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований, утвержденный Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12 сентября 2017 г. № 61 (11). Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[95] Файл калькулятора и краткое его описание [Электронный ресурс]. URL: https://www.gov.uk/government/publications/site-assessment-calculator.

[96] СЗ РФ. 2015. № 24. Ст. 3508.

[97] Раздел 2 Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих

Правовой основой для внедрения интернет-сервиса «Электронный инспектор» при осуществлении государственного контроля и надзора в сфере соблюдения трудового законодательства стали *следующие документы*.

Во-первых, Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2017 г. №1080[98], которым были внесены изменения в Положение о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, согласно которым при проведении плановых проверок всех работодателей – юридических лиц и работодателей – физических лиц, зарегистрированных в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей и осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, государственные инспекторы должны использовать проверочные листы (списки контрольных вопросов).

В проверочные листы (списки контрольных вопросов) включаются перечни вопросов, затрагивающих наиболее значимые обязательные требования трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, предъявляемые к работодателю – юридическому лицу и работодателю – физическому лицу, зарегистрированному в установленном порядке в качестве индивидуального предпринимателя и осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Предмет плановой проверки всех работодателей – юридических лиц и работодателей – физических лиц, зарегистрированных в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей и осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, ограничивается перечнем вопросов, включенных в проверочные листы (списки контрольных вопросов)[99].

Во-вторых, Приказом Федеральной службы по труду и занятости РФ от 10 ноября 2017 г. № 655 были утверждены формы проверочных листов (списков контрольных вопросов) для осуществления федерального госу-

---

нормы трудового права (2015–2020 годы), утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 5 июня 2015 г. № 1028-р // СЗ РФ. 2015. № 24. Ст. 3508.

[98] Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2017 г. № 1080 «О внесении изменений в Положение о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» // СЗ РФ. 2017. № 38. Ст. 5618.

[99] Пункт 8 Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 875 // СЗ РФ. 2012. № 37. Ст. 4995.

дарственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права[100].

В-третьих, 7 марта 2018 г. Федеральной службой по труду и занятости было издано письмо № 837-ТЗ, в котором приведены Методические рекомендации для работодателей по добровольному внутреннему контролю (самоконтролю) соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, одобренные Ученым советом ФГБУ «ВНИИ труда» Минтруда России (Протокол № 4 от 26 декабря 2016 г., п. 3)[101].

В данном письме дается определение *«Электронный инспектор»*, под которым следует понимать электронный онлайн-ресурс, позволяющий работодателю самостоятельно осуществить проверку соответствия отдельным требованиям трудового законодательства и в случае выявленных несоответствий получить рекомендации по их устранению до проведения проверки государственной инспекцией труда, с приложением правового обоснования и необходимых форм документов.

Оператором сервиса «Электронный инспектор» является уполномоченное структурное подразделение Федеральной службы по труду и занятости, а *пользователем* сервиса «Электронный инспектор» – работодатель в лице службы внутреннего трудового контроля либо при численности работников предприятия не более 50 человек уполномоченного им должностного лица, ответственного за осуществление предварительной проверки (самопроверки) соблюдения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

В Письме отмечается, что внутренний контроль (самоконтроль) соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляется по «проверочным листам», представляющим собой специальные интернет-сервисы информационно-аналитической системы электронных сервисов для работников и работодателей «Онлайнинспекция.рф».

Сервис «Электронный инспектор» обеспечивает определенность и прозрачность проверяемых норм трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, разъясняет требования, которые предъявляются государственными ин-

---

[100] Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
[101] Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

спекторами труда в ходе проверок, обеспечивает понимание пользователями технологии инспекторской работы.

Письмом определены принципы работы сервиса «Электронный инспектор», к которым относятся: 1) реализация принципа сетевого взаимодействия между участниками сервиса; 2) вариативность (удовлетворение потребностей пользователей на предоставление и получение информации о нарушениях трудового законодательства и рекомендуемых способах их устранения); 3) единое визуальное и технологическое пространство для всех пользователей; 4) создание комфортных и понятных пользователям сервиса инструментов информационного взаимодействия; 5) обеспечение возможности эффективной и оперативной «обратной связи» между оператором сервиса и его пользователями; 6) обеспечение возможности персонализации интерфейсов пользователей (использование развернутого паспорта пользователя и создание индивидуального рабочего кабинета)[102].

В Методических рекомендациях для работодателей по добровольному внутреннему контролю (самоконтролю) соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, подробно описывается алгоритм работы интернет-сервиса «Электронный инспектор», и в частности, указанные ниже.

1. Перед началом работы пользователя на сервисе «Электронный инспектор» производится его электронная регистрация.

2. Рабочий кабинет пользователя представляет собой пространство, доступное только пользователю и оператору сервиса. В нем содержится информация о паспорте пользователя и уведомления о сообщениях, поступивших на имя данного пользователя.

3. Процесс работы с сервисом «Электронный инспектор» представляет собой заполнение «проверочных листов» по типовым трудовым ситуациям, представляющих собой список критериев (показателей), по которым работодатель самостоятельно осуществляет оценку соответствия своей деятельности требованиям трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Приведем исчерпывающий перечень видов типовых трудовых ситуаций, используемых для проверки соблюдения работодателем требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов,

---

[102] Письмо Федеральной службы по труду и занятости от 7 марта 2018 г. № 837-ТЗ. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

содержащих нормы трудового права, которые может пройти пользователь при работе с сервисом «Электронный инспектор»: а) прием на работу; б) изменение и прекращение трудового договора; в) ответственность сторон трудового договора; г) защита персональных данных; д) рабочее время и время отдыха; е) оплата труда; ж) гарантии и компенсации; з) подготовка и дополнительное профессиональное образование работников; и) охрана труда; к) особенности регулирования труда отдельных категорий работников; л) иные вопросы.

4. Участниками процесса использования сервиса для осуществления работодателями предварительной проверки (самопроверки) соблюдения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, являются оператор сервиса «Электронный инспектор» и пользователи сервиса «Электронный инспектор».

5. Процедуры осуществления пользователем самопроверки при работе с сервисом «Электронный инспектор». Работодатель своим локальным актом назначает уполномоченное должностное лицо, ответственное за осуществление предварительной проверки (самопроверки) соблюдения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, из состава кадровой службы или службы внутреннего трудового контроля. Должностное лицо, ответственное за осуществление предварительной проверки (самопроверки) соблюдения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, должно иметь высшее образование (юридическое или экономическое), иметь опыт кадровой работы и обладать знанием трудового законодательства. При определении предмета и вида проверки учитывается, что данная процедура не предусматривает проверку соблюдения требований трудового законодательства в отношении лиц, находящихся на государственной службе Российской Федерации, муниципальной службе Российской Федерации, службе в органах внутренних дел и других правоохранительных органах Российской Федерации. При выборе проверочного листа учитывается, что проверке подлежит соблюдение трудовых прав каждого конкретного работника, а не организации работодателя в целом.

6. По результатам заполнения «проверочного листа» осуществляются следующие системные мероприятия. В случае отсутствия допущенных нарушений трудового законодательства и иных нормативных право-

вых актов, содержащих нормы трудового права, автоматически формируется системная отметка об отсутствии соответствующих нарушений. Результаты проверки с системной отметкой об отсутствии допущенных нарушений направляются в Федеральную службу по труду и занятости в целях принятия мер поощрения добросовестного работодателя.

В случае обнаружения допущенных нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, работодателю предлагается перечень мер и инструментов для устранения допущенных нарушений с предоставлением образцов необходимых документов. Работодатель, допустивший нарушения, обязан их незамедлительно устранить и привести свою организационно-распорядительную документацию в соответствие с требованиями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

По окончании проверки сервисом «Электронный инспектор» формируется Акт проверки соблюдения работодателем трудового законодательства или иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, включающий следующие сведения: а) полное и сокращенное наименование работодателя; б) даты начала и окончания проверки; в) общая продолжительность проверки; г) предмет проверки; д) перечень допущенных работодателем нарушений трудового законодательства или иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, либо указание на отсутствие выявленных нарушений.

7. В случае выявления нарушений трудового законодательства или иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, сервис «Электронный инспектор» предоставляет пользователю рекомендации по устранению допущенных нарушений.

8. По итогам проведения проверки пользователь сервиса «Электронный инспектор» имеет возможность: а) распечатать акт, историю проверок либо полученные по итогам проведения проверки рекомендации по устранению допущенных нарушений; б) вернуться к списку типовых трудовых ситуаций для проведения проверок; в) пройти следующую проверку по какой-либо иной из представленных для выбора типовых трудовых ситуаций[103].

---

[103] Методические рекомендации для работодателей по добровольному внутреннему контролю (самоконтролю) соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, одобрены Ученым советом ФГБУ «ВНИИ труда» Минтруда России (Протокол № 4

В-четвертых, Приказом Федеральной службы по труду и занятости от 19 июля 2018 г. № 407 была утверждена Программа комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в области трудовых отношений на 2018 год и плановый период до 2020 года[104]. В данной Программе отмечается, что в целях исполнения Плана мероприятий по реализации Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на 2015–2020 годы, утвержденного Заместителем Председателя Правительства РФ О.Ю. Голодец 26 октября 2015 г. № 7011п-П12, и обеспечения эффективного информационного взаимодействия федеральной инспекции труда с работниками и работодателями, включающего развитие системы клиентоориентированных интерактивных онлайн-сервисов на информационном портале «Онлайнинспекция.рф» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», Роструд сформирован и утвержден приказом от 24 марта 2016 г. план соответствующих мероприятий.

В соответствии с указанным Планом в 2017 году Роструд обеспечена реализация следующих основных мероприятий:

– создание сервисов Системы «Памятки для работников и работодателей», «Электронная приемная Роструда», «Досудебное обжалование», «Общественная оценка деятельности федеральной инспекции труда», «Личные кабинеты работников и работодателей», «Банк типовых документов», «Библиотека трудовых ситуаций», а также обновление и расширение функционала мобильного приложения «Я – инспектор» (мобильная версия сервиса «Сообщить о проблеме»);

– разработка дополнительных материалов, направленных на обеспечение соблюдения законодательства о труде, для сервисов Системы «Библиотека трудовых ситуаций» (в 2017 году разработано 50 ситуаций), «Электронный инспектор» (разработано 50 проверочных листов),

---

от 26 декабря 2016 г., п. 3), изложены в Письме Федеральной службы по труду и занятости от 7 марта 2018 г. № 837-ТЗ. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[104] Приказ Федеральной службы по труду и занятости от 19 июля 2018 г. № 407 «Об утверждении Программы комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в области трудовых отношений на 2018 год и плановый период до 2020 года». Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

«Трудовой навигатор» (разработаны 50 маршрутов), «Памятки для работников и работодателей» (разработаны 50 памяток);

– информирование работников и работодателей о ходе развития Системы.

В 2017 году количество посетителей Системы выросло до 3,58 млн человек, зарегистрировано 25 млн просмотров страниц[105].

В Программе комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в области трудовых отношений на 2018 год и плановый период до 2020 года, утвержденной Приказом Федеральной службы по труду и занятости от 19 июля 2018 г. № 407, отмечается, что в настоящее время самыми популярными являются сервисы «Сообщить о проблеме», «Дежурный инспектор» и «Электронный инспектор».

В документе также отмечается, что Сервис «Электронный инспектор» – интерактивный информационно-консультационный сервис системы электронных сервисов «Онлайнинспекция.рф» дает возможность работодателям проводить самопроверку соблюдения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. «Электронный инспектор» помогает работодателю провести внутренний аудит соблюдения трудового законодательства в любое удобное время и абсолютно бесплатно. В ходе проверки представитель организации заполняет интеллектуальные проверочные листы, результатом чего является заключение системы об отсутствии или наличии нарушений. В 2017 году разработано 50 листов самопроверки, после их публикации в Системе общее число доступных пользователям направлений самопроверок составит 175.

По состоянию на 31 декабря 2017 года сервисом проведено 302 тыс. самопроверок, в ходе которых было выявлено более 216 тыс. нарушений, из них в 2017 году – 124,5 тыс. самопроверок и 79,1 тыс. выявленных нарушений. По итогам прохождения проверочного листа сервис выдает рекомендации по устранению выявленных нарушений и в случае

---

[105] Раздел 1.2 «Описание текущего уровня развития профилактической деятельности Федеральной службы по труду и занятости» Программы комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в области трудовых отношений на 2018 год и плановый период до 2020 года, утвержденной Приказом Федеральной службы по труду и занятости от 19 июля 2018 г. № 407. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

их выполнения предприятия уже смогли оградить себя от штрафных санкций на общую сумму 6,77 млрд рублей[106].

Кроме этого, разработано и внедрено в практику мобильное приложение «***Я – инспектор***» (доступно на устройствах под управлением операционных систем Android и iOS), которое позволяет пользователям с помощью мобильного телефона направить обращение в территориальный орган Роструда по наиболее травмоопасным вопросам охраны труда: на строительной площадке отсутствует ограждение, строители работают без средств индивидуальной защиты. В 2017 году расширен функционал мобильного приложения. Более подробно представлена тема охраны труда: теперь пользователи могут направлять в территориальный орган Роструда сообщения о сокрытии несчастных случаев и нарушении порядка их расследования. Также в приложение добавлены темы по оплате труда: пользователи могут сообщать о задержках или удержании заработной платы, неполной оплате сверхурочной работы и работы в выходные дни[107].

При этом подчеркивается, что в настоящее время система электронных сервисов «Онлайнинспекция.рф» обеспечивает необходимые условия для соблюдения трудового законодательства и сокращения количества нарушений в этой сфере, а также повышает эффективность государственного контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства. Внедрение и использование данных интерактивных сервисов позволит значительно снизить затраты предпринимательского сообщества и тем самым снизить финансовое давление на осуществление им соответствующего вида деятельности, что может также свидетельство-

---

[106] Раздел 1.2 «Описание текущего уровня развития профилактической деятельности Федеральной службы по труду и занятости» Программы комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в области трудовых отношений на 2018 год и плановый период до 2020 года, утвержденной Приказом Федеральной службы по труду и занятости от 19 июля 2018 г. № 407. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[107] Раздел 1.2 «Описание текущего уровня развития профилактической деятельности Федеральной службы по труду и занятости» Программы комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в области трудовых отношений на 2018 год и плановый период до 2020 года, утвержденной Приказом Федеральной службы по труду и занятости от 19 июля 2018 г. № 407. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

вать о смене вектора осуществления контрольной и надзорной деятельности с выявления нарушений законодательства на их предупреждение[108].

В настоящее время разработка и внедрение интернет-сервиса «Электронный инспектор» является частью перспективной архитектуры автоматизации контрольно-надзорной деятельности МЧС России[109].

К сожалению, в данный период в открытом доступе не имеется информации о внедрении интернет-сервиса «Электронный инспектор» в других федеральных или региональных органах исполнительной власти, осуществляющих государственные функции по контролю и надзору.

8. Электронная экспресс-оценка.

В соответствии со Стандартом комплексной профилактики нарушений обязательных требований, утвержденным Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12 сентября 2017 г. № 61 (11), к одной из эффективных электронных форм определения индикаторов риска нарушения обязательных требований относится интернет-сервис «Экспресс-оценка».

Электронные формы определения индикаторов риска нарушения обязательных требований («Экспресс-оценка») – интерактивный сервис, позволяющий подконтрольному субъекту самостоятельно и с минимальными временными затратами выявить наличие в его деятельности таких факторов, которые являются потенциальными основаниями для проведения в отношении него внеплановой проверки.

Электронные формы определения индикаторов риска нарушения обязательных требований создаются в виде списков вопросов, разрабатываемых на основе индикаторов риска нарушения обязательных требований, утвержденных федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

---

[108] Раздел 1.2 «Описание текущего уровня развития профилактической деятельности Федеральной службы по труду и занятости» Программы комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в области трудовых отношений на 2018 год и плановый период до 2020 года, утвержденной Приказом Федеральной службы по труду и занятости от 19 июля 2018 г. № 407. Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[109] Контрольно-надзорная деятельность [Электронный ресурс] // Интернет-портал. URL: http://www.mchs.gov.ru/dop/Reforma_knd/avtomatizaciya_nadzora (дата обращения: 01.11.2018).

По результатам автоматизированной обработки ответов на вопросы интерактивного сервиса «Экспресс-оценка» должны быть обеспечены аутентичная выборка ответов, свидетельствующих о наличии в деятельности подконтрольного субъекта индикаторов риска, и применительно к каждому индикатору риска представление рекомендаций по возможным законным способам своевременного устранения соответствующего риска нарушения обязательных требований[110].

Так, МЧС России разработан электронный сервис, позволяющий учреждениям и организациям определять присвоенную им категорию риска по трем видам надзора, а также периодичность проведения плановых проверок. Онлайн-калькулятор доступен на официальном сайте министерства в разделе «Профилактическая работа и надзорная деятельность».

Теперь юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, являющиеся собственниками объектов защиты, могут самостоятельно узнать присвоенную им категорию риска по всем видам надзорной деятельности: федеральный государственный пожарный надзор, государственный надзор в области гражданской обороны и федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Для этого необходимо ответить на несколько вопросов. Например, уточнить параметры по функциональному назначению, высоте здания или количеству людей с одновременным пребыванием в учреждении.

Разработка подобного сервиса обусловлена возросшей популярностью обращений в МЧС России по предоставлению сведений о принадлежности к категориям риска: высокий, значительный, средний, умеренный и низкий. За последний год в территориальные органы чрезвычайного ведомства таких заявлений поступило несколько тысяч. Всего же в Российской Федерации насчитывается около 3 миллионов объектов защиты, подконтрольных МЧС России. При этом к категории высокого риска отнесено свыше 125 тысяч.

Кроме того, онлайн-калькулятор по итогам определения категории риска предложит пройти самопроверку на соблюдение требований в области

---

[110] Пункт 5.7.3 Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований, утвержденный Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12 сентября 2017 г. № 61 (11). Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС на объекте защиты, так называемый «чек-лист»[111].

Анализ основных направлений внедрения новых информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих функции контроля и надзора, позволил сформулировать также ***Принципы информационного обеспечения контрольно-надзорной деятельности:***

1) принцип предоставления информации на безвозмездной основе;

2) принцип правомерного использования открытых данных, включающий в себя: использование открытых данных только в законных целях; обязанность не искажать открытые данные при их использовании; обязанность сохранять ссылку на источник информации при использовании открытых данных;

3) принцип ограниченного доступа к предоставлению информации о контрольно-надзорной деятельности, который состоит в том, что только уполномоченные органы государственной власти и их должностные лица имеют право включать в информационные системы сведения о контрольно-надзорной деятельности;

4) принцип авторизированного и неавторизированного доступа к государственным информационным системам различных субъектов контрольно-надзорной деятельности;

5) принцип интеграции и активного взаимодействия государственных информационных систем, позволяющих осуществлять межведомственное взаимодействие в сфере контрольно-надзорной деятельности;

6) принцип достоверности и своевременности вносимой информации о контрольно-надзорной деятельности (так, информация о результатах проверки подлежит внесению в единый реестр проверок уполномоченным должностным лицом органа контроля не позднее 10 рабочих дней со дня окончания проверки[112]);

---

[111] Информация от Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий «Учреждения смогут определить категорию риска по различным видам надзора с помощью онлайн-калькулятора» (13.07.2018 г.) // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[112] Пункт 19 Правил формирования и ведения единого реестра проверок, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415 «О правилах формирования и ведения единого реестра проверок» // СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2825.

7) принцип системности предоставления информации (например, установлены системные требования к размещению на сайте обязательных требований, подлежащих проверке в ходе государственного контроля и надзора);

8) принцип обратной связи (например, при использовании интернет-сервиса «Электронный инспектор»).

Список литературы

1. Галочкина А.Б. Внутренний контроль соблюдения требований трудового законодательства // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. 2018. № 6.

2. Дедич Т. Готовимся к проверке трудовой инспекции // Новая бухгалтерия. 2018. № 8.

3. Джабазян Е.Л. Проверка работодателей: риск-ориентированный подход и использование чек-листов // Торговля: бухгалтерский учет и налогообложение. 2017. № 10.

4. Мартынов А.В. Новые подходы к установлению обязательных требований, которые должны выполняться субъектами предпринимательской деятельности и являющиеся предметом проверки со стороны контрольно-надзорных органов // Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: Монография / Отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. С. 65–89.

5. Невинная И. Инспектор выходит на связь // Российская газета. 2014. 8 декабря. № 6558 (286) [Электронный ресурс]. URL: https://rg.ru/2014/12/16/trud.html (дата обращения: 01.11.2018).

6. Государственная Автоматизированная информационная система «Управление» [Электронный ресурс] // Официальный сайт. URL: http://gasu.gov.ru/ (дата обращения: 18.11.2018).

7. Информационное общество. Государственная программа «Реестр государственных услуг» [Электронный ресурс] // Официальный сайт. URL: https://frgu.gosuslugi.ru (дата обращения: 18.11.2018).

8. Информационные панели // Официальный сайт государственной Автоматизированной информационной системы «Управление» [Электронный ресурс]. URL: http://gasu.gov.ru/info-panels (дата обращения: 18.11.2018).

9. Контрольно-надзорная деятельность [Электронный ресурс] // Интернет-портал. URL: http://xn----8sbmmlgncfbgqis7m.xn--p1ai/ (дата обращения: 01.11.2018).

10. Мониторинг контрольно-надзорной деятельности [Электронный ресурс] // Официальный сайт государственной Автоматизированной информационной системы «Управление» . URL: http://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824 (дата обращения: 18.11.2018).

11. Открытые данные [Электронный ресурс] // Официальный сайт государственной Автоматизированной информационной системы «Управление». URL: http://gasu.gov.ru/opendata (дата обращения: 18.11.2018).

12. Открытые данные. ФГИС «Единый реестр проверок» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры РФ. URL: https://proverki.gov.ru/wps/portal/Home/opendata (дата обращения: 18.11.2018).

13. Стандарты испытательных станций МТ [Электронный ресурс]. URL: https://www.gov.uk/government/publications/site-assessment-calculator (дата обращения: 18.11.2018).

14. Утверждён паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства России. URL: http://government.ru/news/25930/ (дата обращения: 18.11.2018).

15. ФГИС «Единый реестр проверок» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры РФ. URL: https://proverki.gov.ru (дата обращения: 18.11.2018).

16. Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций) [Электронный ресурс] // Официальный сайт ИнфоГосууслуги.ру. URL: http://infogosuslugi.ru/portalgosuslugi/federalnyjreestrgosudarstvennyhimunicipalnyh-uslug-funkcij.html (дата обращения: 01.09.2018).

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ КАК АКТУАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

В.В. Черников

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Настоящая конференция посвящена памяти профессора И.А. Склярова, человека, с которым мне посчастливилось несколько лет служить в одной команде и несколько десятилетий дружить. Своими впечатлениями об этой удивительной личности, настоящем профессионале своего дела я поделился на страницах журнала, который имеется у участников конференции[1].

Круг научных интересов профессора И.А. Склярова был достаточно широк. В своих исследованиях он затрагивал различные аспекты правоприменительной деятельности. В наших совместных работах[2] мы неизменно выходили на проблему соотношения законности и целесообразности, обязательности и свободы поведения правоприменителя. А целесообразность в рамках закона это не что иное, как усмотрение. Сегодня данные вопросы приобрели повышенную значимость.

В целом необходимо заметить, что административное усмотрение в качестве объективной данности и теоретической проблемы приобрела свою актуальность со времени появления государственной администрации и нормативного права как средства регулирования общественных отношений. С этого времени усмотрение органично вплетается в сеть управленческих отношений, выступая вынужденной и необходимой мерой поведения публичной администрации, представляя собой деятельность уполномоченных органов и должностных лиц в условиях дозволенных законом вариантов поведения.

---

[1] Черников В.В. Штрихи к портрету коллеги и старшего товарища – профессора Ивана Александровича Склярова // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 22–24.

[2] См.: например: Скляров И.А., Черников В.В. Аппарат УВД облисполкома: принципы организации и деятельности: Учебное пособие. Горький: Горьковская высшая школа МВД СССР, 1979; Зарубицкая Т.К., Скляров И.А., Черников В.В. Методы и формы управленческой деятельности органов внутренних дел области. Лекция. Горький: Горьковская высшая школа МВД СССР, 1980.

Тема административного усмотрения является одной из востребованных в науке. Ее почтили вниманием все видные ученые – административисты старой и новой формации: Ю.Е. Аврутин, В.Н. Дубовицкий, В.В. Евтифеев, А.П. Коренев, С.С. Купреев, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.К. Маликов, А.В. Мартынов, Л.Л. Попов, В.Д. Симухин, Т.Г. Слюсарева, Ю.П. Соловей, С.С. Студеникин, И.Т. Тарасов, А.П. Шергин, Н.В. Хахалева, Д.М. Чечот, Ю.А. Тихомиров, В.А. Юсупов, Ц.А. Ямпольская и другие.

Повышенное научное внимание к обозначенному предмету объяснимо. Именно административное усмотрение является **определяющим внутренним импульсом** принимаемых решений и совершаемых действий в процессе государственного управления, в решающей степени предопределяя содержание актов управления, позиции органов исполнительной власти, отношение чиновников к людям[3].

Тематика усмотрения актуальна в целом для правоприменения. Но в сфере контроля и надзора она наиболее остра, что связано с широкими дискреционными полномочиями, которыми наделены контрольно-надзорные органы, их должностные лица. Это давний проблемный вопрос. К примеру, в сфере предпринимательства чрезмерные усмотрения ревизоров влияют на выбор оснований для проведения контрольных мероприятий, определение предмета контроля или надзора, выбор инструментария проведения контроля (надзора), истребование документов и информации в процессе проверочных действий и в итоге на вынесение решения о привлечении к ответственности.

В целях исправления ситуации, в области законотворчества проведена большая работа, но она пока даёт не идеальный результат на практике. Необходим комплекс предписаний, которые создадут баланс теории и практики. Сейчас в Государственной Думе Российской Федерации находится законопроект № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В его статьях планируется максимально собрать накопленный опыт, определить правовые и организационные основы проведения контроля предпринимательства в Российской Федерации, его общие принципы и порядок исполнения, а также в отдельной главе прописать правовые гарантии граждан и организаций при проведении контрольных мероприятий.

---

[3] Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право [Электронный ресурс]. URL: https://www.lawmix.ru/comm/7004?page=3 (дата обращения: 02.04.2018).

Проблема административного усмотрения многомерна. Обозначим несколько ее аспектов.

О значении и причинах административного усмотрения

Как было отмечено ранее, актуальность административного усмотрения как объективной реальности и теоретической проблемы стала очевидной в момент появления государственной администрации и писаного права как средства регулирования общественных отношений.

Нами разделяется позиция, что объективная обусловленность административного усмотрения увязывается с двумя причинами:

1) невозможностью дать исчерпывающую, детальную и достоверную правовую регламентацию управленческих отношений (объективные причины);

2) целесообразностью предоставления свободы правоприменителю в процессе реализации публичных функций (субъективные причины)[4].

Вполне очевидно, что урегулировать всю гамму управленческих отношений в нормах права, к тому же отражающих потребности общественного развития в данный конкретный момент, – это непосильная задача для государства. Ни одно государство мира не обладает соответствующими ресурсами для ее решения, в том числе квалифицированными специалистами в области нормотворчества.

Наряду с этим детальная правовая регламентация при всех своих плюсах имеет и оборотную сторону, порождая бюрократизацию работы чиновничьего аппарата, делая нормативный материал громоздким, труднообозримым, не воспринимаемым как рядовыми гражданами, так и профессионалами управленческой работы, влечет коллизионность правовой материи. Как следствие, возникает инфляция нормативной системы, происходит ее обесценивание[5].

С другой стороны, правоприменительная практика крайне сложна и динамична. Она характеризуется разнообразием жизненных ситуаций, для разрешения которых универсальных правовых норм не существует, потому что создавать их невозможно и, по сути, нецелесообразно. Пра-

---

[4] Соловей Ю.П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: Дис. …канд. юрид. наук. М.: Московская высшая школа милиции МВД России, 1982. С. 12–42.

[5] Борисов В.В. К вопросу о тенденциях развития правопорядка советского общества // Вопросы теории государства и права. Государство, право и правопорядок развитого социализма: Межвуз. науч. сб. Саратов.: Изд-во Саратов. ун-та, 1980. С. 15.

воотношения лишь изредка могут быть урегулированы по одной жестко установленной схеме.

Для понимания проблемы следует учитывать также качество современной правовой действительности. К сожалению, в действующем нормативном материале много неопределенностей, недосказанностей, несогласованностей, а также морально устаревших актов. В этих условиях правоприменитель просто вынужден принимать решения самостоятельно, а государство должно предоставить ему такую возможность. Но во всех случаях усмотрение остается правовым, правоцелесообразным поведением.

О понятии административного усмотрения

Важность единого терминологического аппарата несомненна. Законодатели, правоприменители, суд, контрольные и надзорные органы – все должны понимать друг друга, общаться на одном языке.

Термин «усмотрение» не так широко, но используется в законодательстве (чаще всего в Гражданском кодексе Российской Федерации (более 20 раз), реже – в Трудовом кодексе Российской Федерации и Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (6 раз), Жилищном кодексе Российской Федерации (4 раза), Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (2 раза) и т.д.). При этом его официальной дефиниции нет.

В административно-правовой науке существуют десятки определений термина «административное усмотрение»[6]. Данный термин ис-

---

[6] См., например: Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978. С. 73–74; Черников В.В. Правоконкретизация как средство понижения порога административного усмотрения в деятельности органов внутренних дел // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: Материалы Международного симпозиума (Геленджик, 27–28 сентября 2007 года) / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2008. С. 725–726; Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Административное усмотрение, административный произвол и административное (чиновничье) обыкновение: теоретические и практические вопросы соотношения // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 53–58; Конин Н.М. Административное право России: учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2014. С. 184–185; Давыдов К.В. Административное усмотрение и законодательство об административных процедурах: проблемы теории и судебной практики (сравнительно-правовой анализ) // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. М.: Инфотропик Медиа, 2015. С. 397–

пользуется в разных контекстах. Но по многим вопросам, в том числе сущностным, отмечаются диаметрально противоположные позиции.

Так, ученые не пришли к однозначному выводу о том, административное усмотрение – это **процесс или результат** реализации должностными лицами свободы выбора правомерных решений и действий. Между тем от этого зависит выбор философии поведения правоприменителя и мера его ответственности. Одно дело, когда субъект административного усмотрения отвечает за *процесс* выработки решения, его правомерность, обоснованность и оптимальность; и совсем иное, когда во главу его оценки кладется конечный *результат.*

Другой не менее значимый вопрос: действовать по усмотрению – **это право или обязанность** должностного лица? Действительно, в законе можно встретить немало норм, которые содержат предписания, адресованные должностному лицу, по типу «вправе», «может» и т.д. Так, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях термин «вправе» используется 508 раз, термин «может» – 203 раза; в Федеральном законе «О полиции» – соответственно 107 и 30 раз.

Означает ли это, что субъект может уклониться от принятия решения?

Ответ на поставленный вопрос влечет далеко идущие практические последствия. Если это право правоприменителя, то он может бездействовать в случае, когда отсутствует правовой алгоритм решения проблемы, не опасаясь за последствия. Логика рассуждения здесь понятна: какой спрос, когда нет обязанности?

В этом вопросе мы придерживаемся взгляда, что действовать по усмотрению – это и право, и обязанность субъекта права, то есть его полномочие. Даже когда в законе речь идет о праве осуществлять какие-либо юридически значимые действия, это отнюдь не означает, что пра-

---

416; Адмиралова И.А. Реализация полицией административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. С. 291–302; Соловей Ю.П. Некоторые вопросы судебного контроля за дискреционными административными актами в Российской Федерации // Ежегодник публичного права 2016: административный акт. М.: Инфотропик Медиа, 2016. С. 152–171; Соболев О.В. Административное и судебное усмотрение: сущность и области применения [Электронный ресурс]. URL: http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=6696 (дата обращения: 01.05.2018); Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Административно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в системе исполнительной власти в РФ: Монография. М.: Проспект, 2017. С. 57–82; Гирвиц А.В. Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Автореф. дис. …канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 13–17, 21–24.

вопримeнитель может уклониться от принятия решения. В законе в таком случае речь идет о конкретном варианте решения, которое должно быть принято для разрешения конкретной жизненной ситуации.

Видовая принадлежность административного усмотрения в системе усмотрений

В принципе ученые сходятся во мнении, что административное усмотрение является разновидностью правоприменительного процесса. Вместе с тем относительно правовой природы этой деятельности существуют две полярные точки зрения.

Первая – административное усмотрение именуется таковым не по причине того, что оно опирается на нормы только административного права, а потому, что **реализуется исполнительной властью**. Усмотрение является административным и тогда, когда представители исполнительной власти применяют нормы не административного, а иных отраслей права: уголовно-процессуального, гражданского, оперативно-розыскного, земельного и т.д. Наиболее однозначно эта позиция сформулирована профессором Ю.П. Соловьем[7].

Безусловно, по критерию субъектной принадлежности можно говорить о судебном, следственном, прокурорском и других видах усмотрений. В то же время очевидно и иное. Административное усмотрение с позиций отраслевой принадлежности является таковым постольку, поскольку основания, условия и процедура его применения установлены нормами административного права. Именно отраслевая принадлежность норм, определяющих те или иные пределы усмотрения, позволяет выделять такие разновидности усмотрений, как административно-правовое, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное, оперативно-розыскное и другие.

Поэтому административное усмотрение может рассматриваться как разновидность усмотрения, субъектом которого выступает публичная администрация, и как усмотрение, урегулированное нормами административного права, – административно-правовое усмотрение.

---

[7] Эта его позиция со всей определенностью была заявлена в официальном отзыве на кандидатскую диссертацию А.В. Гирвиц «Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», которая успешно была защищена в 2017 году в диссертационном совете Д 999.125.02 на базе Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, Санкт-Петербургского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Тем самым решается вопрос о пределах научных изысканий ученых-административистов в области усмотрения. Они должны изучать тему административного усмотрения применительно к деятельности всего государственного аппарата, ко всем его звеньям. Но предметом «чистых административистов» не должна быть тематика усмотрения, осуществляемого в рамках реализации других отраслей законодательства. Это для них попутная тема.

К сожалению, крайне скудно в науке освещена тема усмотрения в административном нормотворческом процессе[8]. Она также заслуживает научного внимания. Правоконкретизация и правоприменение – это две составные части правового регулирования в обществе, которые должны быть объектом научного исследования.

О субъектах административного усмотрения

Большинство ученых полагает, что субъектами административного усмотрения являются органы и должностные лица исполнительной власти. Полагаем, что более правы те авторы, которые рассматривают в качестве такового субъекта публичную администрацию.

Вместе с тем понятие публичной администрации большинство авторов употребляет как само собой разумеющееся и его расшифровки не дает. Тем не менее данный термин нуждается в пояснении, поскольку законодательно он не раскрывается, а в научной литературе по этому поводу высказываются различные мнения.

Не вдаваясь в их анализ[9], заметим, что публичное администрирование далеко не исчерпывается деятельностью органов исполнительной

---

[8] См.: например: Смирнова А.А. Об усмотрении в административном правотворческом процессе // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 92–101.

[9] Гоголев А.М. Публичное администрирование как правовая категория // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 3. С. 141–146; Волков А.М. Публичная администрация и публичное администрирование: соотношение понятий // Административное право и процесс. 2012. № 12. С. 14–19; Волков А.М. Административное право России: Учебник. М.: Проспект, 2016. С. 77–81, 84–167; Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции. М.: Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2013. С. 6–75; Денисенко В.В. Публичное администрирование как правовая категория // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2016. № 3. С. 128–131; Воронов А.М., Гоголев А.М. Развитие теории и совершенствование практики публичного администрирования в сфере безопасности гражданского общества: монография. М.: ОТ и ДО, 2017. С. 121–146 и др.

власти. В публичных интересах действуют также многие другие государственные органы и организации: органы прокуратуры, следственные органы, уполномоченные по правам человека, избирательные комиссии и некоторые другие. К примеру, все они рассматривают обращения граждан и принимают по ним соответствующие решения.

Помимо государственных органов исполнительно-распорядительные функции в российском обществе осуществляют не только исполнительные органы, входящие в систему государственной власти, но и органы местного самоуправления в лице местной администрации и других организаций местного самоуправления.

Согласно современной концепции государственного строительства, некоторые публично значимые функции могут быть переданы органам и должностным лицам, не входящим в систему государственной власти и в систему органов местного самоуправления. Это организации, которые создаются в сферах финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, градостроительства, а также в иных сферах.

Поэтому, по сути, все органы и организации в полной мере могут рассматриваться в качестве субъектов административного усмотрения, но только в части осуществления административно-правовых публичных функций.

Следовательно, данная их деятельность может являться объектом научных исследований административистов. В этой связи предмет административного права должен быть скорректирован в сторону расширения научных изысков.

О пределах административного усмотрения

Усмотрение – это не абсолютная свобода, а свобода, ограниченная конкретными пределами, реализуемая в системе установленных социальных координат, что отмечается многими учеными. Административное усмотрение становится дополнительным инструментом реализации норм права, только когда оно носит правовой характер и основано на законе, то есть является правовым усмотрением, поскольку право является фундаментальным регулятором общественной жизни. Нормы права устанавливают допустимую меру свободы публичной администрации, определяют количественные и качественные параметры ее деятельности.

Основным юридическим критерием и, добавим, условием административного усмотрения является законность. Избирая тот или иной вариант поведения, правоприменитель должен проанализировать его прежде всего с позиции закона, с точки зрения соответствия конституционным требованиям. Но оценить административное решение на

предмет соответствия требованиям закона – достаточно непростая задача. Следует согласиться с мнением, что у правоприменителя нет «правовой лакмусовой бумажки», по которой можно было бы вычислить законность юридической возможности. Право не создало точных инструментов или передовых лабораторных приборов для решения того, что разрешено и что запрещено, что законно и что незаконно[10].

Наряду со сказанным следует отметить, что проблема пределов административного усмотрения не ограничивается темой законности. Принимая решение, субъект административного усмотрения должен учитывать многие другие правовые ограничения.

В то же время можно констатировать, что тема юридических пределов административного усмотрения, несмотря на свою актуальность, относится к числу малоразработанных. По данному вопросу в теории права еще не выработан единый взгляд на понятие и роль этих правовых регуляторов, их видов.

Все юридические пределы административного усмотрения, на наш взгляд, исходя из характера устанавливаемых ими ограничений, могут быть подразделены на шесть групп: юридико-аксиологические, предметные, субъектные, территориальные, временные и юридико-ресурсные[11].

Юридико-аксиологические пределы административного усмотрения, реализуемого публичной администрацией, заданы Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и международными документами.

Среди общих идеологических координат, в рамках которых должно осуществляться усмотрение, назовем прежде всего положения Конституции Российской Федерации. Основной закон государства закрепляет, во-первых, главные принципы правового регулирования общественных от-

---

[10] Барак А. Судейское усмотрение / Пер. с англ.; науч. ред. В.А. Кикоть, Б.А. Страшун; вступ. ст. М.В. Баглая. М.: Норма, 1999. С. 17.

[11] Впервые нами эта классификация применительно к полицейскому усмотрению дана в работе: Черников В.В. Юридические пределы полицейского усмотрения // Юридическая техника. Ежегодник. № 12. Ограничения в праве: теория, практика, техника. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника», Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых, Владимирский областной суд, 2018. С. 641–649.

ношений, во-вторых, основные охраняемые посредством государственных мер ценности, например, жизнь, здоровье, собственность и др., в-третьих, важнейшие правила поведения всех государственных и негосударственных структур, поскольку Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ст. 15 Конституции Российской Федерации).

При выборе вариантов усмотрения правоприменитель должен опираться на эти и другие основополагающие конституционные начала. И если он оказывается в ситуации, когда иной нормативный правовой акт, иная норма права либо указания руководства расходятся с названными требованиями, он должен, безусловно, руководствоваться нормами Конституции Российской Федерации. На практике, например, это означает, что полномочия по ограничению прав и свобод граждан, предоставленные сотруднику полиции подзаконным актом, а не законом, не должны им применяться, и никакие обоснования целесообразности их использования не должны приниматься во внимание. В ином случае он действует с превышением своих полномочий и должен нести за это соответствующую ответственность.

Предметные пределы ограничивают деятельность различных субъектов административного усмотрения областью их компетенции, установленной соответствующими нормативными правовыми актами.

Законодательные установки в принципе делают допустимыми любые действия, например, сотрудника полиции, если они не выходят за пределы обозначенной законом сферы деятельности и при условии соблюдения других ограничительных пределов и режима законности.

Важное положение содержит ч. 2 ст. 12 Закона о полиции, которая устанавливает ограничение на выполнение полицией обязанностей, не предусмотренных данным законом. Иными словами, обязанности на полицию могут возлагаться только Законом о полиции. Из этого следует, что обязанности, возложенные на нее другими федеральными законами, кроме федеральных конституционных законов, в принципе полицией могут не исполняться, и это не будет неправомерным.

Субъектные пределы административного усмотрения означают, что оно может осуществляться только органами, организациями и должностными лицами публичной администрации в рамках возложенных обязанностей и предоставленных прав. Например, субъектом усмотрения при реализации компетенции полиции может являться лишь сотрудник полиции.

Не являются сотрудниками полиции иные сотрудники органов внутренних дел, имеющие специальные звания внутренней службы и юстиции. Но они могут, в силу ст. 32 Закона о полиции, привлекаться к выполнению обязанностей, возложенных на полицию. В этом случае на них распространяются обязанности, права, ответственность, гарантии правовой и социальной защиты сотрудников полиции. Следовательно, при этом условии они выступают и субъектами полицейского усмотрения.

Деятельность каждого органа и должностного лица публичной администрации имеет *территориальные пределы*. По общему правилу она ограничивается территорией Российской Федерации или ее частью, что определяется статусными правовыми документами. Так, сотрудник полиции, проходящий службу в территориальном органе МВД России, выполняет обязанности, возложенные на полицию, и реализует права ей предоставленные, в пределах территории, обслуживаемой этим территориальным органом (ч. 3 ст. 25 Закона о полиции). Это важное ограничение для действий сотрудника полиции в условиях усмотрения, так как за пределами территории обслуживания полицейский, безусловно, может и должен выполнять только общие обязанности, о которых говорилось выше. Выполнение же иных обязанностей за пределами территории обслуживания возможно не иначе как в порядке, установленном МВД России.

Заметим также, что полномочия полиции ограничены территорией Российской Федерации. За пределами ее территории сотрудник полиции утрачивает свой национально-правовой статус. Следовательно, никакая полицейская деятельность, в том числе дискреционная, за границей по общему правилу невозможна.

Исключение составляют случаи, когда такая деятельность предусмотрена международными договорами. Например, договор аренды комплекса «Байконур» между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан, ратифицированный Федеральным законом от 17 мая 1995 г. № 77-ФЗ, предусматривает, что правопорядок, безопасность, особый режим и охрану комплекса «Байконур» устанавливает и обеспечивает арендатор. На его территории полицейские задачи решает специальное управление внутренних дел, подчиненное ГУ МВД России по Московской области[12].

---

[12] Об экстерриториальном векторе права см.: Баранов В.М., Овчинников А.И., Самарин А.А. Экстерриториальное пространство права: Монография. М.: Проспект, 2017. 176 с.

По целому ряду вопросов административное усмотрение имеет *временны́е пределы*, так как ограничено сроками, которые установлены для разрешения конкретных жизненных ситуаций.

Например, до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (ч. 2 ст. 22 Конституции Российской Федерации); о каждом случае проникновения сотрудника полиции в жилое помещение в возможно короткий срок, но не позднее 24 часов с момента проникновения, информируются собственник этого помещения и (или) проживающие там граждане, если такое проникновение было осуществлено в их отсутствие (ч. 7 ст. 15 Закона о полиции), и т.д.

Юридико-ресурсные пределы выбора варианта поведения предопределяются теми полномочиями, которыми располагает субъект административного усмотрения. Здесь действует общее правило о том, что каждое должностное лицо публичной администрации применяет полномочия, предоставленные соответствующему органу, по замещаемой должности и в соответствии с должностным регламентом в границах определенной территории.

Из этого правила есть исключения. Например, сотрудник полиции помимо должностных полномочий имеет общие права, которые он может использовать за пределами территории обслуживания для выполнения общих обязанностей. Перечень этих прав содержит ч. 3 ст. 28 Закона о полиции.

Стимулы административного усмотрения

Наконец, еще одна тема, на которую хотелось бы обратить внимание, это тема стимулов административного усмотрения. Для того чтобы усмотрение было цивилизованным, отвечало требованиям законности, субъекты должны быть заинтересованы в этом. Более того, может быть, выскажу крамольную мысль, но я убежден, что **интерес правоприменителя к законному, правомерному усмотрению нужно поощрять**, расширяя в том числе, объем возможностей и свободы по его цивилизованному применению[13].

Не все ученые придерживаются мнения о том, что административное усмотрение должно стимулировать. Скорее наоборот, большинство вы-

---

[13] Речь идет именно о позитивных стимулах. В то же время в праве действуют и негативные стимулы, меры государственного депоощрения (см. об этом: Баранов В.М. Депоощрение по российскому праву (доктрина, практика, техника): Монография / В.М. Баранов, А.Г. Чернявский, И.В. Девяшин, Д.А. Пешехонов. М.: ИНФРА-М, 2017. 448 с.).

ступает *за жесткую нормативную регламентацию правоприменительной деятельности*, полагая это панацеей режима законности. Немало специалистов настороженно относится к усмотрению, тем более к его стимулированию. Яркий пример тому – отказ разработчиков КоАП РФ от использования термина «усмотрение».

Автор сторонник позиции, что усмотрение – это неизбежный и необходимый элемент административно-правовых отношений. Правоприменительная практика крайне сложна, динамична, характеризуется разнообразием жизненных ситуаций, и опосредовать все альтернативы решения проблемы в конкретных правовых нормах не только невозможно, но и нецелесообразно. Правоотношения лишь изредка могут разрешаться по одной, жестко установленной схеме.

И здесь возникает еще одна важная теоретическая и практическая проблема. Среди теоретиков права *бытует мнение, что право должно быть перспективным* и упреждать потребности развития общественных отношений. При всей привлекательности этой идеи она все-таки является декларацией, а по большому счету – утопией. Потребности практики всегда на шаг впереди их правового обеспечения. Значит, уже в силу этого обстоятельства правовая регламентация всегда объективно запаздывает, следовательно, административное усмотрение будет всегда востребовано.

Административное усмотрение – это тема вечная. Она будет постоянно привлекать внимание ученых и практиков в силу ее важности и значимости для теории и практики правоприменения, с одной стороны, многоаспектности и сложности научного осмысления, с другой.

Список литературы

1. Адмиралова И.А. Реализация полицией административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016.

2. Барак А. Судейское усмотрение / Пер. с англ.; науч. ред. В.А. Кикоть, Б.А. Страшун; вступ. ст. М.В. Баглая. М.: Норма, 1999.

3. Баранов В.М., Овчинников А.И., Самарин А.А. Экстерриториальное пространство права: Монография. М.: Проспект, 2017. 176 с.

4. Баранов В.М. Депоощрение по российскому праву (доктрина, практика, техника): Монография / В.М. Баранов, А.Г. Чернявский, И.В. Девяшин, Д.А. Пешехонов. М.: ИНФРА-М, 2017. 448 с.

5. Борисов В.В. К вопросу о тенденциях развития правопорядка советского общества // Вопросы теории государства и права. Государство, право и право-

порядок развитого социализма: межвуз. науч. сб. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1980. С. 15.

6. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Административно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в системе исполнительной власти в РФ: Монография. М.: Проспект, 2017.

7. Волков А.М. Административное право России: Учебник. М.: Проспект, 2016.

8. Волков А.М. Публичная администрация и публичное администрирование: соотношение понятий // Административное право и процесс. 2012. № 12. С. 14–19.

9. Воронов А.М., Гоголев А.М. Развитие теории и совершенствование практики публичного администрирования в сфере безопасности гражданского общества: Монография. М.: ОТ и ДО, 2017.

10. Гирвиц А.В. Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Автореф. дис. …канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017.

11. Гоголев А.М. Публичное администрирование как правовая категория // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 3. С. 141–146.

12. Давыдов К.В. Административное усмотрение и законодательство об административных процедурах: проблемы теории и судебной практики (сравнительно-правовой анализ) // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. М.: Инфотропик Медиа, 2015. С. 397–416.

13. Денисенко В.В. Публичное администрирование как правовая категория // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2016. № 3. С. 128–131.

14. Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Административное усмотрение, административный произвол и административное (чиновничье) обыкновение: теоретические и практические вопросы соотношения // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 53–58.

15. Зарубицкая Т.К., Скляров И.А., Черников В.В. Методы и формы управленческой деятельности органов внутренних дел области. Лекция. Горький: Горьковская высшая школа МВД СССР, 1980.

16. Конин Н.М. Административное право России: Учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2014.

17. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978.

18. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции. М.: Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2013.

19. Скляров И.А., Черников В.В. Аппарат УВД облисполкома: принципы организации и деятельности: Учебное пособие. Горький: Горьковская высшая школа МВД СССР, 1979.

20. Соболев О.В. Административное и судебное усмотрение: сущность и области применения [Электронный ресурс]. URL: http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=6696 (дата обращения: 01.05.2018).

21. Соловей Ю.П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: Дис. … канд. юрид. наук. М.: Московская высшая школа милиции МВД России, 1982.

22. Соловей Ю.П. Некоторые вопросы судебного контроля за дискреционными административными актами в Российской Федерации // Ежегодник публичного права 2016: административный акт. М.: Инфотропик Медиа, 2016. С. 152–171.

23. Смирнова А.А. Об усмотрении в административном правотворческом процессе // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 92–101.

24. Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право [Электронный ресурс]. URI: https://www.lawmix.ru/comm/7004?page=3 (дата обращения: 02.04.2018).

25. Черников В.В. Правоконкретизация как средство понижения порога административного усмотрения в деятельности органов внутренних дел // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: Материалы Международного симпозиума (Геленджик, 27–28 сентября 2007 года) / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2008. С. 725–726.

26. Черников В.В. Штрихи к портрету коллеги и старшего товарища – профессора Ивана Александровича Склярова // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 22–24.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В УСЛОВИЯХ МАССОВОЙ АВТОМОБИЛИЗАЦИИ[1]

В.И. Майоров

Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД РФ

Введение

Развитие всех видов транспорта, в том числе автомобильного, стало одной из особенностей XX века. С 1910 по 2010 год мировой автопарк вырос с 1 млн до 1 млрд единиц[2].

Понятие «автомобилизация» происходит от греческого «ауто» – ‘сам’ и латинского «мобилис» – ‘подвижный’. Существуют различные трактовки указанного понятия – экономические, исторические[3], социологические[4], однако в отечественной науке и практике под автомобилизацией чаще всего понимается оснащённость населения автомобилями. Уровень автомобилизации – это показатель, характеризующий соотношение количества зарегистрированных транспортных средств (индивидуальных легковых автомобилей) и численности населения города, региона, страны. Как правило, уровень автомобилизации измеряется в количестве автомобилей, приходящихся на 1 000 жителей.

В Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы неконтролируемый рост автомобилизации населения и углубляющийся разрыв между темпами автомобилизации и темпами развития улично-дорожной сети названы одними из основных рисков безопасности дорожного движения[5].

---

[1] Статья выполнена в рамках гранта РГНФ: 17-03-00676.

[2] Фаттахов Т. Самый молодой вид смертности // Демоскоп. 2014. № 593–594. С. 1–36.

[3] Алилов А.Н. Социально-экономические последствия развития автомобильного транспорта в Дагестане (1901–1965 гг.): Автореф. дис. ... докт. ист. наук. Махачкала, 2010.

[4] Urry S.J. Sociology beyond Societies // Mobilities for the Twenty-first Century, London, 2000.

[5] Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 гг. // СПС «КонсультантПлюс».

Сложно отрицать, что автомобилизация как явление имеет ряд положительных сторон: удовлетворение транспортной потребности населения в перемещении людей и грузов; повышение мобильности и качества жизни граждан, их экономической активности.

Однако при этом автомобилизация оказывает негативный эффект на состояние окружающей среды, состояние аварийности на дорогах. Существенной проблемой является диспропорция между ростом парка транспортных средств и развитием улично-дорожной сети, особенно ощутимая в городах, где дорожное строительство ограничивается не только финансовыми возможностями, но и существующими планировкой и застройкой. Перенасыщение улиц и дорог транспортными средствами приводит к увеличению времени перемещения пассажиров и грузов, росту транспортных издержек, ухудшению работы городского пассажирского транспорта, загрязнению окружающей среды и ограничению городских территорий. В таких условиях становятся особенно заметными все негативные черты автомобилизации.

Автомобилизация в зарубежных странах

Количество дорожно-транспортных происшествий, уровень автомобилизации и экономическое развитие имеют между собой сложные взаимосвязи, изучение которых привлекало внимание западных ученых на протяжении всего прошлого столетия. Это обусловлено тем, что во многих развитых странах уровень автомобилизации, который наблюдается сегодня в России, был достигнут в 1960–1970-е гг., а в США – еще в первой половине XX в.

Выделяются три волны мировой автомобилизации:

1) 1910–1950 гг. – автомобилизация Северной Америки (Соединенные Штаты, Канада) и Австралии;

2) 1950–1975 гг. – автомобилизация Европы;

3) с 1960 г. и по сей день – автомобилизация остального мира.

Столкнувшиеся с явлением массовой автомобилизации страны были вынуждены разрабатывать модели модернизации транспортной системы, которая позволила бы минимизировать негативные последствия данного явления.

Модель, ориентированная на максимальное содействие использованию личного автомобильного транспорта, была сформирована и воплощена на практике в Соединенных Штатах.

Развитие автомобильной промышленности привело к тому, что крупные компании стали лоббировать решения об уничтожении обще-

ственного транспорта в городах для обеспечения роста продаж индивидуальных автомобилей. При этом формировалось общественное мнение о престижном личном автомобиле для богатых и общественном транспорте для бедных. Ускоренными темпами наращивалось количество дорог, строились хайвеи – скоростные автострады без пересечения транспортных потоков на одном уровне. Трамваи и троллейбусы постепенно вытеснялись с улиц большинства городов. В результате сеть общественного транспорта в США была практически полностью разрушена, предоставляя все удобства для пассажира автомобиля и делая невозможным жизнь без него.

По другому пути пошли страны Азии, достигшие достаточно высокого уровня экономического развития, но обладающие весьма ограниченными территориальными ресурсами, вследствие чего проблемы массовой автомобилизации возникли при очень низких её показателях.

В этих государствах были незамедлительно введены максимально жёсткие ограничения не только на использование автомобиля, но и на владение им: например, в Японии они действовали уже в 1960-е гг. Для организации эффективных пассажирских перевозок была сделана ставка на интенсивное развитие высокопроизводительного внеуличного железнодорожного транспорта — метрополитена и пригородных поездов[6].

Развитой является и китайская система общественного транспорта, до недавнего времени являвшаяся единственным способом перемещения для жителей многих крупных городов КНР. В этой стране рекордными темпами развиваются системы метрополитена, а метро Шанхая за 20 лет своего существования стало крупнейшим в мире.

Наиболее сбалансированную модель управления автомобилизацией выработали страны Западной Европы, которые учли все недостатки «американского пути», сконцентрированного на увеличении дорожного пространства. К тому же европейские города нередко обладают старинными историческими центрами, планировка которых сложилась столетия назад и не предполагала возможностей для расширения.

В ходе модернизации, осуществленной в 1970-е гг., согласно исследованию Организации экономического сотрудничества и развития, в 11 из 12 крупных городов Европы ввели ограничение на парковку, в вось-

---

[6] Кретов М.А. Регулирование автомобилизации и автомобилепользования как элемент стратегического управления городской транспортной системой // Экономика, управление, финансы: Материалы IV Междунар. науч. конф. Пермь: Зебра, 2015. С. 210–213.

ми городах увеличили частоту потоков общественного транспорта, в 10 городах были созданы преференции для общественного транспорта в виде отдельных полос движения, в 10 городах были реформированы пешеходные зоны, в пяти городах созданы велосипедные зоны. Проведенные мероприятия оказали положительное влияние и на динамику смертности в ДТП[7].

Мировое сообщество начинает осознавать серьезность проблемы обеспечения безопасности дорожного движения, когда в 1951 г. в США в результате дорожно-транспортного происшествия погибает миллионный человек. Данная проблема становится центром внимания исследователей в различных областях науки. Выявляются связи между процессом автомобилизации и уровнем экономического развития, количеством населения, количеством дорожно-транспортных происшествий и т.д. Вводятся понятия «социальный риск» и «транспортный риск», которые сегодня активно используются в программах обеспечения БДД, реализуемых в России. Социальный риск – это число погибших в ДТП в расчете на 100 тыс. населения, а транспортный риск – число погибших в ДТП на 10 тыс. транспортных средств. Международные организации рекомендуют использовать оценку данных рисков при анализе аварийности.

В 1949 году в журнале «Journal of Royal Statistics» была опубликована работа профессора Лондонского университетского колледжа Робена Смида, в которой ученый установил отрицательную зависимость между уровнем автомобилизации и транспортными рисками. Используя данные за 1938 год по аварийности в 20 промышленно развитых странах, Смид пришел к выводу, что число смертельных случаев на одно автотранспортное средство падало с ростом числа средств автотранспорта на душу населения. В результате этого исследования сформировалось общее убеждение в том, что количество смертей в результате ДТП, приходящееся на каждое зарегистрированное транспортное средство, должно снижаться по мере того, как растет число транспортных средств на душу населения[8].

Смид вывел следующую формулу:

$$F/V=\alpha(V/P)^{-\beta},$$

[7] OECD Environment Committee, Better Use of Vehicles. Final Report, ENV(81)26, 13 Nov 1981, OECD archive.

[8] Фаттахов Т. Самый молодой вид смертности // Демоскоп. 2014. № 593–594. С. 1–36.

где F – количество погибших в ДТП; V – число зарегистрированных транспортных средств в стране; P – население; α – 0,003; β – 2,3.

Эта формула приобрела большую популярность и широко использовалась в более поздних исследованиях. Ее стали называть «формулой Смида», или «законом Смида», а график, который строился на основании этой формулы, – «кривой Смида» (график 1).

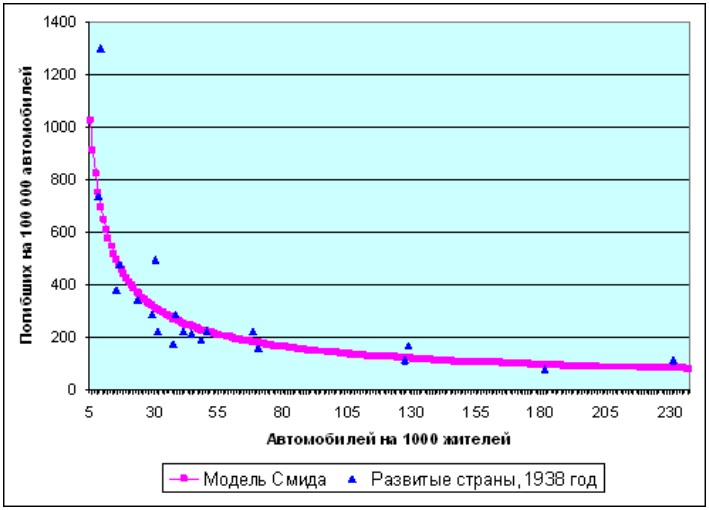

График 1. Линия снижения транспортных рисков по мере развития автомобилизации (кривая Смида)[9]

В 1980-е годы Джон Адамс назвал формулу Смида «кривой национального самообучения». Транспортное самообучение населения конкретной страны представляет собой процесс, в который вовлечены органы власти, экспертное сообщество, бизнес-структуры, институты гражданского общества и отдельные граждане – все, кто сталкивается с необходимостью приспособления к новым условиям, возникшим в результате развития автомобилизации.

[9] Блинкин М.Я., Решетова Е.М. Безопасность дорожного движения: история вопроса, международный опыт, базовые институции. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 240 с.

Процесс «национального самообучения по Адамсу» основан на развитии и последовательном укреплении многообразных гражданских институтов и общественных практик, позволяющих сформировать:

– дорожную сеть, отвечающую транспортным потребностям, порожденным фактическим уровнем автомобилизации страны, а также национальным представлениям о цене жизни, времени и здоровья граждан;

– грамотное, ответственное, дружелюбное и поэтому безопасное транспортное поведение участников дорожного движения.

Одновременно совершенствуются иные параметры БДД:

– во-первых, изменяются основные режимы движения (по мере роста уровня автомобилизации режим одиночного движения автомобилей перестает быть типичным, уступая место режимам движения в плотном транспортном потоке);

– во-вторых, последовательно улучшаются технические характеристики автомобиля (в странах «пионерной» автомобилизации это было связано с синхронизацией процессов роста парка частных автомобилей и технического прогресса автомобильной промышленности; в странах догоняющей автомобилизации (например, в России) – с массовым импортом сравнительно более безопасных автомобилей зарубежных производителей);

– в-третьих, формируются действенные практики понуждения участников дорожного движения к соблюдению ПДД и корректному транспортному поведению; повышается ответственность за несоблюдение ПДД, растут компенсации за причиненный ущерб; повышается плотность и действенность полицейского контроля, в том числе с применением все более продвинутых технических средств.

– в-четвертых, проходит важнейший начальный этап «транспортного самообучения нации», в частности растет процент участников дорожного движения, следующих образцам «грамотного, ответственного и доброжелательного транспортного поведения».

В то же время во многих публикациях последующих лет закон Смида подвергался критике, в том числе на основании нового эмпирического материала (Брутен[10], Андреасен[11]). В докладе британской общественной организации высказывалась мысль о том, что модель Смида имеет

[10] Broughton J. Predictive Models of Road Accident Fatalities // Traffic Engineering and Control. 1988. Vol. 29. Issue 5. P. 296–300.

[11] Andreassen D.C. Linking deaths with vehicles and population // Traffic Engineering and Control. 1985. Vol. 26. Issue 11. P. 547–549.

«фаталистический характер», поскольку «все усилия в деле повышения безопасности движения являются пустой тратой времени, так как смертность на дорогах определяется простой зависимостью от населения и парка автомобилей. К счастью для нас, мы сумели уйти весьма далеко от прогнозов Смида»[12].

Тем не менее полностью опровергнуть закон Смида никому так и не удалось, а попытки дополнить его новыми гипотезами и интерпретациями лишь дали возможность понять универсальность данного закона.

На сегодняшний день многие проблемы, связанные с ростом количества автомобилей, в странах запада уже решены, а сам уровень автомобилизации или слегка колеблется в небольшом диапазоне, или даже снижается. Например, в США в 2005–2010 гг. количество автомобилей на 1000 населения приближалось к 850 шт., а по данным за 2014 г., составило 797 шт. В развитых странах Европы уровень автомобилизации по большей части колеблется вокруг отметки 500.

При этом в США сохраняется довольно высокое число погибших в ДТП: 2014 г. – 32 744 чел., 2015 г. – 35 485 чел., 2016 г. – 37 461 чел. Особенно контрастно эти цифры выглядят в сравнении с европейскими странами: в 2016 г. в Швеции погибло 270 чел., в Финляндии – 258 чел., в Норвегии – 135 чел.

Социальный риск в Соединенных Штатах в 2015 г., по данным OECD (Организации экономического сотрудничества и развития), составил 10,9, в Швеции – 2,6, в Норвегии – 2,2, а транспортный риск в том же году – 1,24 в США, 0,43 и 0,3 – в Швеции и Норвегии соответственно[13].

Можно заключить, что наиболее оптимальным для безопасности дорожного движения является уровень автомобилизации в 500–600 автомобилей на 1 000 населения, наблюдаемый в Европе. В сочетании с более жесткими, чем в Соединенных Штатах, законами, направленными на обеспечение транспортной безопасности, европейским странам удалось добиться результатов, которые всего пару десятилетий назад казались невозможными: два человека, погибших в ДТП, на 100 тыс. населения (в среднем по Западной Европе – три-семь чел.). Транспортные

---

[12] Safe Speed – доклад британской неправительственной организации, 2005 [Электронный ресурс]. URL: http://www.safespeed.org.uk/smeed.html (дата обращения: 15.02.2018).

[13] База данных Организации экономического сотрудничества и развития [Электронный ресурс]. URL: http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=79866 (дата обращения: 19.04.2018).

риски в этих странах также демонстрируют значительное снижение и уже длительное время находятся куда ниже кривой Смида. Расхождения между построенной ученым моделью и практикой во многом обусловлены тем, что в середине XX в. было сложно представить, насколько можно снизить социальные и транспортные риски за счет применения достижений научно-технического прогресса: систем активной и пассивной безопасности автомобилей, интеллектуальных транспортных систем, возможностей по оказанию экстренной медицинской помощи и др.

Автомобилизация в России

Процесс стремительной автомобилизации в России, когда количество автомобилей с каждым годом стало увеличиваться в разы, начался после распада СССР. С начала 1990-х гг. в страну активно ввозились недорогие подержанные автомобили из стран Европы и Азии, что привело к значительному увеличению их числа в приграничных районах, а также в регионах с высоким уровнем доходов (Москва, Санкт-Петербург, Самарская, Тюменская области). Лидерами по уровню автомобилизации в 1993 г. являлись Сахалинская, Калининградская, Камчатская, Мурманская, Иркутская области, Приморский край, Карелия, Москва, Санкт-Петербург, в 1997 г. – Сахалинская и Калининградская области[14].

После финансового кризиса 1998 года процесс автомобилизации в России приостановился, но затем развернулся с новой силой. Сперва приобретались отечественные автомобили, но вскоре стала преобладать покупка новых импортных автомобилей и подержанных хорошего качества. В результате роста доходов населения в 1998–2003 гг. произошел новый подъем автомобилизации, средний уровень которой увеличился до 143 ед.

С тех пор и до начала экономического кризиса, связанного с введением западных санкций, в России наблюдался постоянный рост количества автомобилей, замедлившийся лишь в последние годы. Согласно подсчетам, которые провело аналитическое агентство «Автостат», по состоянию на 1 января 2017 года, парк автомобильной техники на территории России составил 49,7 млн шт.

Из этого количества примерно 84% приходится на легковые автомобили, которых насчитывается 41,6 млн экземпляров. На легкую коммерческую технику пришлось 8% от общего объема автопарка (почти 4 млн

[14] Елепов А.А. Развитие и современное состояние мировой автомобилизации: Учебное пособие. Архангельск: ИПЦ САФУ, 2012.

машин). Немногим меньше в стране зарегистрировано грузовых автомобилей (3,7 млн штук), что соответствует доле в 7,5%. И всего порядка 1% российского автопарка заняли автобусы – 0,4 млн единиц.

По общему количеству автомобилей Россия заметно отстает от многих зарубежных стран. Например, в Китае, который уже несколько лет считается наиболее крупным мировым автомобильным рынком, только за 2016 год было продано более 21 млн автомобилей – лишь немногим менее половины от всего автопарка России[15].

По состоянию на 1 января 2018 года обеспеченность легковыми автомобилями в среднем по России составляет 293 единицы на 1000 жителей (для сравнения: 2015 г. – 283 ед., 2016 г. – 284). Сохранилась тенденция к разрыву по уровню автомобилизации в различных регионах РФ. В 38 регионах страны данный показатель выше общероссийского: лидером является Карелия – 353 автомобиля на 1000 человек, за ней следуют Псковская и Калужская области (по 351 шт.), немного уступает им Подмосковье (350 шт.).

В Москве и Санкт-Петербурге обеспеченность легковыми автомобилями тоже оказывается выше, чем в среднем по РФ (297 и 317 шт. соответственно). Сразу в четырех субъектах этот показатель равен общероссийскому: Республика Башкортостан, Свердловская, Омская и Томская области (по 293 шт.). В остальных регионах обеспеченность легковыми автомобилями ниже среднего уровня. Причем наиболее характерно это для республик Северного Кавказа: в Чечне уровень автомобилизации составляет 137 единиц, в соседних Ингушетии и Дагестане – 151 и 178 шт. соответственно.

Повышенное внимание органов государственного управления к проблемам автомобилизации и безопасности дорожного движения в целом в России начало уделяться с 2000-х гг. В это время получает распространение программный метод в обеспечении БДД: в 2006 г. принимается Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах», соответствующие программы также были приняты на региональном и муниципальном уровнях.

Реализация данных программ положила начало формированию единых подходов к снижению ущерба, наносимого государству и обществу последствиями ДТП.

В настоящее время действует Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» (далее –

[15] В России пересчитали весь автопарк [Электронный ресурс]. URL: http://auto.vesti.ru/news/show/news_id/670092/ (дата обращения: 19.04.2018).

Программа повышения БДД в 2013–2020 гг.), утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 864[16]. Цель осуществления данной Программы заключается в сокращении смертности от дорожно-транспортных происшествий к 2020 г. на 8 тыс. человек (28,82%) по сравнению с 2012 годом. Исходя из поставленной цели, определен ряд задач:

– создание системы пропаганды с целью формирования негативного отношения к правонарушениям в сфере дорожного движения; формирование у детей навыков безопасного поведения на дорогах;

– повышение культуры вождения;

– развитие современной системы оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях;

– повышение требований к подготовке водителей на получение права на управление транспортными средствами и требований к автошколам, осуществляющим такую подготовку.

Основной причиной начала реформирования сферы БДД, безусловно, является уровень смертности в дорожно-транспортных происшествиях (см. рис. 1).

Из приведенного рисунка можно выделить зависимость между уровнем благосостояния населения (влияющего на темпы автомобилизации), который падал в период кризисов 1997, 2008 годов, современного кризиса, начавшегося в 2015 г., и смертностью в ДТП – в частности, поэтому кривая смертности имеет волнообразный характер. За счет этого уже в 2017 г. удалось достичь поставленной в Программе повышения БДД в 2013–2020 годах цели – снижения смертности на 8 тыс. чел. по сравнению с 2012 г.

Периоды экономического спада, как правило, сопровождаются снижением мобильности людей и спроса на транспортные средства, объем транспортных потоков уменьшается, а вместе с ним сокращается количество аварий и травм.

Кривая социального риска в 1989–2017 гг. выглядит практически идентично кривой общей смертности в ДТП (рис. 2).

---

[16] Постановление Правительства РФ от 03.10.2013 г. № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» // СПС «КонсультантПлюс».

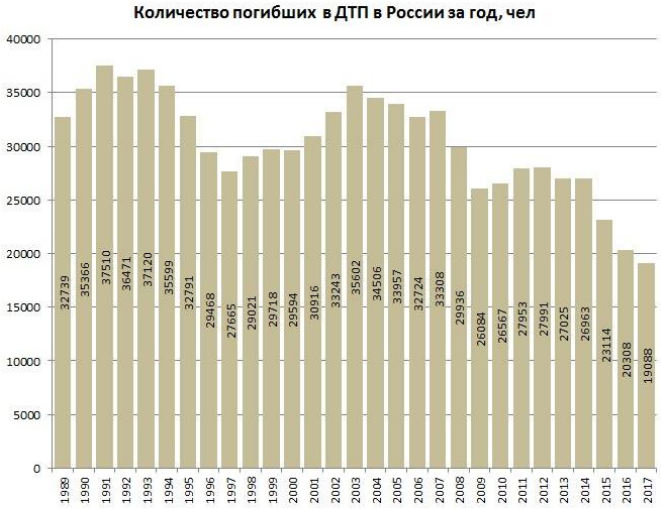

Рис. 1. Динамика смертности в ДТП в России за период 1989–2017 гг.

Социальный риск в России по-прежнему превышает социальный риск в США – государстве с наиболее высоким уровнем автомобилизации, где на 100 тыс. населения приходится 10 погибших в ДТП (в России в 2017 г. – 13).

Однако если обратиться к динамике транспортных рисков – количеству погибших в ДТП на 10 тыс. автомобилей, то заметна тенденция их снижения (рис. 3). За неполные два десятилетия транспортные риски в России сократились почти в 10 раз.

Снижение транспортных рисков, наблюдаемое в последние годы, близко к модели Смида, хотя ранее их значения были выше «кривой национального самообучения».

В литературе отмечается, что кривую Смида следует рассматривать в качестве линии уровня, от которой отсчитываются успехи (или неуспехи) конкретной страны в деле транспортного самообучения нации[17]. Следовательно, в зависимости от местонахождения «странового тренда» по отношению к кривой Смида, можно сделать следующие заключения:

[17] Блинкин М.Я., Решетова Е.М. Безопасность дорожного движения: история вопроса, международный опыт, базовые институции. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 240 с.

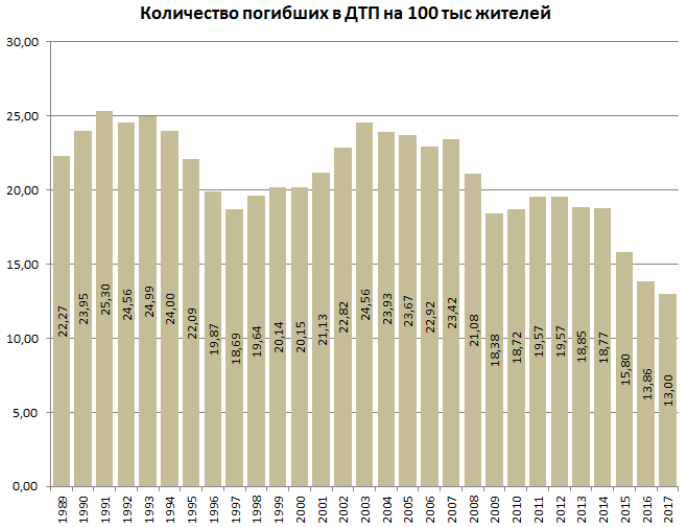

Рис. 2. Динамика социального риска в России за период 1989–2017 гг.

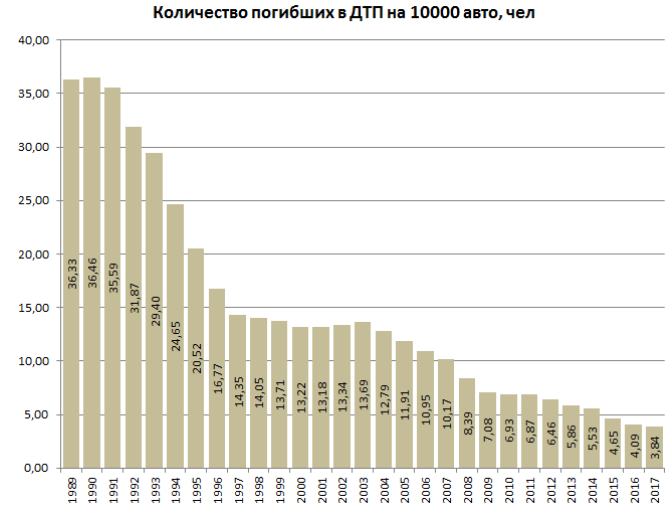

Рис. 3. Динамика транспортного риска в России за период 1989–2017 гг.

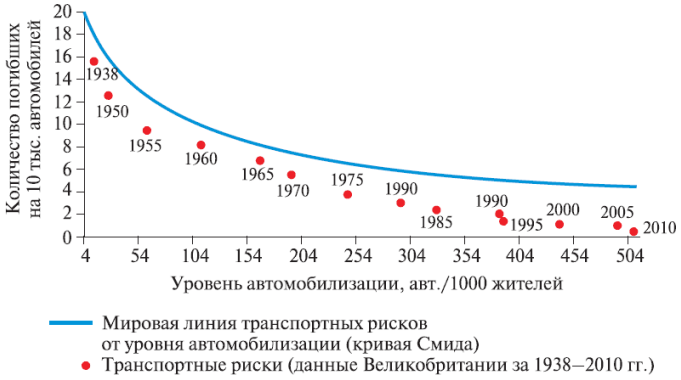

Рис. 4. Сравнение транспортных рисков в Великобритании с мировой линией транспортных рисков (кривой Смида)[18]

1) выше кривой Смида – национальное самообучение не является эффективным;

2) в разумно узком коридоре от кривой Смида – национальное самообучение в целом соответствует среднемировым тенденциям (при этом отступления от кривой Смида в ту или иную сторону обусловливаются особенностями национального менталитета и сравнительным уровнем терпимости нации к гибели людей на дорогах);

3) радикально ниже кривой Смида – процесс национального самообучения следует признать успешным, и в будущем государство имеет все шансы достичь уровня «нулевой смертности».

Россия постепенно перешла от первой позиции ко второй, хотя успехи в деле сокращения смертности от ДТП являются достаточно скромными, особенно в сравнении с развитыми странами, которые уже десятилетия демонстрируют снижение транспортных рисков куда ниже кривой Смида.

Например, в Великобритании процесс национального самообучения наиболее интенсивно протекал в период 1965–1995 гг., за это время уровень автомобилизации вырос с 220 до 440 автомобилей на

[18] Блинкин М.Я., Решетова Е.М. Безопасность дорожного движения: история вопроса, международный опыт, базовые институции. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 240 с.

1000 жителей. Одновременно транспортные риски снизились с отметки 17% «ниже Смида» до отметки 72% (рис. 4).

Автомобилизация и риски БДД

Понятие риска в сфере дорожного движения неразрывно связано с дорожно-транспортными происшествиями, поскольку риск представляет собой вероятность причинения вреда, а в результате ДТП и их последствий причиняется вред участникам дорожного движения.

Сама по себе автомобилизация не является риском в сфере дорожного движения, это объективно идущий процесс, являющийся частью социально-экономического развития современных государств. В Стратегии безопасности дорожного движения в РФ на 2018–2024 гг. (далее – Стратегия БДД) в качестве риска выделен неконтролируемый рост автомобилизации. Экономический кризис последних лет несколько затормозил темпы российской автомобилизации, тем не менее следует признать риск для БДД, заключающийся в неконтролируемости данного процесса.

Также к рискам отнесен разрыв между темпами автомобилизации и темпами развития улично-дорожной сети (УДС). Как показывает опыт зарубежных стран, автомобилизация всегда опережает развитие УДС, которое требует больших финансовых затрат. У развивающихся стран, как правило, недостаточно ресурсов для работы на перспективу, поэтому состояние улично-дорожной сети совершенствуется уже постфактум, когда проблема становится критической.

Согласно Стратегии БДД, в России почти в каждом втором (41,2% в 2016 году) происшествии на автомобильных дорогах регистрируются недостатки транспортно-эксплуатационного состояния улично-дорожной сети. Удельный вес таких аварий за 10 лет (2007–2016 гг.) увеличился более чем в два раза (на 63,3%), количество погибших – на 16,8%, раненых – на 66,9%[19].

Изложенные факты позволяют утверждать, что разрыв между темпами автомобилизации и темпами развития улично-дорожной сети больше, чем риск для БДД. Риск – это лишь вероятность наступления неблагоприятных последствий, которая может быть реализована либо не реализована. Современное состояние УДС в нашей стране – это объективно существующая угроза БДД; недостатки УДС становятся причиной все большего числа ДТП.

---

[19] Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 гг. // СПС «КонсультантПлюс».

Полагаем, что связь автомобилизации, рисков БДД и уровня смертности в ДТП состоит в следующем: по мере роста количества автомобилей увеличиваются и риски, связанные с их использованием. Пример развивающихся стран показывает, что общество оказывается неготовым к росту рисков (даже несмотря на существование опыта других, более развитых государств, прошедших тот же путь десятилетия назад), вследствие чего риски реализуются, приводя к росту ДТП и увеличению тяжести их последствий. Со временем государство учится минимизировать риски безопасности дорожного движения, используя технологические, правовые, социально-экономические и иные меры.

Важно понимать, что Россия идет по пути «догоняющей автомобилизации», а значит, в нашем распоряжении имеется зарубежный опыт, демонстрирующий различные модели развития автомобилизации и преодоления ее негативных последствий. Страны Запада первыми встали на путь автомобилизации и к настоящему времени достигли выдающихся результатов в снижении смертности от ДТП. Показатель социального риска в 3–7 погибших на 100 тыс. населения демонстрирует, насколько значительно можно минимизировать риски БДД.

Выводы и предложения

Россия отстает от развитых стран не только по уровню транспортного развития, но и в плане развития технологий, инфраструктуры, правового и административного устройства. На Западе фундаментальное значение имеет научная деятельность в сфере безопасности дорожного движения, которая становится основой для проводимых преобразований, однако в России наблюдается явная недооценка научных разработок, слепое копирование зарубежных практик без их адаптации к местной специфике.

Отставание РФ от стран Запада, по различным оценкам, включающим статистические показатели (транспортный риск, социальный риск и др.), составляет 40–50 лет. Мероприятия по повышению БДД, предпринимаемые в последние годы, не приводят к сокращению этого отставания, что свидетельствует об их недостаточной эффективности.

На наш взгляд, совершенствование деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения должно осуществляться комплексно по нескольким направлениям.

1. Научно-методические разработки.

Меры по обеспечению безопасности дорожного движения только тогда будут производить должный эффект, когда их базис начнут составлять научно обоснованные концепции и теории. Следует придать новый

импульс исследованию проблем безопасности дорожного движения на основе адаптации и развития идей зарубежных ученых для формирования целостной концептуальной основы обеспечения безопасности дорожного движения в России.

В частности, требует совершенствования система показателей, используемых для оценки состояния БДД. Всемирная организация здравоохранения, помимо прочих, рекомендует использовать такой показатель, как число погибших в ДТП на километраж пробега транспортного средства. Однако в России учет данных по этому показателю не ведется, несмотря на его очевидную полезность.

По мнению М.Я. Блинкина и Е.М. Решетовой, наиболее продуктивные модификации модели Смида связаны с заменой косвенных измерителей масштабов национальной транспортной системы, выражаемых численностью парка автомобилей (N) и уровнем автомобилизации (A), непосредственным измерителем – суммарным годовым пробегом парка автомобилей. Вычисления авторов показывают, что между уровнем транспортных рисков (RT) и количеством погибших в ДТП в расчете на 1 млрд автомобиле-километров имеется вполне удовлетворительная корреляция[20].

Разделяя позицию указанных ученых, считаем, что в России также необходимо вести учет автопробега. Данные по этому показателю позволят рассчитать и многие другие важные показатели БДД, например средний километраж пробега парка автомобилей, который должен быть «наезжен» для того, чтобы произошло ДТП с летальным исходом.

2. Развитие улично-дорожной сети и общественного транспорта.

Действовавшая в СССР система общественного транспорта в России оказалась практически разрушена. Транспортные предприятия были переданы в муниципальную собственность, сократилось их финансирование, что сказалось на качестве предоставляемых ими услуг. Строительство метрополитена в крупных городах было приостановлено. В итоге рынок перевозок оказался в руках частных коммерческих организаций, заинтересованных прежде всего в извлечении прибыли, а не в предоставлении транспортных услуг населению, вследствие чего в их деятельности выявляются многочисленные нарушения, отсутствует система льготного проезда и т.д. Общественный транспорт является наиболее эффективным способом удовлетворения транспортной потребности населения в городских условиях, обеспечивает экономию

[20] Блинкин М.Я., Решетова Е.М. Безопасность дорожного движения: история вопроса, международный опыт, базовые институции. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 240 с.

общественных затрат, включая текущие и единовременные, однако его неразвитость лишь убыстряет темпы автомобилизации.

В России необходимо развитие общественного транспорта до конкурентоспособного уровня, чтобы он мог составить альтернативу не только маршрутным такси, но и личному автомобилю. Присутствие частных перевозчиков должно быть сокращено, а их деятельность приведена в соответствие с требованиями, предъявляемыми к общественному транспорту. Следует оказывать содействие использованию немоторизованного транспорта, которое способно оказать положительное влияние на снижение количества ДТП и уменьшить загрязнение воздуха.

Также требуется развитие сети автомобильных дорог и объектов дорожной инфраструктуры. Во всех крупных городах страны должны разрабатываться планы дальнейшего развития транспортных систем, направленные на регулирование автомобилизации и снижение ее негативных последствий.

3. Совершенствование механизмов правового регулирования ответственности за несоблюдение ПДД.

Вопросы ответственности за нарушение Правил дорожного движения являются темой исследований многих современных российских ученых. Тем не менее большинство изменений административного законодательства в данной сфере направлено лишь на повышение размера санкций, который законотворческие органы считают основным способом добиться правопослушного поведения со стороны участников дорожного движения и субъектов обслуживающей подсистемы дорожного движения.

Постоянный рост числа правонарушений, привлекаемых к ответственности физических и юридических лиц доказывает несостоятельность такой позиции. Законодательные инициативы подобного рода могут быть основаны на рациональных и верных идеях, но при их реализации на практике имеется большое количество недоработок, правовых пробелов, спорных моментов, которые в совокупности практически сводят на нет весь положительный эффект от нововведений[21].

---

[21] См., например: Майоров В.И., Дымберов А.Д., Молчанов П.В. Правовые проблемы применения специальных технических средств автоматической фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 3 (37). С. 69–77; Майоров В.И., Бекетов О.И. О нормативно-правовом определении понятия опасного вождения в контексте законодательства об административных правонарушениях // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14. № 1. С. 77–82 и др.

Успешность воздействия правовых механизмов обеспечения БДД, по нашему мнению, определяется несколькими параметрами.

В первую очередь необходимо не только формальное, но и фактическое закрепление равенства всех участников дорожного движения вне зависимости от их социального статуса. Граждане со значительными доходами и высокопоставленные государственные служащие должны соблюдать законодательство так же, как и остальные участники движения.

Для стимулирования правопослушного поведения обеспеченных нарушителей будет весьма полезен опыт европейских стран, где на законодательном уровне установлен особый порядок наложения штрафа за нарушение правил дорожного движения, предусматривающий начисление штрафной суммы денег в зависимости от задекларированных доходов физического лица. Один из самых больших штрафов в мире – 1 млн долл – был выписан в 2010 г. в Швейцарии за превышение скорости миллионером – подданным Швеции. Местный суд определил размер штрафа на основании учета скорости, которую развил водитель, и размера его годового дохода[22].

Дифференциация штрафов в зависимости от задекларированных доходов физического лица заставит состоятельных нарушителей платить за нарушения ПДД в разы больше, чем водителей среднего достатка, и будет куда эффективнее механического повышения размеров штрафов, которое практикуется в настоящее время.

Целью установления и применения штрафных санкций является общая и частная превенция правонарушений, воспитание нарушителей. Зачастую государственные органы забывают об этом, например, используя штрафы за нарушения ПДД в качестве источника средств для наполнения бюджета и стремясь всячески максимизировать объем взимаемых штрафов.

Также санкции штрафного характера, исходя из общих принципов права, должны отвечать вытекающим из Конституции Российской

[22] Штрафы за нарушения правил дорожного движения в Европе [Электронный ресурс]. URL: http://truck-sim.club/topic/8184-shtrafi-za-narushenija-pravil-dorozhnogo-dvizhenija/ (дата обращения: 19.04.2018).

Федерации требованиям справедливости и соразмерности[23]. В правовом регулировании БДД это может быть выражено в учете «водительской истории» правонарушений, расширении видов применяемых к нарушителям санкций, упрощении системы возмещения вреда, причиненного в результате ДТП.

Ответственность за нарушения в сфере обеспечения БДД должны нести не только непосредственные участники движения, но и собственники автомобилей, субъекты подсистемы подготовки и обслуживания дорожного движения, поскольку множество причин возникновения дорожно-транспортных происшествий находится на этапе подготовки процесса удовлетворения транспортной потребности[24].

Современный уровень развития технологий предоставляет широкие возможности для использования различных технических средств в обеспечении БДД. При этом в основе функционирования данных средств должна лежать нормативно-правовая база, полноценно и четко регулирующая условия их применения, использования, размещения, установки.

4. Формирование общественной и государственной установки на приоритет обеспечения безопасности в дорожном движении и нетерпимости смертей в ДТП.

---

[23] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // СПС Консультант Плюс; Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 1998 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гаглоевой и А.Б. Пестрякова» // СПС Консультант Плюс; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // СПС «КонсультантПлюс».

[24] Майоров В.И., Иванова С.И. Риски в сфере дорожного движения на этапе подготовки транспортного процесса // Вестник Уральского финансово-юридического института. 2017. № 3. С. 10–14.

Необходимо воспитание сознательности всех участников дорожного движения, в особенности водителей транспортных средств, и формирование у них установки на безопасное поведение на дорогах. В этом процессе должны принимать участие образовательные организации, средства массовой информации, институты гражданского общества.

Выражаясь словами Р. Смида, «количество погибших в ДТП в любой стране есть ровно то количество, с которым страна готова смириться»[25]. В России, в отличие от стран Европы и США, отсутствует какая-либо общепринятая оценка стоимости человеческой жизни (Value of Life). Вследствие этого возникают две основные проблемы, первой из которых является неурегулированность в законодательстве методик расчета размера компенсации за вред, причиненный здоровью и жизни человека в ДТП, которая создает условия для безнаказанности поведения правонарушителей и правовой незащищенности жертв.

С другой стороны, и само государство не считает нужным осуществлять достаточные вложения в обеспечение безопасности жизнедеятельности населения – ведь оно не несет значительных издержек в случае смерти граждан. Такой подход оказывает негативное влияние на проведение государственной политики в области здравоохранения, производственной и дорожной безопасности. Оценка стоимости человеческой жизни в том или ином государстве показывает, какой объём средств оно готово вложить в увеличение безопасности во всех сферах жизнедеятельности, в нейтрализацию опасных факторов и минимизацию рисков[26].

Минимизацию негативного влияния рисков, связанных с массовой автомобилизацией населения, на безопасность дорожного движения в России следует начать с построения на государственном уровне системы управления рисками. Данная система должна иметь под собой научно-методическую базу, разработанную на основе исследований ученых в различных областях науки.

Управление рисками необходимо органично встроить в деятельность по обеспечению БДД, дополнив существующее определение данной деятельности, которое мы предлагаем изложить в следующей редакции:

---

[25] Smeed R.J. Variations in the pattern of accident rates in different countries and their causes // Traffic Engineering and Control. 1968. Vol. 10. P. 364–371.

[26] Трунов И., Айвар Л., Харисов Г. Эквивалент стоимости человеческой жизни // Представительная власть: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 3 (69). С. 24–29.

обеспечение безопасности дорожного движения – это деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий, а также на снижение влияния различных факторов, способствующих появлению причин их возникновения (факторов риска ДТП).

Указанные факторы являются факторами риска – обстоятельствами, влияющими на вероятность или последствия реализации риска, но не являющимися его непосредственной причиной[27]. Воздействие на факторы риска является необходимым условием для осуществления управления рисками.

Включение предложенного определения в нормативные правовые акты позволит расширить предупредительную деятельность субъектов БДД, даст импульс для формирования риск-ориентированной системы предотвращения дорожно-транспортного травматизма, представляющей принципиально новый для России подход к обеспечению безопасности дорожного движения.

Современная ситуация в сфере БДД демонстрирует необходимость изменения взгляда на проблему, поиска новых подходов к ее решению, одним из которых может стать внедрение механизма управления рисками. В противном случае Россия рискует так и не преодолеть отставание от развитых стран и за грядущие десятилетия понести огромные социально-экономические и демографические потери в дорожно-транспортных происшествиях.

Список литературы

1. Алилов А.Н. Социально-экономические последствия развития автомобильного транспорта в Дагестане (1901–1965 гг.): Автореф. дис. ... докт. ист. наук. Махачкала, 2010.

2. Блинкин М.Я., Решетова Е.М. Безопасность дорожного движения: история вопроса, международный опыт, базовые институции. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 240 с.

3. Богоявленский С.Б. Управление риском в социально-экономических системах: Учебное пособие. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского гос. ун-та экономики и финансов, 2010. 143 с.

[27] Богоявленский С.Б. Управление риском в социально-экономических системах: Учебное пособие. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского гос. ун-та экономики и финансов, 2010. 143 с.

4. Елепов А.А. Развитие и современное состояние мировой автомобилизации: Учебное пособие. Архангельск: ИПЦ САФУ, 2012.

5. Кретов М.А. Регулирование автомобилизации и автомобилепользования как элемент стратегического управления городской транспортной системой // Экономика, управление, финансы: Материалы IV Междунар. науч. конф. Пермь: Зебра, 2015. С. 210–213.

6. Ландо Е.А. Автомобильные дороги и уровень автомобилизации // Вестник ПДАБА. 2013. № 10 (187). С. 36–40.

7. Майоров В.И., Бекетов О.И. О нормативно-правовом определении понятия опасного вождения в контексте законодательства об административных правонарушениях // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14. № 1. С. 77–82.

8. Майоров В.И., Дымберов А.Д., Молчанов П.В. Правовые проблемы применения специальных технических средств автоматической фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 3 (37). С. 69–77.

9. Майоров В.И., Иванова С.И. Риски в сфере дорожного движения на этапе подготовки транспортного процесса // Вестник Уральского финансово-юридического института. 2017. № 3. С. 10–14.

10. Трунов И., Айвар Л., Харисов Г. Эквивалент стоимости человеческой жизни // Представительная власть: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 3 (69). С. 24–29.

11. Фаттахов Т. Самый молодой вид смертности // Демоскоп. 2014. № 593–594. С. 1–36.

12. Andreassen D.C. Linking deaths with vehicles and population // Traffic Engineering and Control. 1985. Vol. 26. Issue 11. P. 547–549.

13. Broughton J. Predictive Models of Road Accident Fatalities // Traffic Engineering and Control. 1988. Vol. 29. Issue 5. P. 296–300.

14. Smeed R.J. Variations in the pattern of accident rates in different countries and their causes // Traffic Engineering and Control. 1968. Vol. 10. P. 364–371.

15. Urry S.J. Sociology beyond Societies // Mobilities for the Twenty-first Century. London, 2000.

16. OECD Environment Committee, Better Use of Vehicles. Final Report, ENV (81) 26, 13 Nov 1981, OECD archive.

17. База данных Организации экономического сотрудничества и развития [Электронный ресурс]. URL: http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=79866 (дата обращения: 19.04.2018).

18. В России пересчитали весь автопарк [Электронный ресурс]. URL: http://auto.vesti.ru/news/show/news_id/670092/ (дата обращения: 19.04.2018).

19. Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 гг. // СПС «КонсультантПлюс».

20. Штрафы за нарушения правил дорожного движения в Европе [Электронный ресурс]. URL: http://truck-sim.club/topic/8184-shtrafi-za-narushenija-pravil-dorozhnogo-dvizhenija/ (дата обращения: 19.04.2018).

21. Safe Speed – доклад британской неправительственной организации, 2005 [Электронный ресурс]. URL: http://www.safespeed.org.uk/smeed.html (дата обращения: 15.02.2018).

22. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.04.2018).

23. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 1998 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гаглоевой и А.Б. Пестрякова» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.04.2018).

24. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.04.2018).

МАТЕРИАЛЬНЫЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

Н.В. Макарейко

Нижегородская академия МВД России

Проблемы государственного контроля (надзора) традиционно привлекают внимание ученых-административистов. Такая ситуация объясняется ролью данного инструментария в обеспечении правопорядка и безопасности в сфере государственного управления. В этой связи аргументированным видится обоснование государственного контроля в качестве самостоятельного направления управленческой деятельности. «Функция государственного контроля (надзора) относится к одной из наиболее важных и энергично осуществляемых функций исполнительной власти, а правовые нормы, регулирующие эту деятельность, представляют собой комплексный и весьма динамичный институт административного права»[1].

Значительное число правонарушений в различных областях и сферах государственного управления свидетельствует в пользу востребованности государственного контроля (надзора). Трагические последствия пожара в торгово-развлекательном центре «Зимняя вишня», который произошел 25–26 марта 2018 г. в г. Кемерово, как лакмусовая бумага, обнажили проблемы контрольно-надзорной деятельности. Данная проблематика носит многоаспектный характер. Вместе с тем на поверхности остается качество осуществления названного направления управленческой деятельности, необходимость закрепления и применения соответствующих методов.

Одним из широкого перечня методов, используемых субъектами государственного контроля (надзора), является административная ответственность. Обращение к нормативным правовым актам, которые

[1] Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательства и административная ответственность: критерии соотношения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 39–44.

регулируют различные виды рассматриваемой деятельности, позволяет выявить отсылку на потенциальную возможность применения юридической ответственности вообще и административной в особенности. Только в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[2] одиннадцать раз делается ссылка на потенциальную возможность применения ответственности. Еще чаще[3] ссылка на потенциальную возможность применения ответственности содержится в Федеральном законе от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»[4].

Существует и обратная связь. Так, в КоАП РФ контроль и производные от его сочетания упоминаются 389 раз. Очевидно, что рассмотрение такой сложной проблематики, как административная ответственность в сфере государственного контроля (надзора), с точки зрения исключительно количественных показателей не может быть признано продуктивным, но, в свою очередь, иллюстрирует наличие такой взаимосвязи.

Свое рассмотрение проблемы административной ответственности при отправлении государственного контроля (надзора) мы считаем продуктивным с позиции его материальных и процессуальных аспектов, что продиктовано стремлением реализовать комплексный подход, а также подходами, существующими в научной литературе. Так, П.П. Серков отмечает: «Правоотношения, возникающие в связи с административной ответственностью, подразделяются на два вида: 1) материальные, имеющие целью осуществление правовой квалификации противоправных действий (бездействия), назначение и исполнение административного наказания, и 2) процессуальные, определяющие права и обязанности всех субъектов при достижении названных искомых целей»[5].

---

[2] 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» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

[3] Двадцать шесть раз упоминается о возможности применения ответственности.

[4] Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

[5] Серков П.П. Административная ответственности в российском праве: современное осмысление и новые подходы: Монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 29.

Материальные аспекты установления и применения административной ответственности являются приоритетными по отношению к процессуальным характеристикам, но при этом они оказывают существенное влияние на законность и эффективность применения указанного метода и требуют обязательного учета. Такое положение предопределено общей характеристикой юридической деятельности. В этой связи следует разделить позицию И.В. Пановой: «Юридическая деятельность является самостоятельной системой и представляет собой целенаправленную деятельность, которая в качестве основных интегральных факторов имеет цели, задачи, процессуальную форму. *Процессуальная форма* (курсив наш. – *Н.М.*), как одна из главных систематизирующих факторов, упорядочивает все элементы содержания, обуславливает их организацию и взаимодействие, создает необходимый правовой режим для продуктивного ее осуществления»[6].

В литературе обращается внимание на вопросы, которые возникают в связи с применением административной ответственностью при отправлении государственного контроля (надзора)[7]. Внимание к данной проблематике вполне понятно и объясняется, с одной стороны, потенциалом данного метода государственного управления, а с другой – сложностью реализации, возникающими при этом проблемами, в том числе и значительным числом юридических ошибок.

Активность авторов в исследовании административной ответственности в области государственного контроля (надзора) ни в коей мере не

---

[6] Панова И.В. Юридический процесс: понятие, структура, виды // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. научн. трудов. Вып. 9: Новое законодательство Российской Федерации: Проблемы становления и развития. Воронеж, 1998. С. 143.

[7] См.: Звягинцева М.С. Продажа алкоголя несовершеннолетним – повод для аннулирования лицензии // Торговля: бухгалтерский учет и налогообложение. 2017. № 2. С. 44–46; Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательства и административная ответственность: критерии соотношения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 39–44; Стахов А.И. О классификации и кодификации административно-принудительных мер, применяемых в сфере государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // Административное право и процесс. 2016. № 4. С. 4–8; Стахов А.И. О некоторых проблемах судебного рассмотрения административных дел, связанных с осуществлением государственного контроля и надзора // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 42–47.

свидетельствует об исчерпанности данной проблематики. С одной стороны, изменяется, и не всегда по прогнозируемым сценариям, противоречивость правоприменительной практики, а с другой – фрагментарность проводимых исследований требует дополнительного осмысления.

Анализ положений КоАП РФ позволяет заключить, что изменения коснулись общих вопросов административной ответственности (гл. 3–4 КоАП РФ), ответственности за конкретные административные правонарушения при отправлении государственного контроля (надзора) (Особенная часть КоАП РФ), производства по делам об административных правонарушениях (гл. 23–32 КоАП РФ). Законодателем были внесены дополнения в главу 4 КоАП РФ. Их сущность заключается в гуманизации применения административных наказаний, и в особенности в части минимизации административных наказаний в отношении субъектов предпринимательской деятельности. Особенно в этом отношении показательной является возможность замены административных наказаний в виде административного штрафа предупреждением в том случае, если субъектами административного правонарушения выступают субъекты малого или среднего предпринимательства, а также индивидуальные предприниматели без образования юридического лица (ст. 4.1.1 КоАП РФ). Полагаем, что такой псевдогуманизм выступает существенным правовым антистимулом и нарушает один из важнейших принципов права[8], в том числе и института административной ответственности, а именно – принципа равенства. В этой связи нельзя согласиться с высказанными в литературе мнениями о том, что такое законодательное решение явилось существенным шагом по пути индивидуализации административной ответственности в сфере государственного контроля (надзора)[9].

Следует отметить, что особенностью формирования составов административных правонарушений в рассматриваемой области является использование бланкетных конструкций[10]. В этой связи анализируя соответствующий состав административного правонарушения, доказывая

---

[8] Статья 19 Конституции РФ принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

[9] См.: Стахов А.И. О некоторых проблемах судебного рассмотрения административных дел, связанных с осуществлением государственного контроля и надзора // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 42–47.

[10] Труфанов М.Е. Бланкетность норм административного права: Учебное пособие. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015.

обстоятельства, подлежащие установлению по конкретному делу, необходимо обладать специальными познаниями в соответствующих областях деятельности, которые выступают в качестве объекта правоохраны. В этой связи актуализируется проблема качества правового института государственного контроля (надзора). Немотивированная активность законодателя, отказ от унификации привели к тому, что в настоящее время не только позитивное регулирование подконтрольной деятельности, но и осуществление собственно контрольно-надзорной деятельности регулируется различными нормативными правовыми актами[11]. В этой связи существует потребность в разработке единого нормативного правового акта, в котором будут аккумулированы нормы, регулирующие контроль (надзор), то есть своеобразного Конституционного кодекса РФ.

Одной из важных проблем административной ответственности в области государственного контроля (надзора) является установление границ ответственности в данной области. По мнению А.И. Стахова, целесообразно ограничить пределы применения принудительного потенциала: «В целях снижения чрезмерного использования принуждения в сфере государственного контроля и надзора представляется целесообразным из общего массива многообразных требований публичного законодательства (например, массива требований промышленной, пожарной и экологической безопасности, санитарно-эпидемиологических требований и др.) разработать и ввести в действие отраслевые и специализированные перечни нарушений обязательных требований, влекущих безусловное назначение административного наказания юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю в досудебном и судебном порядке»[12].

Очевидно, что пределы административной ответственности следует рассматривать во взаимосвязи с предъявляемыми требованиями и свойствами объектов правоохраны. В настоящее время сложилась опасная

---

[11] См.: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588; Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649; Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3579 и др.

[12] Стахов А.И. О некоторых проблемах судебного рассмотрения административных дел, связанных с осуществлением государственного контроля и надзора // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 45.

тенденция, когда в официальной риторике универсальным средством нормализации ситуации в области контроля (надзора) называется усиление административной ответственности.

Нижние границы административной ответственности должны определяться такими минимальными размерами, когда исключается возможность оказания необходимого правоограничительного воздействия в целях нормализации отношений, которые являются объектом государственного контроля (надзора). Максимальные границы административной ответственности определяются такой интенсивностью принудительного воздействия, когда оно не трансформируется в насилие, а отвечает общественной опасности допущенного нарушения. При этом следует понимать, что границы административной ответственности весьма подвижны и зависят от ряда факторов. Необходимо минимизировать возможность применения административной ответственности, но это не является самоцелью, а должно определяться реальным состоянием той деятельности, которая выступает в качестве объекта государственного контроля (надзора).

Ознакомление с положениями Особенной части КоАП РФ позволяет сделать вывод, что нормы, устанавливающие ответственность за рассматриваемые правонарушения, содержатся в различных главах рассматриваемого кодифицированного нормативного правового акта. Такое положение обусловлено тем, что большинство таких нарушений выявляется в ходе осуществления государственного контроля (надзора), то есть поводом для возбуждения дела об административном правонарушении выступает «непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения»[13].

Наряду с этим следует выделять ряд административных правонарушений, которые выражаются в невыполнении конкретных требований субъектов контрольно-надзорной деятельности. Данные правонарушения также содержатся в ряде глав Особенной части КоАП РФ, но их наибольшая часть сосредоточена в гл. 19 КоАП РФ «Административные правонарушения против порядка управления». Такое законодательное решение вполне оправданно и обусловлено тем, что государственный

[13] Пункт 1 часть 1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

контроль (надзор) представляет собой реализацию одной из ключевых функций государственного управления. В этой связи при формировании соответствующих составов административных правонарушений использованы такие конструкции, как «неповиновение законному распоряжению», «воспрепятствование законной деятельности», «неисполнение в срок», «непредставление информации», «непредставление сведений», «несвоевременное представление сведений», «непредставление ходатайств, уведомлений», «нарушение порядка», «нарушение установленного порядка», «невыполнение требований» и др.

Вместе с тем и в других главах использованы аналогичные или схожие конструктивные элементы, что очевидно на примере норм устанавливающих административную ответственность за нарушение бюджетного законодательства (ст. ст. 15.15.1–15.15.16 КоАП РФ). В этой связи закономерно возникает вопрос об изменении структуры глав Особенной части КоАП РФ. Полагаем, что не представляется возможным четко выдержать критерий родового объекта правоохраны при структурной организации данного сегмента законодательства об административных правонарушениях. Так, невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 12.26 КоАП РФ) является частным случаем неповиновения законному распоряжению сотрудника полиции (ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ)[14]. Размещение соответствующего состава административного протокола в гл. 12 КоАП РФ обусловлено тем, что данное противоправное деяние является тем неповиновением, которое возникает в области дорожного движения, и необходимо закрепление в санкции нормы в качестве административного наказания лишения права управления транспортным средством.

Более серьезной проблемой является установление различных размеров административных наказаний, по сути, за одинаковые правонарушения, когда не выполняются требования различных субъектов контрольно-надзорной деятельности. Особенно очевидно такое противоречие на примере ответственности за воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора) (ст. 19.4.1 КоАП РФ), где в ч. 1 указанной статьи использова-

[14] См.: Пункты 5–10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 12.

на ссылочная конструкция и отмечается, что ее положения не применяются при совершении схожих правонарушений, когда имеет место «воспрепятствование, осуществляемое организатором торговли проведению Банком России проверок или уклонение от таких проверок» (ч. 4 ст. 14.24 КоАП РФ), «воспрепятствование профессиональным участником рынка ценных бумаг, клиринговой организацией, лицом, осуществляющим функции центрального контрагента, акционерным инвестиционным фондом, негосударственным пенсионным фондом, управляющей компанией акционерного инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда или негосударственного пенсионного фонда либо специализированным депозитарием акционерного инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда или негосударственного пенсионного фонда проведению Банком России проверок» (ч. 9 ст. 15.29 КоАП РФ), «воспрепятствование осуществлению законной деятельности должностного лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере государственного оборонного заказа, или должностных лиц его территориальных органов по проведению проверок или уклонение от проверок» (ст. 19.4.2 КоАП РФ).

Считаем, что следует унифицировать законодательство – не только с целью решения технико-юридических проблем, но и с целью реализации принципа справедливости. При этом не следует сбрасывать со счетов, что большинство административных правонарушений в рассматриваемой области носит формальный характер, а следовательно, не требует наступления определенных последствий. В этой связи значительные по своему размеру административные наказания применяются без учета детализации наступаемых противоправных последствий. В частности, совершение деяний, которые не позволяют в дальнейшем провести или завершить проверку, например, ч. 2 ст. 19.4.1 КоАП РФ.

Наряду с этим видится оправданным расширение линейки применяемых административных наказаний. В частности речь должна идти о тех видах административных наказаний, которые связаны с невозможностью дальнейшей деятельности – дисквалификация (ст. 3.11 КоАП РФ); административное приостановление деятельности (ст. 3.12 КоАП РФ). Важно реализовать такие правоограничения, которые будут наиболее «болезненны» для лиц, которые допускают правонарушения при отправлении государственного контроля (надзора).

Наряду с проблемами материального права при осуществлении контрольно-надзорной деятельности возникают и процессуальные проблемы. Один из важных аспектов данной проблемы заключается в «сты-

ковке» двух административных производств: контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях. При этом следует учитывать два принципиальных варианта. Во-первых, в ст. 28.1 КоАП РФ были внесены дополнения, в частности, примечание, в котором было определено, что при наличии предусмотренного п. 1 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ повода к возбуждению дела об административном правонарушении такое дело может быть возбуждено после оформления акта о проведении проверки в рамках осуществления государственного контроля (надзора) или муниципального контроля[15]. При этом обязательным условием является обнаружение события административного правонарушения.

Во-вторых, этим же федеральным законом были внесены изменения в ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ, в соответствии с которыми допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, которые были получены в результате проверки при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, но при этом не допускается нарушения закона, другими словами – процессуального порядка осуществления выше указанного вида административного производства.

В судебной практике нашла отражение отмена постановлений по делам об административных правонарушениях, которые были вынесены на основании протоколов об административных правонарушениях, составленных при нарушении порядка осуществления контрольно-надзорной деятельности. Так, Арбитражным судом Восточно-Сибирского округа было отменено постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 18 января 2017 г. по делу № А10-4882/2016 Арбитражного суда Республики Бурятия, так как было признано, что был нарушен порядок осуществления контроля за деятельностью арбитражных управляющих. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Бурятия было не вправе по собственной инициативе осуществлять госу-

[15] Федеральный закон от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2014. № 42. Ст. 5615.

дарственный контроль (надзор) и не вправе составлять протокол об административном правонарушении в порядке п. 1 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ[16].

В ряде ситуаций субъекты государственного контроля (надзора) отказываются от составления протоколов об административных правонарушениях, когда имеются поводы о возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ (сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения). При этом вместо соответствующего реагирования на сообщение о факте совершения противоправного деяния принимается повод к возбуждению к проведению внеплановой проверки, что предусмотрено ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Субъекты государственного контроля часто идут именно по этому пути, что приводит к тому, что теряется время, а нарушитель реализует возможность ликвидировать следы административного правонарушения. Выходом из данной ситуации могло бы стать разъяснение пленума Верховного Суда РФ, который бы разрешил спорные вопросы, возникающие в ходе привлечения к административной ответственности при осуществлении государственного контроля (надзора).

Список литературы

1. Звягинцева М.С. Продажа алкоголя несовершеннолетним – повод для аннулирования лицензии // Торговля: бухгалтерский учет и налогообложение. 2017. № 2. С. 44–46.

2. Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательства и административная ответственность: критерии соотношения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 39–44.

3. Панова И.В. Юридический процесс: понятие, структура, виды // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. научн. трудов. Вып. 9: Новое законодательство Российской Федерации: Проблемы становления и развития. Воронеж, 1998.

[16] Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 11.05.2017 № Ф02-1632/2017 по делу № А10-4882/2016 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант-Плюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 20.03.2018).

4. Серков П.П. Административная ответственности в российском праве: современное осмысление и новые подходы: Монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.

5. Стахов А.И. О классификации и кодификации административно-принудительных мер, применяемых в сфере государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // Административное право и процесс. 2016. № 4. С. 4–8.

6. Стахов А.И. О некоторых проблемах судебного рассмотрения административных дел, связанных с осуществлением государственного контроля и надзора // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 42–47.

7. Труфанов М.Е. Бланкетность норм административного права: Учебное пособие. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015.

8. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 11.05.2017 № Ф02-1632/2017 по делу № А10-4882/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» URL: www.consultant.ru (дата обращения: 20.03.2018).

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

С.Б. Аникин, Т.А Смагина

Саратовская государственная юридическая академия

Контрольно-надзорная деятельность в своем наименовании, как и в содержании, объединяет черты и контроля и надзора. В объединенном виде понятие контрольно-надзорной деятельности дано в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 18.04.2018) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[1].

Контрольно-надзорная деятельность как способ обеспечения законности и дисциплины возлагается на большую группу органов государственной власти и местного самоуправления. Система контрольно-надзорных органов включает:

– органы государственной власти и местного самоуправления, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в общем порядке;

– органы государственной власти, осуществляющие контрольные и надзорные полномочия в полном объёме в соответствии со специальным законодательством (например, при проведении оперативно-разыскных мероприятий, производстве дознания, проведении предварительного следствия, при осуществлении прокурорского надзора, правосудия и проведении административного расследования и др.);

– органы государственной власти, осуществляющие контрольные и надзорные полномочия в соответствии со специальным законодательством в части установления порядка организации и проведения проверок (контроль за осуществлением иностранных инвестиций; контроль и

[1] Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 18.04.2018 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч.1). Ст. 6249.

надзор в финансово-бюджетной сфере; налоговый контроль; валютный контроль; банковский надзор; страховой надзор; надзор в национальной платежной системе и т.д.);

– органы государственной власти, осуществляющие контрольные и надзорные полномочия в режиме постоянного государственного контроля (надзора) (такой режим устанавливается в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих объекты повышенной опасности с использованием технологических процессов, представляющих опасность причинения вреда жизни или здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических или юридических лиц).

Исходя из федеративной организации Российской Федерации, указанным выше Законом закрепляется, что государственный контроль (надзор) осуществляется федеральными органами исполнительной власти на всей территории Российской Федерации, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Федерации на территории субъекта России. На территории муниципального образования компетентные органы местного самоуправления осуществляют муниципальный контроль.

В соответствии с Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»[2] в России образован новый федеральный орган исполнительной власти правоохранительной направленности – Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардии). Росгвардия – это результат преобразования внутренних войск МВД России в войска национальной гвардии и включения в нее ряда структур, выведенных из МВД России, в том числе контрольно-надзорных подразделений в сферах оборота оружия, частной охранной деятельности, частной детективной деятельности, вневедомственной охраны, специальных подразделений быстрого реагирования и особого назначения. Таким образом, очередное структурное изменение МВД России стало новым этапом реформирования не только органов внутренних дел, но и «силовой» составляющей правоохранительных органов. Традиционно это происходит в довольно сжатые сроки и в условиях отсутствия полноценной нормативной базы, объективно необходимой для выполнения возложенных задач, как МВД России, так и

[2] Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 (ред. от 15.05.2018) «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2072.

Росгвардии, в переходный период. Это свидетельствует также и о том, что структура федеральных органов исполнительной власти по-прежнему характеризуется как «плавающая» модель, подверженная частым изменениям, а в ее правоохранительной составляющей еще не достигнуто системное единство. Росгвардия отнесена к числу федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

Специфика любого органа публичной власти «проявляется в содержании компетенции этих органов, основу которой составляют государственно-властные полномочия по осуществлению функций в области государственного управления»[3]. Росгвардия образована для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина. Для реализации данных правоохранительных функций Росгвардия наделяется статусом федерального органа исполнительной власти, на который возложено также осуществление федерального государственного контроля (надзора) за:

– оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций;

– частной охранной и частной детективной деятельностью в Российской Федерации;

– обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса;

– деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны[4].

Таким образом, Росгвардия в системе контрольно-надзорных органов относится к числу федеральных органов исполнительной власти, в компетенцию которых входит контрольно-надзорная деятельность, осуществляемая как в общем, так и в специальном порядке.

Структурно Росгвардия включает центральный орган управления войсками национальной гвардии (Росгвардия); подразделения цен-

---

[3]Аникин С.Б., Конин Н.М. Понятие государственного органа исполнительной власти (государственного управления), принципы организации и деятельности // Административное право Российской Федерации: Учебник для бакалавров / Под ред. А.Ю. Соколова. М.: Юр. Норма, 2016. С. 98.

[4] Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации: утв. Указом Президента Рос. Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 (в ред. от 4 июня 2018 г.) // СЗ РФ. 2016. № 41. Ст. 5802.

трального аппарата; территориальные органы; воинские части войск национальной гвардии; подразделения войск национальной гвардии, в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции; организации войск национальной гвардии.

Важная роль в плане практической организации контрольно-надзорной деятельности Росгвардии возложена на территориальные органы данного федерального органа исполнительной власти. Модель территориальной организации Росгвардии включает два вида территориальных структур: межрегиональный (окружной) и региональный.

Межрегиональным территориальным звеном Росгвардии является военно-административная единица войск национальной гвардии – оперативно-территориальное объединение (округ) войск национальной гвардии Российской Федерации[5]. Всего округов Росгвардии восемь, т.е по количеству федеральных округов – Центральный, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Приволжский, Южный, Уральский, Сибирский и Дальневосточный. Таким образом, округа Росгвардии по своим территориальным границам и по названиям совпадают с федеральными округами.

Региональные территориальные структуры – это органы, подразделения и организации Росгвардии (главные управления, управления, отделы) по субъектам Российской Федерации на территории округа, находящиеся в непосредственном подчинении командующего округом войск национальной гвардии. Именно на данные структуры возлагается организация федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства в области оборота оружия и в области частной охранной и частной детективной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны.

Исходя из изложенного, можно сделать следующие выводы относительно изменений, происшедших в контрольно-надзорной деятельности по указанным выше вопросам.

Во-первых, контрольно-надзорная деятельность Росгвардии организуется по трёхзвенной системе, в отличие от деятельности такого рода, осуществлявшейся ранее МВД России и имевшей два управленческих звена – федеральный и региональный (по субъектам Федерации).

---

[5] Положение об оперативно-территориальном объединении войск национальной гвардии Российской Федерации: утв. Указом Президента Российской Федерации от 24 мая 2017 г. № 236 (в ред. от 4 июня 2018 г.) // СЗ РФ. 2017. № 22. Ст. 3129.

Во-вторых, контрольно-надзорная деятельность Росгвардии концентрируется в главных управлениях, управлениях, отделах по субъектам Российской Федерации. В МВД России контрольно-надзорная деятельность осуществлялась не только территориальными структурами по субъектам Федерации, но и с участием территориальных подразделений полиции районного уровня, включая их отделы, отделения и пункты полиции.

Таким образом, можно констатировать, что контрольно-надзорные полномочия Росгвардии в настоящем виде требуют объективной оценки с позиции эффективности и результативности их управленческой организации.

Список литературы

1. Аникин С.Б., Конин Н.М. Понятие государственного органа исполнительной власти (государственного управления), принципы организации и деятельности // Административное право Российской Федерации: Учебник для бакалавров / Под ред. А.Ю. Соколова. М.: Юр. Норма, 2016. 352 с.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Н.И. Побежимова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Проблемы контроля и надзора во все времена были и остаются актуальными и востребованными для всех государств. В России эти проблемы являются предметом постоянного внимания главы государства.

Президент Российской Федерации, начиная с Указа № 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и последующих указов 2005, 2008, 2012 гг., направленных на проведение в России административной реформы, а затем в ежегодных Посланиях Федеральному Собранию неоднократно ставил задачу совершенствования государственного контроля, обращая внимание на необходимость изменения принципов работы контрольных органов, внедрения новых подходов в работе надзорных, контрольных и правоохранительных органов, на оптимизацию контрольно-надзорной деятельности.

В современной же науке административного права, по образному определению А.П. Шергина, проблемы контрольно-надзорной деятельности переживают новый ренессанс. Они обсуждаются на международных и всероссийских научно-практических конференциях: на площадке Небугского клуба административистов, в рамках недавно созданной Национальной ассоциации административистов (НАС), а также (что следует особо подчеркнуть) на базе Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, где основной темой исследования являются проблемы контроля и надзора в социально значимых сферах.

Начиная с основных положений теории управления[1] контроль рассматривается как важнейшая функция любой действующей организации, выполнение которой позволяет обеспечить достижение поставленной цели.

---

[1] Файоль А. Общее и промышленное управление // Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Управление – это наука и искусство / Сост. Г. Подвойский. М.: Республика, 1992.

Вопросы контроля и надзора исследуются как в России, так и в зарубежных странах[2]. Причем, в большинстве зарубежных стран, которые внедряют модель правового государства, сложилось отношение к контролю как необходимому элементу современного государственного управления. Общим в процессе осуществления контрольной функции этих стран в сфере государственного управления является то, что ее содержание составляет деятельность, направлениями которой являются:

– наблюдение, выявление, анализ информации о происходящих управленческих процессах;

– установление несоответствий, нарушений, отклонений от намеченных целей, выраженное в соответствующих правовых нормах;

– выдвижение требований или предложений о необходимости устранения недостатков управления или коррекции самих норм и целей[3].

Причем при классическом перечислении функций государственного управления во всех источниках фигурирует наряду с такими функциями, как планирование, прогнозирование, координация, и функция контроля. Проблемы, касающиеся контроля, оптимизации контрольно-надзорной деятельности, имеют большое значение для дальнейшего развития российского государства, совершенствования публичного управления, обеспечения законности и дисциплины, защиты прав и свобод человека и гражданина.

В условиях построения в России правового государства контроль является непременным атрибутом как государственного, так и муниципального управления, без его эффективного и разумного применения невозможна и деятельность в предпринимательской сфере.

Контроль в российской науке административного права рассматривается как установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления, установление соотно-

---

[2] См.: Зеленцов А.Б., Лафитский В.И., Тимошенко И.Г. и др. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: Монография. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2015.

[3] Указ. работа. С. 429.

шения намеченного и сделанного в системе государственного управления[4].

В то же время вызывает удивление мнение, высказанное П.Е. Спиридоновым, который считает, что если рассматривать государственный контроль как функцию государственного управления, то это приводит к определенным отрицательным явлениям, к которым он относит возрастание количества субъектов, реализующих контрольную функцию государственного управления[5]. Как нам представляется, из-за увеличения количества органов, осуществляющих контрольные функции, вовсе не следует вывода об отрицательном влиянии при реализации функции контроля на всю систему государственного управления и в том числе и на деятельность контрольных органов. Являясь управленческой функцией, контроль сам испытывает на себе те изменения, которые происходят в процессе развития нашего государства и которые и до последнего времени связаны с увеличением количества контролирующих органов.

Многие ученые-административисты – А.Е. Лунев, Ю.М. Козлов, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров – рассматривают государственный контроль как функцию государственного управления. Так, например, М.С. Студеникина считает, что контроль как функция государственного управления присущ всем государственным органам независимо от их основных задач и вида деятельности, которые они осуществляют[6].

Ю.А. Тихомиров называет контроль в качестве одной из традиционных функций управления, в то же время акцентируя внимание на возрастание тенденции расширенной трактовки контроля, осуществляемого не только государственными органами, но и иными звеньями социального управления[7].

В то же время, по нашему мнению, чрезвычайно актуально в современный период развития России исследовать не только контроль как

---

[4] Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник. М.: Норма, 2015. С. 33.

[5] Спиридонов П.Е. Контрольно-надзорная деятельность и административный процесс: вопросы соотношения // Сборник статей по материалам IX Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, на тему «Контроль и надзор в сфере государственного управления: традиции и современные тенденции. М.: Проспект, 2018. С. 376.

[6] Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юр. лит, 1974. С. 9.

[7] Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Юринформцентр, 2001. С. 409.

функцию государственного управления, но и контроль, осуществляемый обществом и гражданином, отношения между которыми претерпевают существенные изменения и потому нуждаются в дополнительном правовом регулировании. На повестку дня сегодня выносятся вопросы «создания юридического механизма контроля общества за законодательной, правоприменительной и правоохранительной деятельностью органов государства[8].

Наряду с определением контроля как функции государственного управления в юридической литературе он воспринимается также и как форма управленческой деятельности, и как метод государственного управления, и как разновидность государственной деятельности, и как способ обеспечения законности. Все вышеназванные его определения имеют право на существование применительно к контролю, выделяя лишь разные его стороны, которые являются в совокупности элементами системы государственного контроля[9].

Полагаем необходимым не только разобраться с понятиями контроля и надзора, их соотношением и разграничением, но и рассмотреть вопросы природы и содержания этих понятий. Так, например, А.В. Мартынов, анализируя концептуальные основы реформирования административного надзора в современной системе исполнительной власти России, предлагает, как и многие ученые, разграничить функции контроля и надзора, унифицировать терминологию законодательных и нормативных актов, что позволит, по его мнению, с которым вряд ли можно согласиться, «сосредоточить надзор в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемыми субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти в установленном порядке»[10].

Как нам представляется, основной целью надзора, как и контроля, является прежде всего обеспечение законности. Однако к целям кон-

---

[8] Публичный интерес в административном праве. К 90-летию Института государства и права Российской академии наук. М.: ИГП РАН, 2015. С. 5.

[9] См: Побежимова Н.И. Контроль и надзор в сфере исполнительной власти (общие вопросы) // Сборник статей по материалам IX Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, на тему «Контроль и надзор в сфере государственного управления: традиции и современные тенденции. М.: Проспект, 2018. С. 5–6.

[10] Мартынов А.В. Административный надзор в России. Теоретические основы построения. М.: Юнити-Дана. Закон и право, 2010. С. 33.

троля относится также обеспечение целесообразности в отношении соответствующих объектов, в отношении которых осуществляется контрольная деятельность. Поэтому утверждение А.В. Мартынова, что целью административного надзора является «защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение законных интересов организаций», являющиеся основанием для разграничения контроля и надзора[11], не выдерживает критики. При рассмотрении признаков административного надзора можно говорить о пределах его влияния на деятельность поднадзорных объектов, но не о вмешательстве административного надзора в их хозяйственную деятельность, что является одним из признаков, отличающих контроль от надзора.

Вышеназванная точка зрения уже неоднократно высказывалась в юридической литературе, в том числе в работах Ю.М. Козлова, а также и в наших исследованиях по проблемам контроля[12].

Среди острых дискуссионных вопросов выделяется обсуждение проблемы о контрольной власти как новом виде государственной власти, а также о целесообразности создания в стране единого контрольного органа, который будет в состоянии осуществлять эту новую ветвь власти – контрольную. По нашему мнению, которое уже и ранее нами высказывалось, создание такого единого органа, в задачи которого будут входить вопросы, касающиеся деятельности всех видов контроля и надзора, не только не целесообразно, но и невозможно, так как это будет колосс на глиняных ногах.

Однако не во всем можно поддержать в данном вопросе мнение В.Е. Чиркина, который считает, что создание единого органа контрольной власти не может и не должно быть осуществлено. Несмотря на то что его доводы являются достаточно убедительными (такой орган будет недостаточно профессионален и не сможет справиться с разнообразными задачами контроля и надзора), к сожалению, такой документ может быть принят законодателем, который не всегда учитывает мнение представителей ученого мира.

---

[11] Указ. работа. С. 20–21.

[12] Побежимова Н.И. К размышлениям Ю.М. Козлова о контроле и современное его восприятие // Сборник статей по материалам IX Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, на тему «Контроль и надзор в сфере государственного управления. Традиции и современные тенденции». М.: Проспект, 2018. С. 5–16.

В процессе проведения административной реформы в соответствии с вышеназванными указами Президента РФ функции по осуществлению контроля (надзора) были возложены на федеральные службы. Однако фактически на основании указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ они выполняются и федеральными министерствами, и федеральными службами. В административном сообществе давно обсуждается вопрос об определении таких понятий, как полномочия и предметы ведения, и четком закреплении функций по контролю и надзору за соответствующими государственными органами и их должностными лицами, предусмотрев ответственность за их реализацию.

Определенный интерес для исследования единой государственной власти, дискуссий о существовании не только законодательной, исполнительной и судебной власти, но и президентской, контрольной, прокурорской, денежной власти представляют публикации О.Е. Кутафина, В.Е. Чиркина, Н.В. Мельникова, Н.С. Бондаря и др.

Самостоятельный характер деятельности контролирующих органов, по мнению некоторых авторов, приводит к образованию независимой ветви государственной власти – контрольной[13]. Другие же авторы (например, П.Е. Спиридонов), не излагая своей точки зрения по данному вопросу, цитируют мнение, высказанное А.В. Мартыновым.

В монографической работе «Административный надзор в России. Теоретические основы построения» А.В. Мартынов констатировал, что вопрос о контрольной функции имеет сложную управленческую правовую природу. Раскрывая это положение, автор приводит следующие аргументы: с одной стороны, ею занимаются все ветви государственной власти; а с другой – контролирующая деятельность органов государственной власти и их должностных лиц имеет ярко выраженный самостоятельный характер, что позволяет выделить такую независимую ветвь государственной власти, как контрольную.

Рассмотрев важнейшие характерные особенности контрольной власти и сформулировав ее общее понятие,[14] автор делает следующий вывод: контрольная власть не образует самостоятельную ветвь государственной власти, однако она имеет форму самостоятельной публичной деятельности государства в лице его органов и должностных лиц.

---

[13] См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. С. 151.

[14] Мартынов А.В. Административный надзор в России. Теоретические основы построения: Монография. М.: Юнити-Дана. Закон и право, 2010. С. 59–60.

Если признать убедительными доводы и аргументы, которые были высказаны А.В. Мартыновым по поводу контрольной власти, встает вопрос: а почему же контрольная власть, являющаяся, по его мнению, независимой ветвью государственной власти, не образует самостоятельной ветви государственной власти? Ответа самого автора на данный вопрос так и не последовало, если только не учитывать его же ремарку: «иначе необходимо было бы вносить изменения в Конституцию Российской Федерации».

Исследование данного вопроса представляет интерес и является актуальным в связи с высказываемыми в юридической литературе предложениями об ограничении контрольной власти и создании правовых механизмов, направленных на решение этой проблемы в преддверии 25-летнего юбилея Конституции РФ

Подчеркивая важность контроля, его властный характер, осуществление контроля всеми ветвями власти и в отношении всех ветвей власти, в то же время мы не рассматриваем контрольную власть в качестве самостоятельной ветви государственной власти, наряду с закрепленными в действующей Конституции РФ законодательной, исполнительной и судебной ветвями единой государственной власти.

Дискуссионным является вопрос, касающийся необходимости принятия федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле.

Видимо, не случайно разработка такого проекта закона под эгидой Министерства экономического развития РФ продолжается уже в течение нескольких лет, но такой важный нормативный правовой акт так и не был предметом общественного обсуждения, а все доводы и ученых, и представителей субъектов РФ при подготовке данного проекта федерального закона не принимаются во внимание. В этой полемике мы присоединяемся к мнению, высказанному Сергеем Михайловичем Зыряновым, в том, что государство должно сдерживаться в своем стремлении зарегулировать все и вся.

Этот же подход относится и к вопросу о необходимости и целесообразности принятия федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, в котором разработчики проекта данного закона хотят охватить более 100 существующих в России видов контроля и надзор, имеющие особую природу, содержание и форму. В то же время, как нам представляется, отдельные виды государственного контроля, если и должны определяться законодателем, то ими могут

быть специальные нормативные правовые акты при условии, чтобы только они не противоречили, а соответствовали бы общим положениям и принципам института государственного контроля.

В XXI веке в России вслед за работами, опубликованными ведущими учеными-административистами А.Е. Луневым[15], М.С. Студеникиной[16], в которых рассматривались вопросы государственного контроля, появились научные труды, в которых речь шла не только о контроле, но и о надзоре.

Так, например, докторские диссертации С.М. Зырянова[17], А.В. Мартынова[18], посвященные в основном проблемам надзора, хотя и идут под идентичным названием «Административный надзор», но и в них авторы уделяют огромное внимание анализу как надзора, так и контроля, определяя их соотношение, содержание, механизмы реализации, перспективы дальнейшего совершенствования в современных условиях развития России.

В рамках нового этапа преобразований в сфере государственного управления реформирование контрольно-надзорной деятельности является одной из приоритетных задач.

Однако в юридической литературе так и не выработано единого подхода в определении понятий контроля и надзора, нет единства и в определении их сущности, содержания контрольно-надзорной деятельности. Так, по мнению уважаемого ученого Демьяна Николаевича Бахраха, надзор – это ограниченный, суженный контроль[19].

В то же время другой не менее уважаемый ученый – мэтр науки административного права Юрий Маркович Козлов – отмечает, что «надзор не тождествен контролю»[20], не считая их идентичными понятиями и подчеркивая их отличительные признаки. Специфику контроля он видит в содержании деятельности органов контроля и ее юридических

---

[15] Лунев А.Е. Государственный контроль в СССР. М.: Госюриздат, 1951.

[16] Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юр. лит., 1974.

[17] Зырянов С.М. Административный надзор. М.: Юриспруденция, 2010.

[18] Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Дис. … докт. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2011. 662 с.

[19] Бахрах Д.Н. Административное право России. 5-е изд., перераб и доп. М.: Эксмо, 2010. С. 351.

[20] Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 2005. С. 365.

последствиях. В то же время Ю.М. Козлов выделяет и некоторые характерные особенности административного надзора, и в том числе его направленность, субъектов и объекты административного надзора, полномочия и границы органов, осуществляющих административный надзор.

Полагаем, необходимо прислушаться и к подходу в данном вопросе, высказанному еще в XX веке М.С. Студеникиной, которая основные различия между контролем и административным надзором видела в широте охватываемой обследованием сферы деятельности, а также в специфике методов и правовых форм воздействия[21].

В юридической литературе (в том числе в некоторых учебниках по административному праву) одними авторами отмечается, что контроль в отличие от надзора представляет собой более широкое и объемное понятие, не ограниченное кругом вопросов, связанных с соблюдением только законности; другие говорят о более широкой, по сравнению с контролем, надзорной деятельности. Высказывается также мнение о том, что контрольные отношения возникают в процессе любой деятельности, в том числе и надзорной.

Мы не разделяем позицию ученых, которые считают надзор как одну из разновидностей контроля или же как суженный контроль. Как уже нами предлагалось, следует рассматривать эти два вида проверочной деятельности в качестве самостоятельных элементов системы управления, характерные признаки которых должны найти отражение в российском законодательстве.

Есть и другие подходы к определению контроля и его значимости в процессе осуществления управления. Так, например, очень интересные суждения были высказаны В.А. Юсуповым, который выделяет управленческое значение контроля, по его мнению являющееся тройственным:

1) контроль выступает в качестве информации о ходе процесса управления;

2) он является фактором оптимизации и корреляции других функций управления;

3) контроль является источником принятия новых управленческих решений[22]. Следует признать, что и эти качества являются характерными для контроля.

---

[21] Студеникина М.С. Указанная работа. С. 18.

[22] Юсупов В.А. Проблемы формирования системы административного законодательства в современной России // Современные концепции административного права и процесса: теория и практика. Челябинск: Цицеро, 2017. С. 44.

Среди последних публикаций, посвященных контрольной и надзорной проблематикие, следует назвать серию статей С.М. Зубарева, который проанализировал принципы контроля, основные направления реформы надзорной деятельности и вернулся к исследованию взаимосвязи субъектов и объектов государственного контроля, предложив системную модель контроля.

Автором дается организационно-функциональная структура, в которой предусмотрены элементы как контроля, так и надзора: цели, принципы, субъекты и объекты контроля и надзора, их предмет и виды. Разделяя многие из бесспорных положений, изложенных в данной публикации, хотелось обратить внимание на некоторые спорные проблемы и вопросы, требующие уточнения.

Среди них отметим властность в качестве принципа не только контроля, но и надзора. Кроме перечисленных автором объектов контроля к ним можно отнести еще юридических и физических лиц (например, государственный портовый контроль за судами, иными плавучими объектами на внутренних водных путях, государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия). Представляется необходимым выделение критериев при перечислении видов контроля. Кроме того, отметим спорность включения в понятие контроля прокурорского надзора.

При рассмотрении С.М. Зубаревым форм контроля и надзора применительно к надзору, видимо, нельзя ограничиваться только проверкой (это может быть сбор материалов, предоставление информации и др.; например, в статье 124 УПК РФ при рассмотрении прокурором жалобы речь идет о необходимости истребовать дополнительные материалы)[23]. Разграничение контроля и надзора необходимо для дальнейшего определения той деятельности, которая входит в обязанности контрольных или надзорных органов и за результативность и эффективность которой они должны нести ответственность.

В последнее десятилетие защищена уже не одна кандидатская диссертация по проблемам контроля и надзора, появилось большое количество статей по данной проблематике, в которых отражены новые взгляды на природу контроля и надзора, их место и роль в публичном управлении, проанализированы современная нормативная основа для

[23] Зубарев С.М. Контроль и надзор в сфере государственного управления: общее и особенное. М.: Проспект, 2018. С. 19.

реализации контрольно-надзорной деятельности и правоприменительная практика функционирования контрольно-надзорных органов.

К сожалению, в действующем российском законодательстве отсутствует определение таких значимых для совершенствования всей системы государственного управления понятий, как контроль и надзор. Мы разделяем предложения, высказанные С.М. Зыряновым, который отмечает, что «законодательные предписания формируемого административно-правового института должны обеспечить целостное правовое регулирование контрольно-надзорных отношений, т.е определить: кто, в отношении кого, на каком основании и в каком порядке (какими способами, в каких формах, включая процессуальную форму) осуществляет контрольно-надзорную деятельность, какими правами и обязанностями наделены участники этих отношений и какими юридическими гарантиями эти права и обязанности подкреплены»[24].

Надо заметить, что в какой-то степени законодатель обратился к вопросам правового регулирования контроля и надзора. Так, в 2014 году были приняты Федеральные законы: закон о парламентском контроле и закон об общественном контроле. Еще ранее был принят Федеральный закон от 26.12 2008 № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Данный закон уже подвергся серьезной критике предпринимательским сообществом и учеными представителями науки административного права. Хотелось и в учебном пособии А.И. Стахова «Административное контрольно-надзорное производство» при анализе этого закона с учетом его достоинств и недостатков, явившегося основой для написания учебного пособия, увидеть природу, содержание и формы государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти[25].

Следует заметить, что вышеназванными административистами, занимающимися давно и продуктивно проблемами контроля и надзора, опубликовано достаточно много интересных статей, затрагивающих в той или иной степени в разных ипостасях контроль и надзор, в разных сферах деятельности государства. Среди последних публикаций, как

---

[24] Зырянов С.М. Там же.

[25] Стахов А.И. Административно-контрольное производство: Учебное пособие. М.: РГУП, 2016.

нам представляется, следует обратить внимание на работу «Контрольно-надзорные органы в системе субъектов административной юрисдикции» А.П. Шергина, являющегося автором концепции административно-деликтного права[26].

Нельзя не согласиться с Анатолием Павловичем в том, что за последнее время значительно увеличилось количество контрольно-надзорных органов и расширилась сфера их деятельности. Среди основных правовых форм административной деятельности традиционно выделяют контроль и надзор. В данной статье подчеркивается единодушное мнение ученых о том, что контрольно-надзорные органы осуществляют административно-надзорные полномочия, в связи с чем поднимается проблема широкого понимания контроля и надзора.

Рассматривая соотношение контроля и надзора с административной юрисдикцией, Шергин отмечает, что «по своему назначению, средствам и формам осуществления административная юрисдикция выходит за рамки контроля (надзора)» [27], аргументируя эту позицию анализом административно-деликтного законодательства. Как нам представляется, есть необходимость обсудить вопросы как широкого и узкого понимания управления, так и широкого и узкого подхода к изучению контроля в современных условиях развития государства.

По проблемам совершенствования системы государственного контроля В.П. Уманской в последние два года была опубликована серия статей и сделаны яркие доклады на конференциях. Полностью разделяю мнение Виктории Петровны по поводу значимости государственного контроля и надзора, без которых в любом государстве немыслимо государственное управление.

В то же время, полагаю, нельзя рассчитывать только на контроль как на панацею для решения всех имеющихся в России проблем по обеспечению прав и свобод человека и гражданина при построении в стране правового демократического государства, по совершенствованию системы государственного управления, обеспечению законности.

Как правильно отмечает Уманская, контроль и надзор являются лишь частью системы государственного управления, для реформирова-

---

[26] Шергин А.П. Контрольно-надзорные органы в системе субъектов административной юрисдикции // Сборник статей по материалам IX Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, на тему «Контроль и надзор в сфере государственного управления: традиции и современные тенденции». М.: Проспект, 2018. С. 50–56.

[27] Там же.

ния которой необходимо было создание потенциала для адаптации существующей системы к вновь возникающим ситуациям при переходе на новый управленческий уровень. Не мог не вызвать озабоченность В.П. Уманской стремительный рост количества правовых актов, что не способствует, по ее мнению, сокращению контрольно-надзорной деятельности, заведомо создавая условия для осуществления избыточного контроля и надзора и наоборот создает дополнительные основания для проверки, стимулируя увеличение контроля[28].

Как нам представляется, озабоченность существует не только в связи с ростом количества правовых актов, но и в связи с их качеством. Так, например, принятый в 2014 году федеральный закон «Об общественном контроле» вызвал серьезную и обоснованную критику поскольку с его опубликованием так и не были обозначены все органы, которые призваны осуществлять этот вид контроля, и не определены место и роль граждан в отношении которых он осуществляется, а также формы участия самих граждан в его реализации.

По поводу контроля и надзора принимаются законы, указы Президента РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Отмечается особенно большое количество ведомственных правовых актов, в связи с чем предлагается сократить объемы и количество правового регулирования контрольно-надзорной деятельности.

Наряду с проведением в России административной реформы предлагается и реформирование контрольно-надзорной деятельности в сфере государственного управления. Так, в декабре 2016 года был утвержден паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» со сроком ее реализации по 2025 год, предусматривающая значительное сокращение определенных видов контроля и надзора.

Среди основных тенденций развития контроля и надзора в современных условиях развития России можно выделить следующие:

– обеспечение законности и контроль за ее соблюдением;

– усиление роли Президента РФ и институтов исполнительной власти при решении вопросов о контроле и надзоре;

– увеличение количества нормативных правовых актов, регулирую-

---

[28] Уманская В.П. Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях // Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 80-летнему юбилею Побежимовой Н.И. «Современные концепции административного права и процесса: теория и практика». Челябинск: Цицеро, 2017. С. 143–152.

щих осуществление контроля и надзора на федеральном и региональном уровнях;

– развитие института оценки эффективности управленческой деятельности, эффективности и результативности контроля и надзора;

– оптимизация функций органов исполнительной власти по контролю и надзору, исключение избыточных и дублирующих функций;

– сокращение государственного вмешательства в деятельность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан;

– увеличение объема надзора за счет сужения объема контроля;

– сокращение контрольных органов и соответственно должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность;

– сокращение объема контрольных мероприятий, проводимых в отношении юридических лиц и предпринимателей;

– урегулирование и использование административных процедур при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;

– введение системы риск-ориентированного контроля;

– расширение сферы применения контроля и надзора для борьбы с коррупцией, по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционной деятельности в системе государственных органов и среди государственных служащих;

– возрастание роли финансового и налогового контроля;

– усиление роли судебного контроля за деятельностью органов государственного управления и их должностных лиц.

Вышеназванные тенденции развития контроля и надзора позволяют сделать выводы о направлениях развития России, идущего по пути построения демократического правового государства, об основных направлениях развития в стране контроля и надзора.

Список литературы

1. Бахрах Д.Н. Административное право России. 5-е изд., перераб и доп. М.: Эксмо, 2010.

2. Зеленцов А.Б., Лафитский В.И., Тимошенко И.Г. и др. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: Монография. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2015.

3. Зубарев С.М. Контроль и надзор в сфере государственного управления: общее и особенное. М.: Проспект, 2018.

4. Зырянов С.М. Административный надзор. М.: Юриспруденция, 2010.

5. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 2005.

6. Лунев А.Е. Государственный контроль в СССР. М.: Госюриздат, 1951.

7. Мартынов А.В. Административный надзор в России. Теоретические основы построения: Монография. М.: Юнити-Дана. Закон и право, 2010.

8. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Дис. … докт. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2011. 662 с.

9. Побежимова Н.И. Контроль и надзор в сфере исполнительной власти (общие вопросы) // Сборник статей по материалам IX Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, на тему «Контроль и надзор в сфере государственного управления: традиции и современные тенденции. М.: Проспект, 2018.

10. Побежимова Н.И. К размышлениям Ю.М. Козлова о контроле и современное его восприятие // Сборник статей по материалам IX Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, на тему «Контроль и надзор в сфере государственного управления. Традиции и современные тенденции». М.: Проспект, 2018. С. 5–16.

11. Публичный интерес в административном праве. К 90-летию Института государства и права Российской академии наук. М.: ИГП РАН, 2015.

12. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник. М.: Норма, 2015.

13. Спиридонов П.Е. Контрольно-надзорная деятельность и административный процесс: вопросы соотношения // Сборник статей по материалам IX Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, на тему «Контроль и надзор в сфере государственного управления: традиции и современные тенденции. М.: Проспект, 2018.

14. Стахов А.И. Административно-контрольное производство: Учебное пособие. М.: РГУП, 2016.

15. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юр. лит, 1974.

16. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Юринформцентр, 2001.

17. Уманская В.П. Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях // Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 80-летнему юбилею Побежимовой Н.И. «Современные концепции административного права и процесса: теория и практика». Челябинск: Цицеро, 2017. С. 143–152.

18. Файоль А. Общее и промышленное управление // Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Управление – это наука и искусство / Сост. Г. Подвойский. М.: Республика, 1992.

19. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008.

20. Шергин А.П. Контрольно-надзорные органы в системе субъектов административной юрисдикции // Сборник статей по материалам IX Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича

Козлова, на тему «Контроль и надзор в сфере государственного управления: традиции и современные тенденции». М.: Проспект, 2018. С. 50–56.

21. Юсупов В.А. Проблемы формирования системы административного законодательства в современной России // Современные концепции административного права и процесса: теория и практика. Челябинск: Цицеро, 2017.

ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ БИЗНЕСА: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ

Д.С. Фесько

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В своих выступлениях коллеги, ученики профессора И.А. Склярова говорили о его вкладе в развитие научных основ проблем охраны правопорядка. Одним из направлений научных исследований этого большого ученого являлся поиск путей укрепления законности в деятельности правоохранительных и контрольно-надзорных органов. И это обоснованно. Власть, осуществляя правоохрану, контроль и надзор за соблюдением в обществе режима законности, сама должна быть образцом дисциплины и законности.

Решение этой задачи наряду со многими другими составляющими профессором И.А. Скляровым увязывалось с соблюдением гарантий прав и законных интересов граждан и организаций. И эта тема, к сожалению, не потеряла своей актуальности. Более того, она обострилась. Могу сослаться в данной связи на собственный опыт. В возглавляемую мною организацию поступает достаточно много заявлений от субъектов предпринимательской деятельности с просьбой оказать правовую помощь в разрешении конфликтных ситуаций с властью, возникающих в связи с реализацией контрольно-надзорных и правоохранительных полномочий.

И действительно, при более глубоком погружении в проблему убеждаешься, что бизнес испытывает чрезмерное давление со стороны контрольно-надзорных органов, что мешает нормальному функционированию предпринимательского сектора общества.

В качестве примера можно сослаться на проблему правового урегулирования взаимоотношения власти и частного охранного бизнеса. По данным Росгвардии, сегодня в стране насчитывается 23,3 тыс. частных охранных организаций, объединяющих почти 690 тыс. охранников, их деятельность регулируется большим количеством морально устаревших правовых актов различной юридической силы. Но крайне скудно представлено нормативное регулирование вопросов, связанных с обеспечением режима законности при осуществлении контроля за частными

охранными структурами. Даже в базовом законе – Законе Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»[1] – эта проблема обойдена вниманием. В нем отсутствует даже упоминание о том, что при осуществлении контроля государственные органы обязаны гарантировать права и законные интересы охранных организаций, а за их несоблюдение должны нести ответственность, в том числе материальную. Поэтому не удивительно, что, несмотря на массовость нарушений чиновниками прав охранных организаций, только единицы привлекаются к ответственности. И практически субъектам предпринимательства не возмещается вред, причиненный их неправомерными действиями. С этими трудностями мы непосредственно сталкиваемся в профессиональной деятельности.

Между тем сегодня российское общество нуждается в развитии бизнеса – малого, среднего, крупного – и повышении его результативности. Грамотно отрегулированная бизнес-система государства даёт возможность двигаться вперёд к достижению амбициозных целей и реализации масштабных государственных проектов, обозначенных руководством страны.

Эффективность бизнеса напрямую зависит от уровня взаимоотношений власти и субъектов предпринимательства, от того, насколько государство гарантирует провозглашенную Конституцией Российской Федерации свободу предпринимательства в общественных интересах. Эта проблема взаимоотношений многоаспектна. Необходимым условием и принципом равных отношений государства и субъектов предпринимательской деятельности выступает **законность.** В правовом государстве отношения между государственными органами и субъектами предпринимательской деятельности строятся (должны строиться) исключительно на основе законов и в соответствии с ними. При этом обязанность по их соблюдению взаимна[2].

---

[1] Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ред. от 05.12.2017) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

[2] О понятии и содержании принципа законности см.: Черняк Б.А. Законность в организации и деятельности органов государственного управления: Дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2003. 280 с.; Демидов В.В. Законность в современном российском государстве: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. 169 с.; Краснов И.А. Специфика законности в федеративном государстве: на примере Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. 222 с.; Кудрявцев В.Н., Тихомиров Ю.А., Колосова Н.М. и др. Законность: содержание и современное состояние // Законность в Российской Федерации. М.: Спарк,

Предпринимательская деятельность не может ослаблять режим законности в стране, противоречить интересам общественной и национальной безопасности. Субъекты бизнеса должны действовать исключительно в правовом поле, соблюдать установленные для них ограничения и обязательные требования. А государство, со своей стороны, в рамках закона обязано проводить анализ предпосылок, принципов ведения и результативности современного бизнеса, осуществлять постоянное наблюдение, контроль и надзор в рамках полномочий за предпринимательской деятельностью, а также принимать меры к ее корректировке в случае нарушения правовых предписаний.

Но контроль и надзор[3] должны выступать не только гарантией законности, но и сами осуществляться в режиме законности. Крайне важно, чтобы контрольно-надзорные органы, их должностные лица действовали в границах правового пространства, на основании и в точном соответствии с положениями федеральных законов, других нормативных правовых актов и в пределах предоставленных им полномочий. Законность выступает как принцип, режим и метод контрольно-надзорной работы, условие и предпосылка ее успешности[4].

1998. 215 с.; Пономарев Д.А. Теоретические проблемы развития понятия законности в отечественной юридической науке: Дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002. 174 с.; Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А., Кашепов В.П. и др. Законность в Российской Федерации: Монография. М., 2008. 624 с.

[3] О понятии государственного контроля и надзора см.: Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: Монография. М.: Проспект, 2005. 275 с.; Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности: Монография. М.: Книга сервис, 2007. 240 с.; Тарасов А.М. Государственный контроль в России: Монография. М.: Континент, 2008. 672 с.; Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. 214 с.; Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование: Монография. М.: NotaBene, 2010. 548 с.; Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности (теоретико-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград: Волгогр. гос. ун-т, 2012. 239 с.

[4] См., например: Бут Н.Д., Ларьков А.Н. Свобода экономической деятельности и законность: Монография. М.: Юрлитинформ, 2010. 224 с.; Мартынов А.В. Указанная работа; Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Государственный контроль (надзор) и бизнес. Баланс прав и обязанностей: Учебное пособие. М.: Проспект, 2018. 64 с.; Правовое обеспечение системы государственного жилищного надзора в Российской Федерации: Монография / Под ред. В.А. Баранова, О.Н. Петюковой. М.: Проспект, 2018. 152 с.

В идеале надобно выстроить такую модель государственного контроля в юридическом закреплении и в правоприменении, которая бы учитывала интересы государства, но одновременно не довлела над бизнесом, не тормозила развитие предпринимательства. На это требование к контролю обращает внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин[5]. Об этом пишут многие исследователи[6].

За последние годы принят ряд законодательных и организационных мер, направленных на выстраивание системы цивилизованного государственного контроля над предпринимательством, обеспечению его законности.

За период 2016–2017 годов была разработана и в большей части реализована дорожная карта по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации[7].

На законодательном уровне были утверждены особенности организации плановых проверок при осуществлении государственного и муниципального контроля в отношении субъектов малого предпринима-

---

[5] Совещание по вопросам реализации крупных инвестиционных проектов в Дальневосточном федеральном округе [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/55286 (дата обращения: 25.03.2018); Большая пресс-конференция Владимира Путина [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/56378/videos (дата обращения: 25.03.2018); Президент России Владимир Путин поручил правительству и Генпрокуратуре РФ рассмотреть вопрос об обязательном ведении видеозаписи проверок, проводимых госорганами в отношении предпринимателей [Электронный ресурс]. URL: http://tass.ru/ekonomika/4989531 (дата обращения: 25.03.2018).

[6] См.: Бут Н.Д., Ларьков А.Н., Паламарчук А.В. Государственный контроль и защита предпринимательства. М.: Изд-во Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009. 419 с.; Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6; Спектор А.А. Защита прав субъектов малого и среднего предпринимательства при проведении государственного контроля // Бизнес и право в России и за рубежом. 2013. № 2. С. 21–24.\; Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: Монография / Отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2013. 384 с.; Жеребцов А.Н. Правовые средства обеспечения законности при проведении государственного контроля (надзора) // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 3 (37). С. 100–103 и другие.

[7] См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

тельства. На период 2016–2018 годов для большинства из них установлены так называемые надзорные каникулы[8].

До 1 марта 2019 года освобождены от проверок предприниматели на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя[9].

Теперь на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации размещен сервис поиска по сводному плану проведения плановых проверок, утверждаемому ежегодно.

В этом же ключе снижению давления на бизнес способствует применение с 1 января 2018 года риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора)[10].

Для должностных лиц органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных или муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, усилена и расширена административная ответственность за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле[11].

Действительно, со стороны законодателя принят большой объем мер, направленных на ослабление тотального контроля уполномоченными органами, но проблема остается. Масштабы проверок значительны, а их обобщенная статистика отсутствует. В результате по факту

---

[8] См.: Федеральный закон 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» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4372.

[9] См.: Федеральный конституционный закон от 28 декабря 2017 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 1.

[10] См. об этом: Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Административное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 37–50.

[11] См.: Федеральный закон от 22.12.2014 № 434-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7545; Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 206-ФЗ «О внесении изменений в статьи 19.6.1 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4755.

проводятся миллионы проверочных мероприятий по всей стране, а в органы прокуратуры для согласования направляется лишь 2–3 процента от их общего числа. Получается, что правоприменение в этой сфере не идеально. Погрешности практики, в свою очередь, сказываются на рисках предпринимателей и выражаются во временных, организационных, материальных и репутационных издержках, особенно в случаях публичной огласки.

Индикаторами уровня проблематичности в этой области служат заявления самих предпринимателей, мнения экспертного сообщества, собственный правоохранительный и предпринимательский опыт.

Так, по результатам социологического опроса «Мнение собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в Российской Федерации», проведенного Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей в 2017 году:

– более половины респондентов (56,1%) считают, что давление на их бизнес со стороны государства за последний год увеличилось;

– почти 40% бизнесменов ответили, что административная нагрузка на их бизнес составляет более 20% от выручки;

– более 40% компаний за прошедший год подверглись от 1 до 3 проверок;

– в результате реализации надзорных каникул количество плановых проверок в сравнении с результатами опроса предыдущего года упало с 72,9% до 51,7% от общего числа проверок, но при этом произошло замещение внеплановыми, рейдовыми и прокурорскими проверками, а также административными расследованиями;

– для ведения предпринимательской деятельности максимальные административные барьеры предпринимателям создают такие ведомства, как ФНС России (30,5%), Роспотребнадзор (18,6%) и МВД России (12,7%)[12].

Обстоятельства, которые актуализируют проблему законности в работе контрольно-надзорных органов на современном этапе развития общества, различны. Наиболее важными из них представляются следующие два:

1) значительные масштабы нарушений прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, которые допускаются в процессе контрольных действий;

---

[12] Данные опроса приведены в Докладе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей за 2017 год [Электронный ресурс]. URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2017.html (дата обращения: 18.04.2018).

2) несовершенство существующих юридических гарантий обеспечения законности в деятельности контрольно-надзорных органов.

Говоря о первом факторе, сошлемся на следующие цифры. За 2017 год только органами прокуратуры выявлено около 170 тыс. нарушений закона в области контрольно-надзорной деятельности. В адрес соответствующих органов и должностных лиц внесено 33 тыс. представлений. По инициативе прокуроров к дисциплинарной ответственности привлечены 24 тыс. должностных лиц, к административной – 4200 человек. По материалам прокурорских проверок за незаконное воспрепятствование предпринимательской деятельности возбуждено 129 уголовных дел, в суд направлено 2200 исков в защиту предпринимателей[13].

Однако эта статистика не идеальна, так как многие нарушения прав и законных интересов граждан со стороны контролирующих органов остаются латентными. Бизнес не всегда желает вступать в открытый конфликт с властью, обоснованно полагая, что при этом риски предпринимателей повышаются, перестают быть подконтрольными. Крайне редко должностные лица, виновные в нарушении прав и законных интересов предпринимателей, а также правил ведения контрольной деятельности, привлекаются к административной ответственности, а тем более подвергаются уголовному преследованию. Об этом говорит официальная статистика Верховного Суда Российской Федерации.

Другой фактор «разрастания» неправомерных действий контрольно-надзорных органов связан с несовершенством существующих правовых гарантий законности в деятельности контрольно-надзорных органов. И здесь важен тот факт, что действующее законодательство о контроле над предпринимательством построено по отраслевому принципу. Процедуры осуществления контрольных полномочий, виды, формы контроля преимущественно закреплены в многочисленных подзаконных нормативных актах. При этом регулирование в каждой области контроля осуществляется автономно и не основано на общих принципах.

В этой связи надо сказать, что еще десять лет назад был принят Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

[13] На форуме НРБ обсудили аспекты реформы контрольно-надзорной деятельности [Электронный ресурс]. URL: http://www.nrb-rspp.ru/news/item/741-kontrol.html (дата обращения: 18.04.2018).

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[14], который заложил общие механизмы оценки эффективности реализации контрольно-надзорных полномочий в сфере бизнеса. И он сыграл свою положительную роль во взаимоотношениях государства и бизнеса.

За время действия закона заметно снизились масштабы плановых проверок, проводимых в отношении хозяйствующих субъектов. Да и сами контрольные органы стали более ответственно и взвешенно подходить к определению количества проверок. Так, число поступивших в органы прокуратуры предложений от контролеров о включении в сводный план проверок хозяйствующих субъектов на 2010 год составило 1,2 млн, в 2011 г. – 1,6 млн, в 2012 г. – 1,1 млн, в 2013 г. – 1,08 млн, в 2014 г. – 1,02 млн, в 2015 г. – 0,9 млн, в 2016 г. – 0,7 млн, 2017 – 0,46 млн. Прослеживается тенденция к существенному снижению, но даже при сокращении масштабов число плановых проверок достаточно велико. В 2017 году прокурорами согласовано 386 тыс. проверок, запланированных контролирующими органами всех уровней, на 2018 – 350 тыс.[15]

И это с учётом того, что с 1 января 2016 года по 31 декабря 2018 года действует запрет на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства, которые занимают большую часть среди субъектов предпринимательства[16].

Но Закон не без погрешностей. Он содержит много исключений из правил. Целый пласт контрольной деятельности остается вне сферы его регулирования. И это создаёт проблемы в правоприменении.

---

[14] Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

[15] См.: Генеральная прокуратура Российской Федерации обобщила результаты формирования Сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2017 год [Электронный ресурс]. URL: https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1155487/ (дата обращения: 20.03.2018); Сводный план проверок субъектов предпринимательства на 2018 год // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://plan.genproc.gov.ru/plan2018/ (дата обращения: 20.03.2018).

[16] В Едином реестре субъектов малого и среднего бизнеса в стране на апрель 2018 г. было зарегистрировано свыше 6,1 млн предпринимателей этого вида [Электронный ресурс]. URL: https: //ofd.nalog.ru (дата обращения: 05.05.2018).

Достаточно распространена практика наделения контрольными полномочиями государственных учреждений, в то время как это должно быть исключением, но не правилом.

Еще одним существенным недостатком правового регулирования контрольно-надзорной деятельности являются широкие дискреционные полномочия, которыми обладают контрольно-надзорные органы[17]. Это касается, в частности, чрезмерного усмотрения при выборе оснований для проведения контрольных мероприятий, определении предмета контроля, выбора инструментария контроля, истребования документов и информации в процессе проверочных действий и в итоге вынесения решения о привлечении либо непривлечении к тому или иному виду ответственности.

Безусловно, крайне важно, чтобы предельно конкретно были сформулированы основания внеплановых проверок. Нужно признать, что законодательные формулировки некоторых из них достаточно размыты, позволяют контрольным органам действовать избирательно, по своему усмотрению. В частности, контролирующие органы весьма вольно трактуют основания для внеплановых проверок, установленные статьей 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также другими нормативными правовыми актами.

Но главное заключается в другом. Закон допускает много возможностей для проведения внеплановых проверок. В этой связи заслуживает внимания предложение Президента Российской Федерации, озвученное 3 августа 2017 года в Амурской области на совещании по инвестиционным проектам на Дальнем Востоке. Он предложил кардинально поменять пропорции между плановыми и внеплановыми проверками, ограничив долю внеплановых до 30% от количества плановых проверок, за исключением ситуаций, связанных с чрезвычайными обстоятельствами.

---

[17] На эту погрешность современного полицейского законодательства в целом справедливо обращает внимание В.В. Черников (см.: Черников В.В. Юридические пределы полицейского усмотрения // Юридическая техника. Ежегодник. № 12 «Ограничения в праве: теория, практика, техника». Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника», Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых, Владимирский областной суд, 2018. С. 642–645).

Представляется целесообразным также расширить перечень видов внеплановых проверок хозяйствующих субъектов, которые должны согласовываться с органами прокуратуры. Как показывает практика, это является достаточно эффективной преградой на пути необоснованных ревизий хозяйствующих субъектов. Почти половина, поданных контрольными органами на согласование проверочных мероприятий, отклоняется ввиду их безосновательности. Поэтому процедура согласования проверок нуждается в расширении. Она должна охватывать все плановые проверки без исключения, а также часть внеплановых проверок, которые не связаны с угрозой жизни и здоровью людей, обеспечением общественной безопасности, чрезвычайными обстоятельствами и ситуациями.

Так, Генеральной прокуратурой Российской Федерации предлагается распространить процедуру согласования с органами прокуратуры внеплановых проверок, проводимых в рамках страхового, пробирного, банковского надзоров, надзора в национальной платежной системе, контроля на финансовых рынках, контроля за обеспечением безопасности объектов ТЭК, за обработкой персональных данных, в области торговой деятельности. А также предусмотреть основания для обязательного согласования таких проверок для ГИБДД, государственного пожарного надзора, миграционного, строительного, земельного, антимонопольного контроля, государственного контроля в сфере связи, аккредитации, образования, обращения лекарств, оборонного заказа, деятельности саморегулируемых организаций и резидентов особых экономических зон. Предлагается установить обязательность согласования прокурорами проведения гласных оперативно-розыскных мероприятий, в том числе выемок документов, в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

Действующий закон дозволяет дублирование контрольных функций ведомствами, федеральным и региональным контролями. При этом практика совместного проведения проверок различными органами не получила большого распространения и приоритет отдается одноактным ведомственным ревизиям.

С учётом вышеизложенного и взяв за основу эмпирический метод совершенствования бизнес-сферы в нашей стране, следует признать своевременной и полезной законодательную инициативу Правительства Российской Федерации о принятии комплексного федерального закона о контрольно-надзорной деятельности. Проект федерального закона №332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» находится в настоящее время на

рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Названный законопроект с учетом накопленного опыта и современных реалией социально-экономической ситуации определяет правовые и организационные основы проведения контроля предпринимательства в Российской Федерации, осуществляемого органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, общие принципы и порядок его исполнения.

В законопроекте, и это важно подчеркнуть, имеется специальная глава, посвященная обеспечению прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. В отличие от прежнего закона она значительно расширена, появились новые юридические гарантии обеспечения прав граждан и организаций при проведении проверочных мероприятий на всех уровнях.

Права граждан и организаций усиливают следующие положения законопроекта:

– прямой запрет на введение новых видов контроля иначе, чем через внесение изменений в базовый закон, и только после проведения оценки регулирующего воздействия проектов таких изменений;

– введение четкой иерархии правовых актов в сфере контрольно-надзорной деятельности: базовый закон, отраслевой закон, положение о конкретном виде контроля, утверждаемое Правительством Российской Федерации;

– использование риск-ориентированного подхода при организации контрольно-надзорной деятельности, при котором частота и глубина проверок ставится в зависимость от уровня опасности подконтрольного объекта;

– передача саморегулируемым организациям полномочий по контролю за соблюдением обязательных требований членами этих организаций в отношении конкретного вида деятельности и др.

Законопроект расширяет круг внеплановых проверок, которые могут проводиться по согласованию с прокурорами. Такую процедуру предлагается распространить на все внеплановые выездные проверки, когда основанием является мотивированное представление должностного лица органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля по результатам анализа контрольных мероприятий, проведенных без взаимодействия с гражданином, организацией; рассмотрения или предварительной проверки поступивших в органы госу-

дарственного контроля (надзора) заявлений граждан, организаций, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

1) возникновение угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

2) причинение вреда охраняемым законом ценностям, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

3) нарушение прав потребителей в случае обращения в орган, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, граждан, права которых нарушены.

Прокурорскому согласованию также подлежат внеплановые проверки, когда основанием являются выявленные при проведении мероприятий государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, осуществляемых без взаимодействия с гражданами и организациями, нарушения обязательных требований практики, несоответствия или отклонения от параметров деятельности гражданина или организации, используемых ими производственных объектов, предусмотренных индикаторами риска, если указанное основание установлено положением о соответствующем виде государственного контроля (надзора).

Представляется, что данная мера положительно скажется на обеспечении прав субъектов предпринимательской деятельности. Как показывает практика, прокуратура является достаточно эффективным фильтром, сдерживающим фактором для чрезмерно активных проверяющих субъектов.

Вместе с тем нельзя не отметить некоторую недоработку предлагаемой гарантии правомерности проводимых проверок. Из сферы согласования исключены документарные (камеральные) проверки. Между тем хозяйствующие субъекты испытывают сложности именно при их проведении, когда вынуждены представлять в контрольные органы значительные объемы документов, которые порой приходится доставлять несколькими машинами.

Кроме того, необоснованны, на наш взгляд, случаи согласования с органами прокуратуры проверок, проводимых по основаниям, установленным другими законами с ограничением, что такое согласование проводится, если оно предусмотрено этими законами. На наш взгляд, отсылочные нормы в данном вопросе недопустимы и согласование должно быть обязательным. Однако возникает вопрос в целом о правовой целесообразности утверждения оснований внеплановых проверок другими

федеральными законами помимо базового документа. Именно системообразующий закон должен содержать исчерпывающий перечень оснований проведения внеплановых проверок. Другие законы могут лишь уточнять эти причины.

Тем не менее основным инструментом снижения давления на добросовестный бизнес будет переориентация государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на объекты повышенного риска, граждан и организации, систематически допускающих грубые нарушения законодательства. От проведения плановых проверочных мероприятий освобождаются объекты, которым присвоена низкая категория риска (VI класс опасности).

Система управления рисками позволит увеличить сроки между проверками и создаст для бизнеса возможность перехода на более низкие категории риска в случае добросовестного поведения и хорошей истории проверок.

Для видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля уровни категорий риска (классов опасности) и периодичность проведения плановых проверок будут устанавливаться индивидуально, что позволит учесть недостатки Федерального закона № 294-ФЗ, накопленный мировой опыт в данной сфере и оптимальным образом распределить усилия контрольно-надзорных органов на наиболее опасных направлениях.

Список литературы

1. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: Монография. М.: Проспект, 2005. 275 с.

2. Бут Н.Д., Ларьков А.Н., Паламарчук А.В. Государственный контроль и защита предпринимательства. М.: Изд-во Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009. 419 с.

3. Бут Н.Д., Ларьков А.Н. Свобода экономической деятельности и законность: Монография. М.: Юрлитинформ, 2010. 224 с.

4. Демидов В.В. Законность в современном российском государстве: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. 169 с.

5. Жеребцов А.Н. Правовые средства обеспечения законности при проведении государственного контроля (надзора) // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 3 (37). С. 100–103.

6. Краснов И.А. Специфика законности в федеративном государстве: на примере Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. 222 с.

7. Кудрявцев В.Н., Тихомиров Ю.А., Колосова Н.М. и др. Законность: содержание и современное состояние // Законность в Российской Федерации. М.: Спарк, 1998. 215 с.

8. Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Административное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 37–50.

9. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование: Монография. М.: NotaBene, 2010. 548 с.

10. Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Государственный контроль (надзор) и бизнес. Баланс прав и обязанностей: Учебное пособие. М.: Проспект, 2018. 64 с.

11. Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности: Монография. М.: Книга сервис, 2007. 240 с.

12. Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности (теоретико-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград: Волгогр. гос. ун-т, 2012. 239 с.

13. Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.

14. Пономарев Д.А. Теоретические проблемы развития понятия законности в отечественной юридической науке: Дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002. 174 с.

15. Правовое обеспечение системы государственного жилищного надзора в Российской Федерации: Монография / Под ред. В.А. Баранова, О.Н. Петюковой. М.: Проспект, 2018. 152 с.

16. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: Монография / Отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2013. 384 с.

17. Спектор А.А. Защита прав субъектов малого и среднего предпринимательства при проведении государственного контроля // Бизнес и право в России и за рубежом. 2013. № 2. С. 21–24.

18. Тарасов А.М. Государственный контроль в России: Монография. М.: Континент, 2008. 672 с.

19. Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А., Кашепов В.П. и др. Законность в Российской Федерации: Монография. М., 2008. 624 с.

20. Черников В.В. Юридические пределы полицейского усмотрения // Юридическая техника. Ежегодник. № 12 «Ограничения в праве: теория, практика, техника». Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника», Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых, Владимирский областной суд, 2018. С. 642–645.

21. Черняк Б.А. Законность в организации и деятельности органов государственного управления: Дис. … канд. юрид.наук. Воронеж, 2003. 280 с.

22. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. 214 с.

23. Большая пресс-конференция Владимира Путина [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/56378/videos (дата обращения: 25.03.2018).

24. Генеральная прокуратура Российской Федерации обобщила результаты формирования Сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2017 год [Электронный ресурс]. URL: https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1155487/ (дата обращения: 20.03.2018).

25. Данные опроса приведены в Докладе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей за 2017 год [Электронный ресурс]. URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2017.html (дата обращения: 18.04.2018).

26. В Едином реестре субъектов малого и среднего бизнеса в стране на апрель 2018 г. было зарегистрировано свыше 6,1 млн. предпринимателей этого вида [Электронный ресурс]. URL: https://ofd.nalog.ru (дата обращения: 05.05.2018).

27. На форуме НРБ обсудили аспекты реформы контрольно-надзорной деятельности [Электронный ресурс]. URL: http://www.nrb-rspp.ru/news/item/741-kontrol.html (дата обращения: 18.04.2018).

28. Президент России Владимир Путин поручил правительству и Генпрокуратуре РФ рассмотреть вопрос об обязательном ведении видеозаписи проверок, проводимых госорганами в отношении предпринимателей [Электронный ресурс]. URL: http://tass.ru/ekonomika/4989531 (дата обращения: 25.03.2018).

29. Совещание по вопросам реализации крупных инвестиционных проектов в Дальневосточном федеральном округе [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/55286 (дата обращения: 25.03.2018).

30. Сводный план проверок субъектов предпринимательства на 2018 год // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://plan.genproc.gov.ru/plan2018/ (дата обращения: 20.03.2018).

СООТНОШЕНИЕ И ВЗАИМОСВЯЗЬ ПРОФИЛАКТИКИ НАРУШЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ С ДРУГИМИ ВИДАМИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Е.Н. Смирнова

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

На современном этапе развития нашей страны контрольно-надзорная деятельность претерпела большое количество изменений. Процесс реформирования контрольно-надзорной деятельности обусловлен рядом факторов и процессов, происходящих в государстве. С начала второго десятилетия двухтысячных годов перед государством встает дилемма, как снизить со стороны государственных контрольных и надзорных органов давление на бизнес и одновременно не ослабить деятельность государства по обеспечению общественной и национальной безопасности[1].

Одним из ключевых направлений реформирования контрольно-надзорной деятельности выступает направление профилактики нарушений обязательных требований. Однако с современной науке административного права, к сожалению, вопросу профилактики в целом и вопросу профилактики нарушений обязательных требований в частности уделено достаточно скромное внимание. Тем не менее законодательство контрольно-надзорной сферы претерпело в последнее время ряд принципиальных (кардинальных) изменений, данные изменения выводят профилактическую работу на одно из главных мест в контрольно-надзорной деятельности. В связи с произошедшими изменениями возникает ряд вопросов о взаимодействии профилактики нарушений обязательных требований с другими видами контрольно-надзорной деятельности. Ставится вопрос о необходимости определения места профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Профилактические мероприятия так же, как и проверки, являются механизмами осуществления контрольно-надзорной деятельности.

---

[1] Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.

На существующим этапе развития государства можно говорить о том, что профилактические мероприятия находятся в достаточно обособленном положении по отношению к остальным мероприятиям контрольно-надзорной деятельности – в связи с тем, что преследуют разные цели. Такой подход представляется не совсем верным.

«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»[2].

Такое восприятие контрольно-надзорной деятельности к сожалению, имеет место быть. До реформы контрольно-надзорной деятельности, которая начата в 2016 году, контрольно-надзорными органами ежегодно проводилось огромное количество проверок. Однако в последние годы отмечается положительная динамика. Об этом говорят данные, представленные на официальном сайте Государственной информационной автоматизированной системы «Управление» (см. рис. 1 и рис. 2)[3].

Количество проверок снижается, вопросу профилактики нарушений обязательных требований уделяется большое внимание, о чем свидетельствует, например, появление в РФ приоритетного проекта «Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований»[4].

---

[2] Гейвандов Я.А. О целях надзорно-контрольной деятельности в условиях текущего мирового социального кризиса // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 5-6. С. 188.

[3] Сводные статистические сведения о контрольно-надзорной деятельности // Официальный сайт Государственная информационная автоматизированная система «Управление» [Электронный ресурс]. URL: http://gasu.gov.ru/ (дата обращения: 01.06.2018).

[4] Паспорт приоритетного проекта «Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований» (утв. протоколом заседания проектного комитета от 20.12.2017 № 78(14) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_288992/ (дата обращения 06.06.2018).

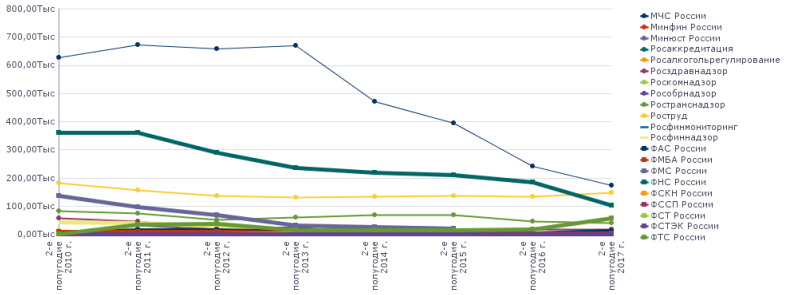

Рис. 1. Количество проверок контрольно-надзорных органов

Наименование	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Количество проверок - всего, в том числе при осуществлении:	**2 753 029**	**2 822 987**	**2 727 220**	**2 487 147**	**2 228 308**	**2 081 964**	**1 616 303**	**1 395 866**
федерального государственного контроля (надзора)	2 535 209	2 440 413	2 215 900	1 950 477	1 690 237	1 514 010	1 189 335	1 050 248
регионального государственного контроля (надзора)	217 820	382 574	511 320	536 670	538 071	567 954	426 968	345 618

Рис. 2. Количество проверок за период с 2010 по 2017 год

Государственные и муниципальные органы скорректировали курс своей деятельности и помимо традиционных для них проверок стали уделять большое внимание и профилактическим мероприятиям. К сожалению, не все органы своевременно отреагировали на изменения законодательства, в нарушение требований 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» не разместили на своих сайтах перечни правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивает-

ся при осуществлении государственного контроля и надзора указанными органами. Так, например, произошло в Ивановской области. В нарушение требований, указанных в законодательстве, программа профилактики нарушений не была утверждена, перечень нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом муниципального жилищного контроля, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов на официальном сайте администрации Мугреевского сельского поселения в сети «Интернет» не была размещена. По решению суда должностное лицо было признано виновным в совершении правонарушения предусмотренного ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ, и наложено наказание в виде штрафа в размере 3000 рублей[5].

Хотелось бы отметить, что примеры такого поведения должностных лиц скорее исключение из правила, и большинство должностных лиц не нарушает требования ст. 8.2 Об организации и проведении мероприятий, направленных на профилактику нарушения обязательных требований 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 современных условиях было бы неверно контрольно-надзорную деятельность рассматривать исключительно как средство ограничения, предупреждения, выявления, пресечения и/или наказания неправомерного поведения.

Говоря о контрольно-надзорных мерах, профессор А.И. Стахов отмечает, что одна часть административно-правовых контрольно-надзорных мер по своей целенаправленности относится к профилактическим, превентивным (предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований). Другая часть выделяемых административно-правовых мер образует пресекательно-восстановительный комплекс (выдача проверяемым лицам предписаний об устранении нарушений обязательных требований, приостановление действия лицензии, выданной проверяемому лицу)[6].

---

[5] Решение по делу 5-66/2017 Мировой судья судебного участка Южского судебного района в Ивановской области. // [Электронный ресурс]. URL: https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-6-yuzhskogo-rajona-s/act-237755048/.

[6] Стахов А.И. Административно-процессуальные формы государственного контроля и надзора, осуществляемого в России // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 4–8

Контрольно-надзорная деятельность, по мнению автора, должна ставить свой целью обеспечение законных интересов прав граждан и государства. Предпочтительнее, если законность получается обеспечить на этапе профилактических мероприятий, так как это приводит к ряду неоспоримых преимуществ.

Во-первых, качественное проведение профилактических мероприятий улучшает качество последующей контрольно-надзорной деятельности.

Во-вторых, проведение профилактических мероприятий снижает финансовые затраты на проводимые в дальнейшем контрольно-надзорные мероприятия. Снижение финансовых издержек происходит как со стороны контрольно-надзорных органов, так и со стороны субъектов предпринимательской деятельности. Уменьшается количество «контролеров» (так, с 2010 года их количество уменьшилось практически в два раза). Конечно, здесь можно отметить небольшой негативный момент. В связи со снижением финансовых затрат и возможностью сокращения человеческих ресурсов в контрольно- надзорных органах вероятно сокращение численности сотрудников, что может способствовать увеличению уровня безработицы.

В-третьих, невозможно не отметить тот факт, что изменение курса контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации с приоритета карательной функции на профилактическую стимулирует развитие предпринимательской деятельности, улучшает экономическую обстановку в Российской Федерации. Так, предпринимательское сообщество не раз отмечало, что изменения в контрольно-надзорной деятельности делают его жизнь легче, а взаимодействие с контрольными органами становится более понятным и продуктивным.

Нельзя оставить без внимания еще одно благоприятное последствие появления профилактических мероприятий, это снижение коррупционных рисков, которые имеют место при проведении иных контрольно-надзорных мероприятий.

Возвращаясь к вопросу о связи и взаимодействии профилактики нарушений обязательных требований с иными мероприятиями контрольно-надзорной деятельности необходимо указать, что существуют и принципиальные отличия – это различные последствия для субъектов предпринимательской деятельности.

Подводя итог, стоит отметить, что принципиальным моментом в вопросе взаимосвязи контрольно-надзорных мероприятий и профилактики нарушений обязательных требований выступает вопрос последствий, наступающих для подконтрольных субъектов. Профилактические меро-

приятия, как правило, не предвещают для подконтрольных субъектов негативных последствий, что принципиально отличает их от проверок, в результате проведения которых подконтрольный субъект может быть привлечен к административной ответственности.

Список литературы

1. Гейвандов Я.А. О целях надзорно-контрольной деятельности в условиях текущего мирового социального кризиса // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 5-6.

2. Майоров В.И. Реформирование системы государственного контроля и надзора в современной России // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород, 2016.

3. Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18.С. 22–27.

4. Стахов А.И. Административно-процессуальные формы государственного контроля и надзора, осуществляемого в России // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 4–8.

5. «Дорожная карта» по совершенствованию контроля и надзора утверждена Правительством РФ // Открытое правительство: официальный интернет-портал [Электронный ресурс]. URL: http://open.gov.ru/events/5515048/ (дата обращения: 26.05.2018).

6. Паспорт приоритетного проекта «Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований» (утв. протоколом заседания проектного комитета от 20.12.2017 № 78(14)) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_288992/ (дата обращения 06.06.2018).

7. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_222109/ (дата обращения 08.06.2018).

8. Решение по делу 5-66/2017 Мировой судья судебного участка Южского судебного района в Ивановской области [Электронный ресурс]. URL: https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-6-yuzhskogo-rajona-s/act-237755048/ (дата обращения: 30.03.2018).

9. Сводные статистические сведения о контрольно-надзорной деятельности // Официальный сайт Государственная информационная автоматизированная система «Управление» [Электронный ресурс]. URL: http://gasu.gov.ru/ (дата обращения: 01.06.2018).

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО НАПРАВЛЕНИЯ В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Д.А. Софронова

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Одним из направлений деятельности органов государственной власти в контрольно-надзорной сфере выступает предупреждение нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований, которое является важным аспектом положительного взаимодействия органов государственной власти и подконтрольных (поднадзорных) субъектов и на необходимость и значимость которого указывается в юридической литературе[1].

12 сентября 2017 года проектный комитет Минэкономразвития России утвердил Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований, одной из интереснейших идей которого является внедрение системы «умного» государственного регулирования. Принцип «умного» государственного регулирования заключается в ориентации на политику (идеологию) превенции нарушений обязательных требований и рисков причинения вреда общественно значимым благам[2]. Этот шаг на пути преобразования концепции государственного контроля (надзора) пробуждает особый интерес к теме профилактики в контрольно-надзорной сфере.

3 июля 2017 года закон о защите прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля был дополнен статьей 8.2, которая предусматривает профилактическое направление деятельности

---

[1] Гейвандов А.Я. О целях контрольно-надзорной деятельности в условиях текущего мирового социального кризиса // 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. А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2015. С. 22.

[2] Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований, утв. Протоколом заседания проектного комитета инэкономразвития России от 12 сентября 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: http://ar.gov.ru/ru/news/50126/1/0/0/index.html (дата обращения: 17.03.2018).

контрольно-надзорных органов. Содержащееся в статье 2 закона о контроле и надзоре понятие государственного контроля (надзора) было дополнено положениями об организации и проведении мероприятий по профилактике нарушений. Данные изменения, как указано в докладе Минэкономразвития России, выводят профилактическую работу на одно из первых мест при осуществлении контрольно-надзорной деятельности[3], что, безусловно, является положительным изменением законодательства в анализируемой сфере.

Вместе с тем законодательные преобразования, конечно, оставляют место вопросам, некоторые из которых затронуты в настоящей статье.

Профилактические мероприятия наряду с проверками являются инструментом осуществления контроля и надзора. Однако данные инструменты имеют существенные различия.

Во-первых, проверки и профилактические мероприятия преследуют различные цели. Так, проверка как совокупность мероприятий по контролю имеет своей целью оценку соответствия осуществляемой подконтрольным субъектом деятельности (производимых и реализуемых им товаров, выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям. Профилактические же мероприятия имеют своей целью предупреждение нарушений предпринимателями обязательных требований, устранение причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований.

Во-вторых, контрольно-надзорные и профилактические мероприятия влекут различные правовые последствия для субъектов предпринимательства, в отношении которых они проводятся. Так, контрольно-надзорное мероприятие может повлечь за собой привлечение проверяемого субъекта к административной ответственности, профилактическое же мероприятие отличается отсутствием неблагоприятных последствий для подконтрольного субъекта.

Представляется, что именно последний аспект имеет для подконтрольных (поднадзорных) субъектов решающее значение, поскольку отличным образом влияет на их судьбу.

---

[3]Доклад Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». Москва, 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: http://ar.gov.ru/files/library/1497087051.src.pdf-d (дата обращения: 17.03.2018).

В связи с этим, в целях формирования ясного представления о применимости того или иного контрольно-надзорного механизма, видится важным разграничение оснований проведения проверок и мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований.

Основания проведения внеплановых проверок изложены в части 2 статьи 10 закона о защите прав предпринимателей. Одним из таких оснований является мотивированное представление должностного лица органа контроля (надзора) по результатам рассмотрения или предварительной проверки поступивших в органы контроля (надзора) обращений и заявлений граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах причинения вреда, возникновении угрозы причинения вреда охраняемым законном ценностям, нарушении прав потребителей.

При этом, согласно пункту 3.2 названной статьи, при отсутствии достоверной информации о лице, допустившем нарушение обязательных требований, достаточных данных о нарушении обязательных требований либо о фактах причинения вреда (угрозы причинения вреда) должностными лицами органа контроля (надзора) может быть проведена предварительная проверка поступившей информации.

При выявлении по результатам предварительной проверки лиц, допустивших нарушение обязательных требований, получении достаточных данных о нарушении обязательных требований либо о фактах причинения вреда (угрозы причинения вреда), должностное лицо органа контроля (надзора) подготавливает мотивированное представление о назначении внеплановой проверки (пункт 3.3 статьи 10 закона о контроле).

Таким образом, для назначения внеплановой проверки в случае поступления в органы контроля (надзора) информации необходимы ее проверка на предмет достоверности сведений о нарушителе, достаточности данных о факте нарушения или наступления определенных последствий, а также вынесение распорядительного акта о назначении проверки.

Говоря о превентивном направлении в контрольно-надзорной сфере, следует отметить, что одним из мероприятий по профилактике нарушений является вынесение предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

Основания и условия его применения изложены в пункте 5 статьи 8.2 закона о государственном контроле. Данная норма устанавливает, что при наличии у органа контроля (надзора) сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушения обязательных требований, содержащихся в поступивших обращениях и заявлениях, информации от

органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации в случаях, если отсутствуют подтвержденные данные о причинении вреда или возникновении угрозы причинения вреда охраняемым законном ценностям, орган контроля (надзора) объявляет юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований и предлагают принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований.

Таким образом, инструмент предостережения предоставляет контрольно-надзорному органу право отреагировать на нарушение в отсутствие подтвержденной информации о вредных последствиях путем вынесения предостережения без проведения внеплановой проверки субъекта предпринимательства.

В контексте анализа информации, выступающей поводом для проведения внеплановой проверки, закономерно возникает вопрос о том, что понимается под отсутствием подтвержденных данных как повода для вынесения предостережения.

Думается, что под подверженностью уместно понимать доказанность того или иного обстоятельства. В свою очередь доказательства, как известно, должны обладать качествами допустимости, достоверности, относимости и в совокупности – достаточности.

В связи с этим не вполне ясно, отсутствие всех или только одного из названных признаков доказательства необходимо для вывода о неподтвержденности данных. Формулировка «отсутствие подтвержденных данных» не позволяет однозначно установить, какой признак доказательства должен отсутствовать у поступившей информации, чтобы орган контроля (надзора) вынес предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, а не инициировал предварительную проверку по правилам статьи 10 закона о контроле.

Так, например, должен ли контрольно-надзорный орган вынести предостережение при поступлении в орган контроля (надзора) обращения о признаках нарушения субъектом предпринимательства обязательных требований, если поступившая информация не содержит достаточной информации о возникновении угрозы причинения вреда, или же в данном случае должностное лицо обязано провести предварительную проверку поступившей информации по правилам статьи 10 закона о контроле и надзоре как необходимого условия для назначения внеплановой проверки?

При этом интересно отметить, что по смыслу пункта 3.2 статьи 10 закона о защите прав предпринимателей орган контроля может начать проводить предварительную проверку при одновременном отсутствии достоверных данных о лице, допустившем нарушение, и достаточных данных о нарушении или причинении вреда охраняемым законом ценностям (возникновения угрозы). Думается, что такая информация, выступающая поводом для проведения предварительной проверки и в последующем назначения внеплановой проверки, также не является подтвержденными данными о причинении вреда или возникновении угрозы причинения вреда, как и при объявлении предпринимателю предостережения.

Резонно отметить, что особенностью предостережения является то, что органы государственного контроля и надзора, в отличие от органов прокуратуры, вправе применить к юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предостережение даже в случае выявления нарушений с их стороны[4].

Таким образом, при одинаковых обстоятельствах, а именно при отсутствии «качественности» поступившей в органы контроля (надзора) информации о допущенных нарушениях и причинении вреда, для субъектов предпринимательства могут наступить разные правовые последствия. Так, контрольно-надзорный орган может провести предварительную проверку поступившей информации и счесть ее достаточной и достоверной для назначения и проведения внеплановой проверки подконтрольного (поднадзорного) субъекта, а может счесть поступившую информацию недостаточной или недостоверной и объявить представителю бизнеса предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований.

Такая латентная возможность выбора должностными лицами органов контроля (надзора) способа реагирования на поступившую информацию о возможных нарушениях обязательных требований путем проведения внеплановой проверки или лишь объявления предостережения не отвечает принципу правовой определенности.

В этой связи видится необходимым преобразовать законоположения о порядке вынесения предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований путем более точного формулирования требований к качеству поступающей в контрольно-надзорные органы инфор-

---

[4] Майоров В.И., Изюмова Е.С. Анализ основных изменений законодательства о контрольно-надзорной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 7–11.

мации о возможных нарушениях обязательных требований для определения порядка действий должностных лиц органов контроля (надзора) в отношении субъекта предпринимательства и исключения возможности усмотрения на критерий подтвержденности сведений о необходимых элементах состава нарушения обязательных требований в смысле анализируемого закона.

Небезынтересным представляется и такой аспект института профилактических мероприятий, как реагирование подконтрольного (поднадзорного) субъекта на вынесенное в отношении него предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований.

Постановлением Правительства РФ утверждены Правила составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения[5].

Согласно пункту 4 названных Правил, в предостережении указываются предложение предпринимателю принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований, а также предложение направить уведомление об исполнении предостережения в орган контроля (надзора).

Из данной нормы следует, что орган контроля лишь предлагает предпринимателю устранить нарушения и по его исполнении направить соответствующее уведомление, то есть принятие мер по устранению нарушений и информирование об этом органа контроля (надзора) является не обязательным, а добровольным.

Вместе с тем пунктами 7, 11 Правил установлено, что по результатам рассмотрения предостережения предпринимателем могут быть поданы в орган контроля (надзора) возражения, а при отсутствии возражений предприниматель в указанный в предостережении срок направляет в орган контроля (надзора) уведомление об исполнении предостережения.

То есть в пункте 11 Правил имеется в виду необходимость для подконтрольного (поднадзорного) субъекта направлять в орган контроля

---

[5] Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» // СЗ РФ. 2017. № 8. Ст. 1239.

(надзора) уведомление об исполнении предостережения при отсутствии возражений, поскольку норма сформулирована императивно.

Таким образом, складывается очевидное противоречие: с одной стороны, проверяющий орган лишь рекомендует устранить предполагаемые нарушения и уведомить об этом орган контроля (надзора), а с другой стороны, проверяемое лицо обязано направить уведомление об исполнении предостережения, если не представило возражений.

Такое формулирование правовых норм представляется не вполне верным, поскольку неизбежно возникает вопрос о том, обязан или имеет право подконтрольный субъект направить контролирующему (надзирающему) органу уведомление об устранении нарушений, если не были представлены возражения.

При этом вероятны ситуации «молчания» предпринимателей на вынесенные предостережения, то есть ситуации, когда ни возражений, ни уведомлений подконтрольный субъект не направляет.

Уместно отметить, что профилактические мероприятия направлены на выявление конкретных причин и факторов несоблюдения обязательных требований[6], а уведомление используется для целей организации и проведения мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований, совершенствованию применения риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)[7].

Отсутствие реакции проверяемых субъектов на превентивные меры органов контроля и надзора не способствуют эффективности института профилактики в контрольно-надзорной сфере, поскольку цели профилактических мероприятий в данном случае будут слабо достижимы.

В связи с изложенным видится необходимым устранить данную неопределенность путем более точного формулирования характера реагирования подконтрольного (поднадзорного) субъекта на предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований при отсутствии возражений.

---

[6] Методические рекомендации по подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований (приложение 2 к протоколу заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 20.01.2017 № 1) [Электронный ресурс]. URL: http://knd.ac.gov.ru (дата обращения: 03.08.2017).

[7] Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 № 166. П. 14 // СЗ РФ. 2017. № 8. Ст. 1239.

При этом думается, что для достижения целей института профилактических мероприятий необходимо установить обязанность реагирования проверяемого субъекта на предостережения органа контроля (надзора) путем представления возражений или уведомления об исполнении предостережения в зависимости от согласия или несогласия подконтрольного субъекта с вынесенным предостережением.

В отсутствие четкого закрепления характера реагирования подконтрольного (поднадзорного) субъекта на предостережения, а именно в отсутствие закрепления обязанности представлять уведомление, нивелируется роль и утрачивается эффективность действия анализируемого превентивного механизма.

Установление обязанности субъектов предпринимательства отвечать на предостережения обеспечит информированность органов контроля об отсутствии, устранении или продолжении существования готовящегося или возможного нарушения обязательных требований, что придаст механизму вынесения предостережений более завершенный вид.

Кроме того, поскольку в предостережении устанавливается срок для представления уведомления о его исполнении, который не может быть менее 60 дней, то в отсутствие обязанности отвечать на предостережение утрачивается и правовое значение установления данного срока, поскольку никаких правовых преобразований по истечении данного срока не наступает.

Следует обратить внимание и на то обстоятельство, что при установлении в законодательстве права подконтрольного (поднадзорного) субъекта представлять возражения на предостережение, отсутствует закрепление предельного срока для направления таковых возражений.

Поскольку возражения являются способом выражения позиции субъекта предпринимательства на вынесенное предостережение наряду с уведомлением об исполнении предостережения, то представляется верным закрепить в законодательстве предельные сроки представления возражений и обязанность органов контроля (надзора) указывать в предостережении на возможность и сроки представления возражений.

Таким образом, видится правильным внести следующие изменения в правила об организации и проведении профилактических мероприятий:

– во-первых, установить четкие критерии качества поступающей в органы контроля (надзора) информации о возможных нарушениях обязательных требований для точного понимания алгоритма действий должностных лиц контрольно-надзорных органов в отношении подкон-

трольного субъекта без возможности произвольного усмотрения на выбор мероприятия по контролю (надзору) и исключения возможности неверной оценки поступивших сведений о нарушениях;

– во-вторых, установить обязанность подконтрольных (поднадзорных) субъектов реагировать на вынесенное предостережение в форме представления возражения или уведомления об исполнении предостережения исходя из позиции проверяемого субъекта;

– в-третьих, закрепить предельный срок представления проверяемыми субъектами возражений на предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований.

Также в юридической литературе предлагается установить правовые последствия нереагирования правонарушителем на полученное предостережение путем увеличения санкции за правонарушение в случае, если ранее правонарушителю было объявлено предупреждение, которое он оставил без должной реакции[8]. Такое правовое воздействие представляется целесообразным, поскольку оно не только стимулирует подконтрольных субъектов реагировать на предостережение, но и с точки зрения правоприменения придает правовой конструкции предостережений юридическую значимость и логическую завершенность.

Дальнейшее совершенствование превентивного механизма воздействия органов контроля (надзора) на подконтрольных субъектов будет способствовать созданию эффективного государственного управления, взаимокомфортного взаимодействия государства и частных лиц, а также сокращению идеологического разрыва между государством и хозяйствующими субъектами.

Список литературы

1. Гейвандов А.Я. О целях контрольно-надзорной деятельности в условиях текущего мирового социального кризиса // 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 А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2015.

[8] Жулич Т.В. Государственный надзор как способ правового обеспечения использования земельных участков в соответствии с установленными ограничениями // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 8. С. 167–172.

2. Жулич Т.В. Государственный надзор как способ правового обеспечения использования земельных участков в соответствии с установленными ограничениями // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 8. С. 167–172.

3. Майоров В.И., Изюмова Е.С. Анализ основных изменений законодательства о контрольно-надзорной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 7–11.

4. Доклад Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». Москва, 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: http://ar.gov.ru/files/library/1497087051.src.pdfd (дата обращения: 17.03.2018).

5. «Методические рекомендации по подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований» (приложение 2 к протоколу заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 20.01.2017 № 1) // [Электронный ресурс]. URL**:** http://knd.ac.gov.ru (дата обращения: 03.08.2017).

6. Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований, утв. Протоколом заседания проектного комитета инэкономразвития России от 12 сентября 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: http://ar.gov.ru/ru/news/50126/1/0/0/index.html (дата обращения: 17.03.2018).

ЧАСТЬ II. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

О МОДЕРНИЗАЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ПРОВЕРОК ПОД ВЛИЯНИЕМ РЕШЕНИЙ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ В 2017–2018 гг.

О.И. Лютова

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Вопросы организации и проведения налогового контроля в форме налоговых проверок традиционно являются одними из самых обсуждаемых в юридической науке и правоприменительной практике. Действительно, О.А. Ногина, рассуждая об особенностях налогового контроля, обоснованно отмечает, что контроль как неотъемлемая составляющая любого процесса управления призван обеспечить надлежащее функционирование управляемого объекта[1].

При осуществлении любых форм контроля, а особенно государственного контроля в форме налоговых проверок, принципиальным, на наш взгляд, является выяснение вопроса об адекватном определении целей соответствующих контрольных мероприятий, что может иметь принципиальное значение при разрешении ряда практических вопросов об установлении размера налоговых обязательств.

Традиционным для современного налогового права изначально было отношение к налоговому контролю как к способу выявления нарушений законодательства Российской Федерации о налогах и сборах для возможности привлечения частных субъектов налоговых отношений к налоговой, административной или уголовной ответственности, что соответствовало в полной мере общей административно-правовой теории контроля и надзора, где он понимался как способ выявления нарушений дисциплины и законности.

С этим подходом сложно согласиться, поскольку он предполагает изначально «обвинительный» подход к проверяемым субъектам, тогда

[1] Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории. СПб., 2002. С. 10.

как основная цель любого контрольного мероприятия видится в сборе информации о фактах исполнения правоприменителем своих обязанностей, предусмотренных законом или иными актами.

С точки зрения определения целей налогового контроля интересно его определение, приводимое, например, Д.В. Тютиным: «Возможно предложить такое определение: налоговый контроль – вид деятельности налоговых органов, урегулированный НК РФ, целями которого являются получение информации об исполнении частными субъектами налоговых правоотношений своих обязанностей, установление оснований для их принудительного исполнения и привлечения к налоговой ответственности»[2]. Таким образом, налоговый контроль проводится прежде всего для «выяснения обстоятельств», то есть установления объективных фактов о правомерности и (или) неправомерности в действиях налогоплательщиков, связанной с уплатой налогов и иными их обязанностями, установленными налоговым законодательством.

В этой связи необходимо подчеркнуть, что в 2016–2018 годах высшие судебные инстанции, в частности в лице Конституционного Суда Российской Федерации, также демонстрируют сходный тенденциозный подход. Например, рассуждая о мероприятиях выездного налогового контроля, их объеме и целях, он указывает, что мероприятия налогового контроля, будучи обеспеченными судебным контролем, представляют собой механизм определения действительного размера налоговой обязанности налогоплательщика, необходимый с точки зрения соблюдения баланса частных и публичных интересов в сфере уплаты налогов и сборов[3].

С точки зрения целеполагания весьма показательным стало также и дело «Т Плюс» (одной из крупнейших энергетических компаний Рос-

---

[2] Тютин Д.В. Налоговое право: Курс лекций // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. URL: www. consultant.ru

[3] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 марта 2016 г. № 571-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Чебаркульская птица» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем четвертым пункта 8 статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2016. № 6; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2016 г. № 2672-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Поллукс» за нарушение конституционных прав и свобод пунктом 8 статьи 75 и пунктом 3 подпункта 1 статьи 111 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2017. № 3.

сии)[4]. При его рассмотрении Экономическая коллегия Верховного суда Российской Федерации решала, насколько быстро налоговые органы должны назначать выездные проверки при получении уточненных деклараций. ПАО «Т Плюс» считает, что этот срок надо ограничить тремя годами, но с оговоркой, что у налоговиков может быть как минимум три месяца на принятие решения о назначении проверки. Это исключение можно применить, если уточненная декларация подана в конце трехлетнего срока или за его пределами. В отношении «Т Плюс» проверка была назначена почти через два года после подачи уточненной декларации и через пять лет после проверяемого периода. Представители ФНС России считали, что раз в НК РФ срок не установлен, то нарушений не было. Тройка судей Верховного Суда Российской Федерации отправила дело на новое рассмотрение в первую инстанцию.

«Т Плюс» в августе 2013 года подала уточненную декларацию за 2010 год, где сумма налога была уменьшена с 1 млрд руб. до 805 млн руб. Повторную выездную проверку за 2010 год МИФНС по крупнейшим налогоплательщикам назначила только в июне 2015 года. Суды признали право налогового органа назначить проверку спустя почти два года после подачи уточненной декларации, так как в ст. 89 НК РФ о выездных проверках срок для этого не установлен (дело № А40-230080/2016). Налоговый орган был вправе проверить 2010 год, так как по п. 10 ст. 89 НК при повторной выездной налоговой проверке проверяется период, за который представлена уточненная декларация. НК РФ не ограничивает срок, в течение которого налогоплательщик вправе подавать уточненные декларации, поэтому возможность проверки за пределами трех лет не нарушает баланс частных и публичных интересов (см. здесь).

Представитель «Т Плюс» Алексей Артюх предлагал гибкое толкование нормы НК: в исключительных случаях трехлетний срок может быть преодолен. Например, если налогоплательщик подал уточненную декларацию в конце трехлетнего срока или позже. Декларацию не проверить нельзя, но надо ограничить налоговый орган в сроке назначения проверки в такой исключительной ситуации. Алексей Артюх считал, что надо ограничиться тремя месяцами (такой же срок установлен в НК для камеральной проверки). Но в ситуации

[4] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 марта 2018 года по делу № 305-ЭС17-22548 по делу № А41-19007/2017 // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

«Т Плюс» это исключение даже не надо было бы применять: у налогового органа было еще 4,5 месяца на принятие решения. Алексей Артюх просил судей при вынесении решения сформулировать, какие конкретно сроки должны применяться в такой ситуации, а не ссылаться на оценочное понятие разумности сроков.

По официальным сведениям, представитель ФНС России Андрей Рымарев считал, что раз в НК РФ срок не установлен, то инспекция ничего не нарушила. Право подать уточненную декларацию есть в любой момент, но из зоны налогового контроля эти действия выводиться не могут. Именно поэтому законодатель не стал ограничивать сроки, но указал, что проверяться должен период, за который подана уточненная декларация, что и был сделано в отношении «Т Плюс». «Мы вернули 155 млн руб. благодаря тому, что проверку назначили», – говорил Андрей Рымарев. Налог по итогам проверки компания не оспаривала, поэтому данный спор – попытка преодолеть решение инспекции, утверждал представитель. Впрочем, Алексей Артюх пояснил, что компания понимала бесперспективность спора: в 2015 году практика поменялась и суды, ранее поддерживавшие налогоплательщиков, стали вставать на сторону налоговых органов[5].

Изменившаяся практика – это «отголоски межведомственного взаимодействия», пояснил Андрей Рымарев. Минэнерго согласовывало с энергетическими компаниями перечни работ по мобилизационной подготовке, а в 2015 году стало их отзывать. Из-за этого изменились и налоговые обязательства компаний – такие затраты стало нельзя учитывать. Суды стали поддерживать налоговиков, Минэнерго соглашалось с ошибочностью ранее утвержденных перечней. «Наша реакция была однозначной – назначение повторной проверки», – сказал Андрей Рымарев. «Было уголовное дело против консультантов, которые сопровождали эти перечни. Должностные лица теряли посты», – рассказывал второй представитель ФНС Олег Овчар. «Другого варианта не было. Иначе мы произвели бы незаконные действия, а наши должностные лица были бы привлечены к ответственности», – пояснил

[5] Вадим Зарипов. Налоговая аномалия Верховного суда в I квартале 2018 года // Интернет-портал Zakon.ru [Электронный ресурс] // URL: https://zakon.ru/blog/2018/04/28/nalogovaya_anomaliya_verhovnogo_suda_v_1_kvartale_2018_goda (дата обращения: 15 апреля 2018 года).

он. Впрочем, в отношении «Т Плюс» перечни были отозваны уже после назначения проверки[6].

Судья Татьяна Завьялова спросила, предлагает ли ФНС какую-либо модель, по которой следует ограничить полномочия налогового органа. «Сейчас разработать универсальную модель невозможно, потому что невозможно сформулировать модель поведения каждого налогоплательщика на будущее», – ответил Олег Овчар. По его мнению, надо всегда учитывать конкретные обстоятельства.

Тройка судей отменила решения нижестоящих судов, поддержавших инспекцию, и отправила дело на новое рассмотрение в первую инстанцию.

В связи с этими суждениями В.М. Зарипов делает вполне закономерный вывод о важной тенденции развития судебной практики в отношении споров о налоговом контроле: «Как мы видим, налицо целая серия решений СКЭС с опорой на принципиальные понятия, попыткой сформулировать новые подходы и развить известные ранее. В этой связи немаловажно отметить наличие объемной аргументированности решений СКЭС ВС РФ, что является весьма отличительным именно в отношении практики по налоговым проверкам… Сделанные в них выводы, можно надеяться, будут услышаны судами и повлияют на практику в ближайшем будущем»[7].

Список литературы

1. Зарипов Вадим. Налоговая аномалия Верховного суда в I квартале 2018 года // Интернет-портал Zakon.ru [Электронный ресурс] // URL: https://zakon.ru/blog/2018/04/28/nalogovaya_anomaliya_verhovnogo_suda_v_1_kvartale_2018_goda (дата обращения: 15 апреля 2018 года).

2. Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории. СПб.: Питер, 2002. 160 с.

3. Тютин Д.В. Налоговое право: Курс лекций [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: www. consultant.ru

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 марта 2016 г. № 571-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Чебаркульская птица» на нарушение консти-

[6] Вадим Зарипов. Налоговая аномалия Верховного суда в I квартале 2018 года // Интернет-портал Zakon.ru / [Электронный ресурс]. URL: https://zakon.ru/blog/2018/04/28/nalogovaya_anomaliya_verhovnogo_suda_v_1_kvartale_2018_goda (дата обращения: 15 апреля 2018 года).

[7] Там же.

туционных прав и свобод абзацем четвертым пункта 8 статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2016. № 6.

5. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2016 г. № 2672-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Поллукс» за нарушение конституционных прав и свобод пунктом 8 статьи 75 и пунктом 3 подпункта 1 статьи 111 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2017. № 3.

6. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 марта 2018 года по делу № 305-ЭС17-22548 по делу № А41-19007/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=ARB 002; n=531608#048920432677372316.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ И РАСЧЕТОВ В СВЯЗИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ НОВЫХ ФИНАНСОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

А.Е. Морозов

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

1. «Обезналичивание» расчетов и сбережений как направление государственной политики.

С начала становления современной финансовой системы России (конец XX – начало XXI века) основными целями государства в сфере денежного обращения и расчетов являются: обеспечение стабильности денежно-кредитной системы, контроль денежного обращения и расчетов, недопущение легализации преступных доходов, пресечение бегства капиталов, аккумулирование денежных средств в централизованных фондах бюджетной системы через налогообложение.

Достижение названных целей обеспечивается, в основном, мероприятиями по увеличению доли безналичных денег в расчетах и сбережениях с помощью сочетания различного рода ограничительных и стимулирующих мер.

Меры, ограничивающие наличное денежное обращение:

– установление Банком России предельного размера наличных расчетов для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (сто тысяч рублей в рамках одного договора[1], и указанная сумма неизменна уже более десяти лет);

– законодательное закрепление норм о противодействии легализации (отмыванию) незаконных (преступных) доходов для всех участников оборота, в том числе о пристальном внимании к наличным расчетам на сумму более шестисот тысяч рублей с 2001 года[2], вплоть до блокировки

[1] Об осуществлении наличных расчетов: указание Банка России от 07.10.2013 г. № 3073-У // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.07.2018).

[2] О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 23.04.2018) / СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.07.2018).

банковских счетов участников сомнительных (подозрительных, необычных) транзакций;

– обязательность использования для расчетов специальных банковских счетов в определенных законом случаях (номинальные счета, залоговые счета, специальные счета участников исполнения государственного оборонного заказа и др.)[3];

– привлечение к административной и уголовной ответственности за нарушение установленных правил в сфере денежного обращения и расчетов.

Меры, стимулирующие безналичное денежное обращение:

– система государственного страхования банковских вкладов физических лиц, существующая и функционирующая с конца 2003 года на основании Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» от 23.12.2003 г. № 177-ФЗ. В случае отзыва (аннулирования) лицензии у банка либо в случае введения Банком России моратория на удовлетворение требований кредиторов банка (страховые случаи) вкладчики (граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства) получают страховое возмещение вкладов (остатков на их банковских счетах) в установленном законом размере: по общему правилу – до одного миллиона четырехсот тысяч рублей по страховым случаям, наступившим после 29 декабря 2014 года; в случае использования счета-эскроу в сделках купли-продажи недвижимости – до десяти миллионов рублей на таком счете с 1 апреля 2015 года[4]. Обсуждается закрепление аналогичных гарантий для юридических лиц – предприятий малого и среднего бизнеса;

– упрощение доступа к банковской системе в случае выбора безналичных денежных средств участником расчетных и кредитных правоотношений. Это достигается установлением в нормативных актах Банка России соответствующих требований к банковской деятельности (по соблюдению обязательных экономических нормативов, классификации

---

[3] Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по вкладам (депозитам), депозитных счетов: инструкция Банка России от 30.05.2014 г. № 153-И (ред. от 14.11.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.07.2018); О государственном оборонном заказе: Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.07.2018).

[4] О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации: Федеральный закон от 23.12.2003 г. № 177-ФЗ (ред. от 01.07.2018) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.07.2018).

активов по группам риска, идентификации клиентов и т.д.). В итоге процентная ставка по кредиту, выданному перечислением на банковский счет заемщика, оказывается ниже ставки по кредиту наличными; клиент, использующий наличные деньги (вносящий их для перечисления либо получающий из кассы), подвергается гораздо более тщательным проверкам (вплоть до отказа в проведении операции), чем тот, кто остается в «безналичном поле»;

– придание правоприменительной практикой (судебной, административной) большего доказательственного значения документам о безналичных транзакциях (банковским выпискам, платежным поручениям), сравнительно с документами, опосредующими расчеты и займы с использованием наличных (расписки, квитанции, кассовые ордера).

Использование вышеуказанных мер, ограничивающих использование наличных денег и стимулирующих безналичный оборот, строится на понимании банковской системы как основного структурного элемента государственной финансовой системы. Осуществление безналичных расчетов через банки обеспечивает органы финансового контроля более полной и точной информацией о движении финансов, чем в случае наличного денежного обращения, что позволяет оперативно применять адекватные средства правового регулирования, облегчает бюджетный, валютный, налоговый контроль. Не стоит забывать и о том, что сбережение средств физических и юридических лиц во вкладах и в виде остатков на счетах в кредитных организациях способствует устойчивости банковской системы, прямо влияет на стабильность всей финансовой системы и опосредованно — на возможность инвестировать в развитие экономики без привлечения бюджетного финансирования.

2. Реакция на международные санкции.

Ограничения, введенные США и их союзниками в одностороннем порядке против финансового сектора России после 2014 года (так называемые «международные санкции»), обусловили, вместе с сохранением курса на «обезналичивание», также развитие тренда на обеспечение правовыми средствами финансового суверенитета государства. Финансовый суверенитет можно определить как независимость государства от внешнего вмешательства в его финансовую систему. Для обеспечения и сохранения такой независимости принимаются следующие меры.

1) Создание и развитие национальной платежной системы (НПС). С 1 апреля 2015 года все внутрироссийские трансакции по платежным картам осуществляются только оператором национальной системы платежных карт (НСПК) – акционерным обществом «Национальная систе-

ма платежных карт», учрежденным Банком России[5]. Доход от обработки таких транзакций также получает НСПК.

2) Эмиссия и внедрение карт национальной системы платежных карт (НСПК) «Мир» в качестве альтернативы картам международных платежных систем (МПС) – VISA, MasterCard и др., в целях «обеспечения бесперебойности, эффективности и доступности оказания услуг по переводу денежных средств»[6].

Законом закреплено преимущество электронных инструментов национальной платежной системы перед картами других платежных систем. Продавец (исполнитель) с объемом выручки более сорока миллионов рублей за предшествующий календарный год (т.е. все ритейлеры, сетевые магазины) обязан обеспечить возможность оплаты за его товары (работы, услуги) с использованием карт НСПК. Все сотрудники бюджетных учреждений, использующие карты МПС, к 1 июля 2018 года должны были получить карты НСПК «Мир» с теми же (а по ряду моментов — и более льготными) условиями обслуживания, как и у карт МПС. С 1 июля 2018 года все выплаты из бюджетной системы допускаются только на счета, привязанные к банковским картам НСПК. Пенсионеры будут обеспечены картами «Мир» до 1 июля 2020 года[7].

3) Создание национальной системы передачи финансовых сообщений (СПФС) Банка России в качестве альтернативы системе SWIFT (Международная межбанковская система передачи информации и совершения платежей).

В настоящее время более 400 участников финансового рынка (в основном банки, а также крупные корпорации с государственным участием) присоединились к СПФС Банка России[8]. Внутрироссийские (в некоторых случаях – трансграничные) сообщения передаются в формате SWIFT, по чуть более низким тарифам. Удобство (скорость, точность,

---

[5] www.nspk.ru [Электронный ресурс] (дата обращения: 09.07.2018).

[6] О национальной платежной системе: Федеральный закон от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ (в ред. от 27.06.2018). Ч. 1 ст. 30.1 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.07.2018).

[7] О внесении изменений в статью 161 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» и в Федеральный закон «О национальной платежной системе»: Федеральный закон от 01.05.2017 г. № 88-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.nspk.ru/about/faq_nspk/ (дата обращения: 09.07.2018).

[8] https://www.cbr.ru/psystem/mes [Электронный ресурс] (дата обращения: 09.07.2018).

стандарт передачи) сохраняется, а риск блокирования средств либо неосуществления перевода из зарубежных организаций по политическим мотивам существенно уменьшается.

3. Риски цифровой трансформации.

Масштабное внедрение в последние несколько лет новых цифровых технологий в финансовой сфере (прежде всего блокчейн и децентрализованные негосударственные «криптовалюты» на его основе) обусловило появление новых вызовов и новых возможностей.

«Блокчейн», как технология распределенных реестров, обеспечивает верификацию, неизменность и необратимость информации об обмене активами участниками одной сети, в связи с чем имеет большие перспективы для применения в сфере финансового контроля. Вместе с тем возможность транзакций «от равного к равному», минуя централизованного посредника, в будущем может привести к умалению роли профессиональных посредников (прежде всего банков) в финансовой системе государства, что, вкупе с высоким уровнем анонимности пользователей (псевдонимности), возможности финансового контроля снижает.

«Криптовалюты», как знаки стоимости, создание и использование которых в частных взаиморасчетах технически возможно вне государственной инициативы и контроля, свою безусловную полезность в плане радикального снижения издержек (времени и денег) на обмен активами через Интернет еще не показали, но успели приобрести неприятный «шлейф» использования их в противоправных целях (отмывание преступных доходов, приобретение наркотиков и оружия, уклонение от налогообложения, вывоз капиталов, манипуляции на финансовых рынках и т.п.).

Стратегические цели государственной политики в денежной сфере, указанные в начале данной работы, остались прежними, но вот тактика их достижения, в связи с широким внедрением новых финансовых технологий, корректируется. Для создания законодательства, адекватного возможностям и угрозам блокчейна и криптовалют, необходимо решить следующие проблемные вопросы:

– о (не)допустимости расширения понятия «законное платежное средство» за счет включения в него виртуальных знаков стоимости, эмитирумых и используемых на основе технологии распределенных реестров;

– о критических точках, в которых необходимо осуществлять финансовый контроль и налогообложение операций с криптоактивами;

– о технических и юридических способах обеспечения безопасности транзакций, осуществляемых с применением новых технологий, для

целей достижения публичного и частного интересов (вопросы сетевой надежности, кибербезопасности, защиты информации);

– об основаниях и способах регулятивного вмешательства в отношения между участниками распределенных сетей (защита и восстановление прав, урегулирование споров).

Из анализа правительственных документов (Программа «Цифровая экономика» с Планом мероприятий по направлению «Нормативное регулирование»[9]) можно сделать выводы о правовых подходах к регулированию новых финансовых технологий в настоящее время:

– в качестве единственного законного платежного средства на территории России рассматривается российский рубль;

– использование виртуальных знаков стоимости для расчетов по взаимному соглашению между равноправными субъектами не запрещено, но обременяется обязанностями по идентификации пользователей;

– предпринимаются меры по централизации персональных данных в подконтрольных государству информационных системах. Лица, прошедшие идентификацию и аутентификацию в ЕСИА (Единая система идентификации и аутентификации), и процедуру включения их биометрических данных в ЕБС (Единая биометрическая система), могут воспользоваться удаленным доступом к финансовым услугам в электронной форме – открыть депозит, получить кредит[10];

---

[9] План мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Приложение № 1 к протоколу заседания Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 18 декабря 2017 г. № 2. Утвержден Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности [Электронный ресурс]. URL: http://static.government.ru/media/files/P7L0vHUjwVJPlNcHrMZQqEEeVqXACwXR.pdf (дата обращения: 09.07.2018).

Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении Программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf (дата обращения: 09.07.2018).

[10] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 31.12.2017 г. № 482-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.07.2018).

– уточняется порядок обезличивания персональных данных, условий и порядка их использования, и усиливается ответственность за ненадлежащие обработку и безопасность персональных данных;

– разрабатываются меры по оптимизации налогообложения лиц и деятельности в сфере электронной коммерции и др.

Реализация обозначенных правовых подходов предполагает внесение соответствующих изменений в налоговое, гражданское, административное законодательство, законодательство о противодействии легализации преступных доходов и финансированию терроризма, банковское законодательство, законодательство о персональных данных и о защите информации, антимонопольное законодательство, законодательство о защите прав потребителей.

В принципе, российский законодатель идет по пути изучения и использования лучших мировых практик, с учетом рисков, возникающих и усугубляющихся в результате цифровой трансформации. Однако в деле создания качественного правового регулирования таких сложных в технологическом, экономическом и юридическом плане явлений, как названные финансовые инновации, необходимо, на наш взгляд, не забывать вот о чем:

– глубокое понимание и правильное регулирование блокчейна и «криптовалют» невозможны без апробирования отношений на их основе в регуляторных «песочницах», и до анализа полученных результатов преждевременно принимать специальные законы, претендующие на исчерпывающее определение сути новых финансовых технологий и методов их регулирования. Точечное изменение существующих законов будет более полезным и менее «травматичным» для всех заинтересованных лиц;

– в законопроектной работе и экспертных дискуссиях большее внимание уделяется пока вопросам частного права – например, о том, какое место криптовалюты занимают среди объектов гражданских прав, каким образом конструируются обязательства между участниками сети, возможно ли автоматизированное исполнение обязательств на основе программного кода и т.д.[11]

---

[11] Экспертное заключение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства по проекту федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации». Проект [Электронный ресурс]. URL: http://privlaw.ru/povestka-28 (дата обращения: 09.07.2018).

Однако вопросы денежного обращения и расчетов с использованием новых финансовых технологий – суть вопросы публично-правового регулирования, и разработка большинства важных проблем в этой сфере требует соответствующих подходов, выработанных административным и финансовым правом;

– усиление тренда на отказ от использования доллара США в качестве мировой резервной валюты («дедолларизация») неизбежно ставит вопрос об использовании в этом качестве виртуальных валют (межгосударственных, национальных, негосударственных, на основе закрытого или открытого блокчейна). В связи с этим очевидна необходимость гармонизации национального законодательства о новых финансовых технологиях с законодательством других юрисдикций и межгосударственных объединений.

Список литературы

1. Национальная систем платежных карт [Электронный ресурс]. URL: www.nspk.ru// (дата обращения: 09.07.2018).

2. План мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Приложение № 1 к протоколу заседания Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 18 декабря 2017 г. № 2 [Электронный ресурс]. URL: http://static.government.ru/media/files/P7L0vHUjwVJPlNcHrMZQqEEeVqXACwXR.pdf (дата обращения: 09.07.2018).

3. Система передачи финансовых сообщений [Электронный ресурс] // Официальный сайт Банка России. URL: https://www.cbr.ru/psystem/mes// (дата обращения: 09.07.2018).

4. Экспертное заключение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства по проекту федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации». Проект [Электронный ресурс]. URL: http://privlaw.ru/povestka-28 (дата обращения: 09.07.2018).

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФОРМЫ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА БРИКС В ВАЛЮТНО-ФИНАНСОВОЙ И БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ

М.Я. Гейвандова

Дипломатическая академия МИД РФ

БРИКС, как политико-правовое образование, не имеет учредительных документов, специально созданных органов управления или иной структуры. Не имеет БРИКС и некоторых других признаков, присущих международной организации. На момент подготовки настоящей работы статус БРИКС в каком-либо специальном международном правовом акте или в специальной международно-правовой норме не установлен. Поэтому в научной литературе сохраняется и обсуждается проблема наличия или отсутствия у БРИКС международной правосубъектности и статуса международной организации.

Между тем, реализуя принятые лидерами Бразилии, Индии, России, Китая и Южной Африки политические и экономические решения, направленные на межгосударственное сотрудничество в валютно-финансовой и банковской сфере, страны БРИКС создают и активно развивают специализированные валютно-финансовые и банковские институты БРИКС, а также необходимую финансово-банковскую инфраструктуру.

Финансово-банковские институты БРИКС. По итогам VI саммита БРИКС (п. 11, 12, 13 Форталезской декларации, принятой по итогам Шестого саммита БРИКС 15 июля 2014 г.) были подписаны Соглашение о создании Нового банка развития от 15 июля 2014 года и Договор о создании Пула условных валютных резервов БРИКС от 15 июля 2014 года. Оба упомянутых международных договора ратифицированы Российской Федерацией, соответственно Федеральным законом от 8 марта 2015 года № 29-ФЗ «О ратификации Соглашения о Новом банке развития»[1] и Федеральным законом от 2 мая 2015 г. № 107-ФЗ «О ратификации Договора о создании Пула условных валютных резервов стран БРИКС» со специальным заявлением (ст. 1)[2]. В соответствии со ст. 48 Статей Соглашения НБР и ст. 22 Договора о создании Пула условных

[1] Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1399.

[2] Собрание законодательства РФ. 2015. № 18. Ст. 2610.

валютных резервов стран БРИКС оба ратифицированных документа переданы стране-депозитарию в лице правительства Бразилии.

В соответствии с вышеупомянутым Соглашением БРИКС, в лице стран-участниц, учреждена международная организация – Новый банк развития (НБР) БРИКС со штаб-квартирами в г. Шанхай (Китай) и в г. Йоханнесбург (ЮАР). 17 августа 2017 г. открыт Африканский региональный центр Нового банка развития (п. 31 Сямэньской декларации руководителей стран БРИКС), а в 2019–2020 годах планируется открыть региональный центр НБР в России.

В соответствии с Соглашением БРИКС от 15 июля 2014 г. НБР, в отличие от самого БРИКС, имеет международно-правовой статус, обладает международной правосубъектностью и международным иммунитетом.

Будучи субъектом международного права, НБР наделен полной правосубъектностью и правоспособностью на территории каждого государства-члена, пользуется налоговым, имущественным иммунитетом, наделен иммунитетом от любой формы правового преследования, за исключением установленных случаев, предусмотренных Соглашением, а также освобожден от таможенных сборов (глава VI, ст. 28, 30–34 Статей Соглашения НБР).

В Статьях Соглашения НБР установлено, что цель НБР состоит в мобилизации ресурсов для проектов в области инфраструктуры и устойчивого развития не только в странах БРИКС, но также в других странах с формирующимся рынком и развивающихся странах (ст. 2).

Согласно Форталезской декларации НБР функционирует на основе разумных принципов банковской деятельности и призван не замещать, а дополнять усилия многосторонних и региональных финансовых организаций в области глобального развития, содействуя выполнению коллективных обязательств стран – участниц БРИКС, касающихся обеспечения динамичного, устойчивого и сбалансированного роста (п. 11).

Как международная организация, Банк имеет собственную структуру: Совет управляющих, Совет директоров, президента, вице-президентов.

Управляющие, директора, их заместители, старшие должностные лица и сотрудники НБР также имеют иммунитет от судебного преследования в отношении действий, предпринимаемых ими в рамках выполнения своих официальных полномочий, кроме тех случаев, когда Банк отказывается от такого иммунитета (ст. 10, 33 Статей Соглашения НБР).

4 сентября 2017 г. странами БРИКС создан Фонд подготовки проектов Нового банка развития (НБР) и одобрен второй пакет проектов НБР

(п. 31 Сямэньской декларации руководителей стран БРИКС от 4 сентября 2017 года).

По линии НБР уже подготовлены крупные инвестиционные проекты, а «три из них будут запущены на территории РФ. Речь идёт о совершенствовании судебной системы, строительстве автодороги под городом Уфой, а также о модернизации водохозяйственных объектов в городах бассейна реки Волга»[3].

Одобрены инвестиционные проекты на 1,5 млрд долларов США в сфере возобновляемой энергетики в Индии, Бразилии, Китае, Южной Африке; в сфере водоснабжения и развития сельских районов в Индии[4].

На открывшемся 28 мая в Шанхае третьем годовом заседании Совета управляющих Нового банка развития БРИКС сообщено об одобрении кредитов по шести новым инфраструктурным проектам в Бразилии, России, Индии, Китае и ЮАР на общую сумму 1,6 млрд долларов, два из которых будут впервые реализовываться в соответствии с политикой по Операциям без предоставления суверенной гарантии. С учетом шести проектов, утвержденных 28 мая 2018 года, общая сумма портфеля НБР достигла более 5,1 млрд долларов США[5].

По сообщению Минфина России, НБР от 28 мая 2018 г. «Советом директоров одобрено выделение Российской Федерации суверенного займа на сумму 320 млн долл. США для реализации проекта «Развитие систем водоснабжения и водоотведения в городах Российской Федерации». Цель проекта заключается в повышении качества и надежности предоставления населению городов, расположенных в бассейне р. Волга, услуг водоснабжения и водоотведения, улучшении экологической обстановки и минимизации наносимого ущерба окружающей среде. Совет директоров Банка поддержал российскую заявку на получение займа на сумму 220 млн долл. США на цели реализации проекта «Комплексное развитие территории и инфраструктуры малых исторических городов и поселений». Целью проекта является повышение устойчиво-

---

[3] Официальный сайт Президента РФ – Выступление В. Путина на встрече лидеров БРИКС 4 сентября 2017 г. (Сямэнь, Китай). URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/55515.

[4] Официальный сайт Нового банка развития. URL: http://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/.

[5] NDB Board of Governors and Board of Directors Meetings Held in Shanghai, China. 28-May-2018 // Официальный сайт НБР. URL: https://www.ndb.int/press_release/ndb-board-governors-board-directors-meetings-held-shanghai-china/.

сти городского развития и обеспечение социально-экономического роста малых исторических поселений путем комплексного развития части их территории и инфраструктуры. Таким образом, за последние три года, с момента запуска операционной деятельности Банка, Советом директоров НБР одобрен 21 проект для финансирования на территории стран-учредителей на общую сумму 5,6 млрд долларов США, из них 5 в Китае, 5 в Индии, 5 в России, 4 в Бразилии и 2 в ЮАР»[6].

В отличие от НБР, Пул условных валютных резервов БРИКС (далее – Пул) имеет иной правовой статус. Его создание началось с 2010 г., после поручения лидеров БРИКС министрам финансов и управляющим центральными банками изучить возможности валютного сотрудничества БРИКС и условия региональных валютных договоренностей, включая использование национальных валют стран-участниц во взаимной торговле (п. 12 Совместного заявления глав государств и правительств стран – участниц Второго саммита БРИК 15 апреля 2010 г.).

На саммите 2011 г. лидеры государств – участников БРИКС вновь обратили внимание на недостатки существующей международной валютно-финансовой системы, в частности на риски, связанные с массированными трансграничными перемещениями капитала, с которыми сталкивались страны с формирующейся рыночной экономикой (п. 16 Декларации, принятой по итогам Третьего саммита БРИКС 14 апреля 2011 г.).

Для использования в чрезвычайных обстоятельствах при недостатке краткосрочной валютной ликвидности в кризисных ситуациях, экспертами БРИКС изучалась возможность создания финансовой «страховочной сетки» путем заключения соглашения о создании самоуправляемого валютного резерва БРИКС. Предполагалось, что создание валютного резерва позволит странам БРИКС поддерживать финансовые системы друг друга и в качестве «еще одной линии защиты» дополнять существующие международные механизмы региональной и глобальной финансовой стабильности.

В Этеквинской декларации 2013 года содержится поручение министрам финансам и управляющим центральными банками продолжить работу в целях создания валютного резерва с первоначальным размером в 100 млрд долл. США для использования в чрезвычайных обстоятель-

---

[6] О третьей ежегодной встрече Совета управляющих Нового банка развития. Пресс-релиз от 28.05.2018 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Минфина России. URL: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36128&area_id=4&page_id=2119.

ствах (п. 10 Этеквинской декларации). В 2014 году Договор о создании Пула условных валютных резервов БРИКС был подписан, а в 2016 г., согласно п. 3, 4 Декларации Гоа 2016 г., Пул условных валютных резервов БРИКС начал работать. Между тем, по информации СПС «КонсультантПлюс», Договор о создании Пула условных валютных резервов стран БРИКС в силу пока не вступил.

Пул условных валютных резервов БРИКС – это основа для предоставления поддержки для противодействия фактическому или потенциально возможному краткосрочному давлению на платежные балансы путем использования инструмента предоставления ликвидности и превентивного инструмента (ст. 1. Договора о создании Пула условных валютных резервов БРИКС). Выполняя роль страхового механизма, Пул призван помогать странам БРИКС избегать краткосрочных проблем с ликвидностью и способствовать углублению сотрудничества между ними. Цель функционирования Пула заключается во взаимном осуществлении центральными банками БРИКС операций по предоставлению денежных средств в долларах США при возникновении проблем с долларовой ликвидностью (валютный своп, несвязанное заимствование, покупка). Таким образом, как справедливо отмечает Н.Г. Хмелевская, Пул выполняет функцию страховочного механизма, обеспечивающего поддержание финансовой стабильности БРИКС[7]. Однако будучи важным дополнением к существующим международным механизмам, Пул способствует укреплению глобальной системы финансовой безопасности (п. 13 Форталезской декларации). Общий первоначальный объем Пула установлен в размере 100 млрд долларов США. В части, касающейся денежных взносов в формирование Пула, приняты следующие обязательства: Китай вносит 41 млрд долларов США, Бразилия, Индия и Россия – по 18 млрд долларов США, ЮАР – 5 млрд долларов США.

Однако в отличие от НБР, Пул не обладает независимой международной правосубъектностью и не может заключать соглашения, выступать истцом и ответчиком в суде (ст. 19 Договора о создании Пула условных валютных резервов стран БРИКС). Вместе с тем для управления Пулом создаются специальные структуры: совет управляющих и постоянный комитет. В состав Совета управляющих входят управляю-

[7] Хмелевская Н.Г. Пул условных валютных резервов БРИКС в аспекте достаточности международных (золотовалютных) резервов // Деньги и кредит. 2016. № 2. С. 42–49.

щий и один его заместитель, каждый из которых назначается стороной Договора. Управляющим должен быть министр финансов, управляющий центральным банком либо иное лицо, занимающее эквивалентную должность. Совет управляющих принимает решения на основе консенсуса и несет ответственность за принятие решений на высоком уровне и стратегических решений в отношении Пула. Постоянный комитет отвечает за управление Пулом и принятие операционных решений. Состоит из директоров и их заместителей, назначаемых каждой из стран-участниц (ст. 3 Договора о создании Пула условных валютных резервов стран БРИКС от 15 июля 2014).

7 июля 2015 г. центральные банки БРИКС подписали в Москве Операционное соглашение, регламентирующее условия взаимной поддержки стран-участниц в рамках Договора о Пуле условных валютных резервов стран БРИКС. В Операционном соглашении детализированы процедуры, которые выполняются центральными банками стран БРИКС в рамках Пула, а также определены их права и обязательства[8].

4 сентября 2015 года в Анкаре состоялись инаугурационные заседания Совета управляющих и Постоянного комитета Пула условных валютных резервов БРИКС. Как отмечает Банк России, проведение первых заседаний управляющих органов знаменует начало полноценного функционирования Пула условных валютных резервов БРИКС как международного института, деятельность которого нацелена на укрепление и развитие сотрудничества между странами БРИКС. Совет управляющих условных валютных резервов БРИКС утвердил Регламент деятельности Совета управляющих (Governıng Councıl Procedural Rules). Регламент устанавливает порядок функционирования Совета управляющих Пула, определяет его состав и полномочия, порядок проведения встреч, а также процедуру принятия решений (всегда на основе консенсуса). Кроме того, Совет управляющих утвердил Регламент деятельности Постоянного комитета (Standıng Commıttee Procedural Rules), устанавливающий порядок его функционирования, определяющий его состав и функции, обязанности страны-координатора, порядок проведения встреч, процедуру принятия решений, санкции в случае неисполнения обязательств, а также процедуру урегулирования споров. Например, решения о предостав-

[8] Информация пресс-службы Банка России от 7 июля 2015 г.: О подписании центральными банками стран БРИКС Операционного соглашения в рамках Пула условных валютных резервов // Официальный сайт Банка России. URL: http://www.cbr.ru/press/PR/?file=07072015_162910if2015-07-07t16_10_14.htm.

лении ресурсов принимаются простым большинством взвешенных голосов, а все остальные решения – на основе консенсуса[9].

Иные элементы создаваемой БРИКС межгосударственной инфраструктуры, обеспечивающей сотрудничество в сфере международных валютно-финансовых экономических отношений.

27 марта 2013 г. на Пятом саммите БРИКС в Этеквинской декларации были приняты решения о реформе системы надзора, о создании универсальной международной системы резервных валют, а также предложено провести дискуссии о роли используемых МВФ специальных прав заимствования (СПЗ) МВФ (Special drawing rights, SDR), о расширении состава валют в корзине СПЗ (п. 13 Этеквинской декларации). В результате активного взаимодействия стран БРИКС, с 1 октября 2016 г. китайский юань официально вошел в состав корзины СПЗ МВФ (SDR basket)[10], которая в определенных пропорциях включает пять валют: доллар США (41.73%), евро (30.93%), китайский юань (10.92%), японскую иену (8.33%) и британский фунт стерлингов (8.09%). На 6 октября 1917 года – $ 1.00 = 0.67734 SDR[11].

В Декларации Гоа, принятой по результатам Восьмого саммита БРИКС 16 октября 2016 г., вновь подтверждена озабоченность по поводу реализации реформы МВФ. Кроме того, сформулировано пожелание к развитым европейским экономикам выполнить свои обязательства и уступить два места в Исполнительном совете МВФ странам с формирующейся рыночной экономикой. Согласована единая позиция по поводу временного характера заимствования средств МВФ (п. 30–32 Декларации Гоа).

---

[9] Информация пресс-службы ЦБ РФ от 4 сентября 2015 г. «О проведении инаугурационных заседаний Совета управляющих и Постоянного комитета Пула условных валютных резервов БРИКС» // Официальный сайт Банка России. URL: http://www.cbr.ru/press/PR/?file=04092015_184927if2015-09-04t18_44_32.htm.

[10] IMF Launches New SDR Basket Including Chinese Renminbi, Determines New Currency Amounts. September 30, 2016 (IMF) // Официальный сайт МВФ. URL: http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/30/AM16-PR16440-IMF-Launches-New-SDR-Basket-Including-Chinese-Renminbi.

[11] Special Drawing Right SDR. April 21, 2017 (IMF) // Официальный сайт МВФ. URL: http://www.imf.org/external/russian/index.htm; http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR.

В противном случае, по мнению БРИКС, международное сообщество может столкнуться «с угрозой того, что эти структуры устареют» (п. 9, 11 Совместного заявления от 15 апреля 2010 г). Более того, в п. 12 Делийской декларации от 29 марта 2012 г. заявлено, что «новое руководство Всемирного банка должно принять обязательства по его трансформации в многосторонний институт, действительно отражающий видение всех его членов, включая формирование структуры управления, учитывающей нынешние экономические и политические реалии». Кроме того, по мнению БРИКС, характер Всемирного банка «должен эволюционировать от института, в основном выполняющего посреднические функции между Севером и Югом, к институту, поощряющему равноправное партнерство со всеми странами в качестве пути решения проблем развития и средства преодоления устаревшего разделения на доноров и реципиентов».

Применительно к Группе Всемирного банка страны БРИКС выступают за пересмотр структуры его акционерного капитала и за мобилизацию его ресурсов для удовлетворения потребностей в финансировании государств с формирующимися рыночными экономиками и развивающихся стран. Одновременно признана целесообразность уменьшения стоимости заимствований у Всемирного банка, а также рекомендовано применять инновационные кредитные инструменты (п. 11 Делийской декларации 29 марта 2012 г.; п. 29 Сямэньской декларации руководителей стран БРИКС 4 сентября 2017 года).

Развивается Механизм межбанковского сотрудничества БРИКС (ММС БРИКС). ММС БРИКС был создан в 2010 году с целью развития и укрепления экономического и инвестиционного взаимодействия между странами БРИКС. Участниками объединения ММС БРИКС являются: Бразильский банк экономического и социального развития (BNDES); Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»; Экспортно-импортный банк Индии (Eximbank of India); Государственный банк развития Китая (CDB); Банк развития Южной Африки (DBSA), который присоединился к ММС БРИКС в 2011 г., подписав Протокол о присоединении[12].

В 2011–2012 годах странами – участницами БРИКС были подписаны Генеральное соглашение о создании кредитных линий в местной валюте

[12] Меморандум о сотрудничестве между Внешэкономбанком, CDB, BNDES, DBSA и Eximbank of India // Официальный сайт Внешэкономбанка. URL: http://veb.ru/about/iu/SCOIBC/.

в рамках ММС БРИКС, а также Многостороннее соглашение о подтверждении аккредитивов между экспортно-импортными банками/банками развития.

К 2013 году между экспортно-импортными банками и банками содействия развитию стран – участниц БРИКС были заключены Многосторонние соглашения о сотрудничестве и софинансировании проектов в сфере устойчивого развития и Многосторонние соглашения о софинансировании инфраструктуры в Африке (п. 10–12 Этеквинской декларации).

15 июля 2014 года на VI саммите БРИКС были подписаны Меморандум о взаимопонимании по вопросу о сотрудничестве между учреждениями по кредитованию экспорта и страхованию экспортных кредитов стран БРИКС, что будет способствовать созданию более благоприятных условий для расширения торговли между нашими странами (п. 14 Форталезской декларации), а также Соглашение о сотрудничестве в области инноваций в рамках Механизма межбанковского сотрудничества стран БРИКС (п. 15 Форталезской декларации).

В 2017 году страны БРИКС призвали ММС БРИКС продолжать поддерживать экономическое и торговое сотрудничество стран-участниц. Наряду с этим, были подписаны меморандум о взаимопонимании между национальными банками развития стран БРИКС по вопросам межбанковской линии кредитования в национальной валюте и меморандум о взаимопонимании между национальными банками развития стран БРИКС по вопросам межбанковского сотрудничества по обмену кредитными рейтингами (п. 11 Сямэньской декларации руководителей стран БРИКС 4 сентября 2017 г.).

Активное сотрудничество осуществляется странами БРИКС в обеспечении безопасности национальных платежных систем и использовании национальных валют стран БРИКС, например при осуществлении взаимных расчетов. Так, в рамках ММС БРИКС в 2011–2012 гг. подписано Генеральное соглашение о создании кредитных линий в местной валюте, а в 2017 г. подписан меморандум о взаимопонимании между национальными банками развития стран БРИКС по вопросам межбанковской линии кредитования в национальной валюте.

На Девятом саммите БРИКС в 2017 г., помимо проведения валютных своп-операций, согласована возможность использования национальных валют БРИКС при осуществлении прямых инвестиций и при выполнении расчетов между странами БРИКС, в том числе на двусторонней основе (п. 11 Сямэньской декларации руководителей стран БРИКС 4 сентября 2017 г.). Например, в 2016 г. было подписано соглашение о

создании в России расчетно-клирингового центра по операциям в юанях. 11 октября 2017 г. в Москве официально начал функционировать клиринговый центр, созданный на основе Промышленно-торгового банка Китая (ICBC), для обработки транзакций в юане. Заключен меморандум о взаимопонимании между Банком России и Комиссией по регулированию ценных бумаг Китая. В сентябре 2016 года было подписано соглашение о сотрудничестве по ко-бейджинговым картам между платежными системами «Мир» и UnionPay. С октября 2017 г. функционирует впервые созданная система PVP (платеж против платежа), предназначенная для упрощения транзакций в юанях-рублях и снижения валютных рисков в системе расчетов между Россией и Китаем. Кроме того, система PVP призвана нейтрализовать принятые в отношении России незаконные финансовые ограничения. Упомянутая система – шаг к созданию более тесного валютно-финансового сотрудничества между Россией и Китаем, но в рамках БРИКС, и реализуется между двумя странами в обход доллара США в мировой денежной системе.

Страны БРИКС согласились осуществлять расчеты в национальных валютах, например за нефть и золото. Не исключается и рассматривается возможность реализовать такой подход и со странами – продавцами нефти, не являющимися участниками БРИКС (например, Саудовская Аравия, Венесуэла). В связи с американскими санкциями и в целях не утратить китайский рынок на торговлю нефтью с использованием юаня и других валют может перейти Иран. Президент Венесуэлы после прошедшего 4 сентября 2017 г. Девятого саммита БРИКС, высказавшегося о недопустимости растущего в мире протекционизма и финансовых ограничений, заявил, что Венесуэла будет использовать другие валюты: российский рубль, юань, индийскую рупию, евро и японскую иену[13].

Не менее значимым представляется сотрудничество стран БРИКС в сфере развития глобальных и региональных финансовых и товарных рынков.

Так, страны БРИКС намерены совместными усилиями ограничивать чрезмерные колебания цен на сырьё, на продовольствие и энергоносители, которые они оценивают в качестве новых рисков для финансовых

---

[13] Венесуэла отказывается от доллара. 14 сентября 2017 // Интернет-сайт «Вести. Экономика». URL: http://www.vestifinance.ru/articles/90924; Оценка нефти: Венесуэла перешла с доллара на юань. 16 сентября 2017 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт «Вести» интернет-газета» («VESTI.RU»). URL: http://www.vesti.ru/doc.html?id=2932980.

рынков и процесса восстановления мировой экономики. В целях предотвращения действий, способных дестабилизировать рынки, решено сотрудничать в регулировании рынка производных финансовых инструментов (деривативов) на упомянутые выше товары. Кроме того, страны БРИКС считают целесообразным рассмотреть проблему нехватки достоверной и своевременной информации о спросе и предложении на международном, региональном и национальном уровнях (п. 17 Декларации, принятой по итогам саммита БРИКС 14 апреля 2011).

И Россия, и Китай намерены активизировать имеющиеся возможности в использовании золота в своих валютно-финансовых и расчетных отношениях. Заявлено о намерении совместно организовывать торговлю золотом, поскольку страны БРИКС имеют не только большие запасы золота, но и впечатляющие объемы производства и потребления этого драгметалла.

Продолжается обсуждение возможности перехода от торговли на основе доллара к торговле на основе золота либо к постепенно формирующемуся, так называемому «восточному золотому стандарту, разделяемому между Россией и Китаем», который может поддерживать валюты этих государств[14].

Ведется подготовительная работа и в сфере торговли российской нефтью за национальную валюту России. Так, эксперимент по продаже иностранным государствам нефти за рубли начался в России в 2016 г., с проведением торгов фьючерсом на российскую нефть на Международной товарно-сырьевой бирже в Санкт-Петербурге, одной из целей создания которой была организация торгов сырьевыми ресурсами на экспорт с расчетами в рублях[15].

Принятое странами – участницами БРИКС решение осуществлять расчеты в национальных валютах, например за нефть и золото, предполагается реализовать и со странами – продавцами нефти, не являющимися участниками БРИКС (Саудовская Аравия, Венесуэла). Так, в сен-

---

[14] Китай запустил систему платежей в рублях и юанях. 13.10.2017 г. [Электронный ресурс] // Интернет-сайт «Вести. Экономика». URL: http://www.vestifinance.ru/articles/92340.

[15] Смена парадигмы: нефть за рубли. 29 апреля 2016 г. [Электронный ресурс] // Интернет-сайт «Вести. Экономика». URL: http://www.vestifinance.ru/videos/27237; официальный сайт Санкт-Петербургской международной товарно-сырьевой биржи [Электронный ресурс]. URL: http://spimex.com/markets/neft/docs/.

тябре 2017 года стало известно, что Китай готовит запуск фьючерса на нефть, номинированного в юанях с возможной конвертацией в золото. Shanghai International Energy Exchange в июне и июле провела необходимые подготовительные работы, а также тестовые торги, приступив к обучению потенциальных участников. С 26 марта 2018 года китайский долгосрочный фьючерсный контракт на сырую нефть начал торговаться на Шанхайской международной энергетической бирже[16]. Упомянутый контракт стал первым в Китае товарным фьючерсным контрактом, открытым для иностранных компаний, таких как инвестиционные фонды, торговые дома и нефтяные компании.

Фьючерсы на золото, с апреля 2016 г. также торгуются на Shanghai Gold Exchange, а до конца 2017 г. упомянутая биржа планировала запустить торги на бирже в Будапеште[17]. В мае 2018 года стало известно, что руководство Лондонской биржи металлов (LME) сообщило о намерении в ближайшее время предложить участникам финансового рынка фьючерсные контракты на золото в китайских юанях[18].

В связи с американскими санкциями и в целях не утратить китайский рынок на торговлю нефтью с использованием юаня и других валют может перейти Иран, а Президент Венесуэлы после прошедшего 4 сентября 2017 г. Девятого саммита БРИКС, высказавшегося о недопустимости растущего в мире протекционизма и финансовых ограничений, заявил, что Венесуэла будет использовать другие валюты: российский

---

[16] Circular on Listing Price for Crude Oil Futures Contract. Updated on: 2018-03-23. INE Circular [2018] No.13 // Официальный сайт Shanghai futures Exchange – http://www.shfe.com.cn/content/2018-yyQH-en/index.html; Shanghai International Energy Exchange. URL: http://www.ine.cn/en/news/notice/911319841.html; Standard Crude Oil Futures Contract of the Shanghai International Energy Exchange // Официальный сайт Shanghai futures Exchange. URL: http://www.shfe.com.cn/; Shanghai International Energy Exchange [Электронный ресурс]. http://www.ine.cn/en/ regulation/regulation/911319603.html; http://www.ine.cn/en/news/notice/.

[17] Китай меняет правила игры на рынке нефти. 4 сентября 2017 г. [Электронный ресурс] // Интернет-сайт «Вести. Экономика». URL: http://www.vestifinance.ru/articles/90448.

[18] LME планирует запустить торги фьючерсами на металлы в юанях [Электронный ресурс] // Официальный сайт Агентства экономической информации «Прайм». 2018.21.05. URL: https://1prime.ru/Financial_market/20180521/828846507.html.

рубль, юань, индийскую рупию, евро и японскую иену[19], а также обеспеченную реальной нефтью национальную криптовалюту Венесуэлы – El Petro (PTR)[20].

В контексте развития и интеграции финансовых рынков БРИКС решено усилить сотрудничество между регуляторами финансового сектора, в том числе и на двусторонней межгосударственной основе. Так, заключен меморандум о взаимопонимании между Банком России и Комиссией по регулированию ценных бумаг Китая. Реализуется план по сотрудничеству в сфере страховой деятельности, рассчитанный на 2016–2018 годы.

Согласовано создание сети финансовых учреждений и распространение финансовых услуг в соответствии с нормативными правилами и обязательствами в ВТО каждой из стран БРИКС.

Интеграция финансовых рынков, по мнению БРИКС, вовсе не исключает, а предполагает сохранение целостности национальных финансовых систем, развитие местных рынков, включая рынки облигаций в национальных валютах стран БРИКС.

Поставлена задача заложить основы для обеспечения взаимосвязанности рынков облигаций стран БРИКС с учетом соответствующего национального законодательства и государственных стратегий.

Совместными усилиями решено создать Фонд облигаций в национальных валютах стран БРИКС, призванный обеспечить инвестиционную устойчивость в странах БРИКС, стимулировать развитие национальных и региональных рынков облигаций стран БРИКС, в том числе путем расширения участия иностранного частного капитала и повышения финансовой устойчивости стран БРИКС (п. 10, 11 Сямэньской декларации)[21].

---

[19] Венесуэла отказывается от доллара. 14 сентября 2017 // Интернет-сайт «Вести. Экономика» [Электронный ресурс]. URL: http://www.vestifinance.ru/articles/90924; Оценка нефти: Венесуэла перешла с доллара на юань. 16 сентября 2017 г. // Официальный сайт «Вести» интернет-газета» («VESTI.RU») [Электронный ресурс]. URL: http://www.vesti.ru/doc.html?id=2932980.

[20] Официальный сайт Правительства Венесуэлы, посвященный национальной криптовалюте [Электронный ресурс]. URL: http://www.petro.gob.ve/.

[21] Морозкина А. Фонд суверенных облигаций в национальной валюте: перспективы для стран БРИКС // Joint Site of Ministries of Foreign Affairs of BRICS Member States [Электронный ресурс]. URL: http://infobrics.org/news/25845/.

В 2015 г. выпущены первые «зеленые» (экологической направленности) облигации в юанях, обсуждается возможность выпуска облигаций в российских рублях и индийских рупиях[22].

Таким образом, межгосударственное сотрудничество БРИКС в валютно-финансовой сфере активно развивается и институционализируется в различных формах, несмотря на то, что международная правосубъектность самой БРИКС окончательно не определена.

Признавая обоснованной позицию авторов, которые полагают, что в современных условиях, исходя из формальных критериев, БРИКС сложно признать международной организацией, наделенной международной правосубъектностью[23], необходимо учитывать, что, несмотря на сложности интеграции, на появляющиеся в средствах массовой информации сомнения в будущем БРИКС, ссылки на политические противоречия между странами-участницами, в особенности между Китаем и Индией, реальное сотрудничество состоялось.

Более того, в валютно-финансовой сфере оно реализовано в конкретных международно-правовых формах, например в форме НБР БРИКС, наделенного международной правосубъектностью; в форме Пула условных валютных резервов БРИКС; в форме Фонда облигаций в национальных валютах стран БРИКС, решение о создании которого принято 4 сентября 2017 г. на Девятом саммите БРИКС.

---

[22] Green Bond Principles (GBP) // Официальный сайт International Capital Market Association (ICMA). URL: https://www.icmagroup.org/; А. Давыдова. Россия ищет зеленые деньги и хочет развивать программы финансирования экологических проектов с БРИКС [Электронный ресурс] // Коммерсант.ру, 11.04.2016. URL: https://www.kommersant.ru/doc/2961113?from=doc_vrez; Банк развития БРИКС может выпустить облигации в рублях [Электронный ресурс] // Российская газета. 2017.14.10. URL: https://rg.ru/2017/10/14/reg-szfo/fedorov-bank-razvitiia-briks-mozhet-vypustit-obligacii-v-rubliah.html.

[23] Подробнее см., например: БРИКС: контуры многополярного мира: Монография / О.А. Акопян, Н.М. Бевеликова, К.М. Беликова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Юриспруденция, 2015. 300 с.; Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. БРИКС – международная квазиорганизация? // Актуализация процесса взаимодействия стран БРИКС в экономике, политике, праве: Материалы научного семинара (Москва, 9 октября 2012 г.) / Отв. ред. и сост. К.М. Беликова. М., 2012. С. 14; Бевеликова Н.М. БРИКС: правовые особенности развития // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 110–123.

Страны БРИКС провозгласили своими стратегическими целями стабильность, солидарность, сотрудничество и поступательное развитие БРИКС, а также его **трансформацию «в полноформатный механизм текущей и долгосрочной координации по широкому кругу ключевых проблем мировой экономики и политики» (**п. 1, 2 Этеквинской декларации от 27 марта 2013 г.; п. 15 Совместного заявления лидеров стран БРИК от 16 июня 2009). Конечно, практическая реализация объявленных странами БРИКС целей потребует от них качественного преобразования и развития всех форм межгосударственного сотрудничества, включая финансово-банковскую сферу, а также их международно-правового регулирования.

Список литературы

1. Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. БРИКС – международная квазиорганизация? //Актуализация процесса взаимодействия стран БРИКС в экономике, политике, праве: Материалы научного семинара (Москва, 9 октября 2012 г.) / Отв. ред. и сост. К.М. Беликова. М., 2012. 251 с.

2. Бевеликова Н.М. БРИКС: правовые особенности развития // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 110–123.

3. БРИКС: контуры многополярного мира: Монография / О.А. Акопян, Н.М. Бевеликова, К.М. Беликова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Юриспруденция, 2015. 300 с.

4. Хмелевская Н.Г. Пул условных валютных резервов БРИКС в аспекте достаточности международных (золотовалютных) резервов // Деньги и кредит. 2016. № 2. С. 42–49.

5. А. Давыдова. Россия ищет зеленые деньги и хочет развивать программы финансирования экологических проектов с БРИКС [Электронный ресурс] // Коммерсант.ру. 2016.11.04. URL: https://www.kommersant.ru/doc/2961113?From=doc_vrez.

6. Банк развития БРИКС может выпустить облигации в рублях [Электронный ресурс] // Российская газета. 201714.10. URL: https://rg.ru/2017/10/ 14/reg-szfo/fedorov-bank-razvitiia-briks-mozhet-vypustit-obligacii-v-rubliah.html

7. Венесуэла отказывается от доллара [Электронный ресурс] // Интернет-сайт. Вести. Экономика. 2017.14.09. URL: http://www.vestifinance.ru/articles/90924.

8. Выступление В. Путина на встрече лидеров БРИКС (Сямэнь, Китай) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. 2017.04.09. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/55515.

9. Информация пресс-службы Банка России от 7 июля 2015 г.: О подписании центральными банками стран БРИКС Операционного соглашения в рамках Пу-

ла условных валютных резервов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Банка России. URL: http://www.cbr.ru/press/PR/?file=07072015_162910if2015-07-07t16_10_14.htm.

10. Информация пресс-службы ЦБ РФ от 4 сентября 2015 г. «О проведении инаугурационных заседаний Совета управляющих и Постоянного комитета Пула условных валютных резервов БРИКС» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Банка России. URL: http://www.cbr.ru/press/PR/?file=04092015_184927if2015-09-04t18_44_32.htm.

11. Китай запустил систему платежей в рублях и юанях [Электронный ресурс] // Интернет-сайт «Вести. Экономика». 2017.13.10. URL: http://www.vestifinance.ru/articles/92340

12. Китай меняет правила игры на рынке нефти [Электронный ресурс] // Интернет-сайт: Вести. Экономика. 2017.04.09. URL: http://www.vestifinance.ru/articles/90448

13. Меморандум о сотрудничестве между Внешэкономбанком, CDB, BNDES, DBSA и Eximbank of India [Электронный ресурс] // Официальный сайт Внешэкономбанка. URL: http://veb.ru/about/iu/SCOIBC/

14. Морозкина А. Фонд суверенных облигаций в национальной валюте: перспективы для стран БРИКС [Электронный ресурс] // Joint Site of Ministries of Foreign Affairs of BRICS Member States. URL: http://infobrics.org/news/25845/

15. Новый банк развития [Электронный ресурс] // Официальный сайт. URL: http://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/

16. О третьей ежегодной встрече Совета управляющих Нового банка развития. Пресс-релиз от 28.05.2018. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Минфина России. URL: https://www.minfin.ru/ru/presscenter/?id_4=36128&area_id=4&page_id=2119

17. Оценка нефти: Венесуэла перешла с доллара на юань [Электронный ресурс] // Официальный сайт «Вести» интернет-газета» («VESTI.RU»). 2017.16.09. URL: http://www.vesti.ru/doc.html?id=2932980.

18. Правительство Венесуэлы [Электронный ресурс] // Официальный сайт, посвященный национальной криптовалюте. URL: http://www.petro.gob.ve/.

19. Смена парадигмы: нефть за рубли. [Электронный ресурс] // Интернет-сайт «Вести. Экономика». 2016.29.04. URL: http://www.vestifinance.ru/videos/27237

20. Санкт-Петербургская международная товарно-сырьевая биржа [Электронный ресурс] // Официальный сайт. URL: http://spimex.com/markets/neft/docs/.

21. Circular on Listing Price for Crude Oil Futures Contract. Updated on : 2018-03-23. INE Circular [2018] No.13 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Shanghai futures Exchange. URL: http://www.shfe.com.cn/content/2018-yyQH-en/index.html.

22. Green Bond Principles (GBP) [Электронный ресурс] // Официальный сайт International Capital Market Association (ICMA). URL: https://www.icmagroup.org/.

23. IMF Launches New SDR Basket Including Chinese Renminbi, Determines New Currency Amounts. September 30, 2016 (IMF) [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВФ. URL: http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/30/AM16-PR16440-IMF-Launches-New-SDR-Basket-Including-Chinese-Renminbi.

24. LME планирует запустить торги фьючерсами на металлы в юанях / 21 мая 2018 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Агентства экономической информации «Прайм». URL: https://1prime.ru/Financial_market/20180521/828846507.html.

25. NDB Board of Governors and Board of Directors Meetings Held in Shanghai, China. 28-May-2018 [Электронный ресурс] // Официальный сайт НБР. URL: https://www.ndb.int/press_release/ndb-board-governors-board-directors-meetings-held-shanghai-china/.

26. Shanghai International Energy Exchange [Электронный ресурс]. URL: http://www.ine.cn/en/news/notice/911319841.html.

27. Standard Crude Oil Futures Contract of the Shanghai International Energy Exchange [Электронный ресурс] // Официальный сайт Shanghai futures Exchange. URL: http://www.shfe.com.cn/.

28. Shanghai International Energy Exchange [Электронный ресурс]. URL: http://www.ine.cn/en/regulation/regulation/911319603.html; http://www.ine.cn/en/news/notice/ Special Drawing Right SDR. April 21, 2017 (IMF) [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВФ. URL: http://www.imf.org/external/russian/index.htm; http://www. imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR.

ЧАСТЬ III. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СИСТЕМЕ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

К ВОПРОСУ О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ ПРОКУРОРСКИХ РАБОТНИКОВ

М.В. Никифоров

Приволжский филиал
Российского государственного университета правосудия

Нормативные правовые акты, исходящие от прокуратуры РФ, как источник права и, тем более, как источник административного права, почти не удостаиваются внимания ученых, за исключением, прежде всего, представителей юридической науки, исследующих прокурорский надзор и другие виды прокурорской деятельности. Так, А.В. Юрковский предлагает выделять, наряду с правотворчеством законодательных органов власти, исполнительных органов власти и судебных органов власти, «правотворчество контрольно-надзорных органов власти», включая правотворчество прокуратуры РФ[1]. Р.Ю. Горлачев уделяет нормативным правовым актам Генерального прокурора РФ, как разновидности нормативных правовых актов федеральных органов власти, особое внимание в иерархии нормативных правовых актов[2].

По мнению А.А. Жидких, издание нормативных правовых актов не относится к реализации функции участия в правотворческой деятельности. Данный исследователь перечисляет формы участия органов прокуратуры в правотворчестве, но все они имеют внешний по отношению к самим органам прокуратуры характер, т.е. не затрагивают правотворческую деятельность органов прокуратуры, связанную с принятием (изда-

---

[1] Участие прокуратуры в правотворческой деятельности: Учебное пособие / Под ред. А.В. Юрковского. Иркутск, 2014. С. 19.

[2] Горлачев Р.Ю. Иерархия нормативных правовых актов государственных органов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 39–43 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

нием) подзаконных нормативных правовых актов субъектами – представителями органов прокуратуры[3].

Согласно позиции Г.Н. Королева, участие российской прокуратуры в правотворческой деятельности с учетом Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в редакции от 17 ноября 1995 г. № 2202-1 (ред. от 13.07.2015)[4] (далее – Закон о прокуратуре) «осуществляется в трех формах: 1) в форме внесения в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов (ст. 9); 2) в форме проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (ст. 9.1); 3) в форме издания подзаконных нормативных правовых актов (ст. 17, 18)»[5].

Исходя из пункта 1.2 Положения об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденного Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144 (ред. от 06.02.2013) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»[6], основными направлениями правотворческой деятельности прокуратуры являются: 1) инициативная разработка проектов нормативных правовых актов, непосредственно связанных с компетенцией органов прокуратуры; 2) участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых другими органами государственной власти; 3) подготовка правовых заключений на нормативные правовые акты; 4) участие в обсуждении законопроектов в палатах Федерального собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органах государственной власти субъек-

---

[3] Жидких А.А. Правовые и организационные основы участия прокуратуры в реализации правотворческой функции: Автореф. … дис. д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 11–13.

[4] СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

[5] Королев Г.Н. К спору о законности правотворческой деятельности Генерального прокурора // Законность. 2012. № 5. С. 12–15 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[6] Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144 (ред. от 06.02.2013) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

тов Российской Федерации. Из текста Положения, ничего не говорящего об издании подзаконных нормативных правовых актов в системе прокуратуры РФ, вытекает, что подобное издание относится в лучшем случае к неосновным направлениям.

Анализ Закона о прокуратуре показывает, что в нем, действительно, не выстроена четкая система нормативных правовых актов, исходящих от прокуратуры РФ, но, в то же время, именно на его основе к настоящему моменту в органах прокуратуры РФ сформировалась система подзаконных правовых актов (исходя из приказов Генерального прокурора РФ, обобщенное наименование правовых актов уполномоченных прокурорских работников – организационно-распорядительные документы). Эти документы делятся на носящие нормативно-правовой характер (синонимы – документы нормативно-правового характера, документы нормативного характера, нормативные документы) и не носящие такового (синоним – документы ненормативного характера).

Внутри системы прокуратуры РФ сложилось несколько уровней издания нормативных правовых актов, не отраженных однозначно и ясно в Законе о прокуратуре.

Первый уровень – нормативные правовые акты Генерального прокурора РФ.

Пункт 1 ст. 17 Закона о прокуратуре предусматривает, что Генеральный прокурор Российской Федерации издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры РФ и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников (на практике инструкции и положения всегда утверждаются документами с одним из трех оставшихся наименований, не являясь самостоятельными правовыми актами).

Смысл приведенной нормы права до сих пор воспринимается поразному:

– «нормативные акты Генерального прокурора Российской Федерации» (ст. 18 Закона о прокуратуре);

– «нормативные правовые акты Генерального прокурора РФ»[7];

[7] См., например: Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012. (доступ из СПС «КонсультантПлюс»); Правоохранительные и судебные органы России: Учебник / Под ред. Н.А. Петухова, А.С. Мамыкина. М., 2015 (доступ из

– «организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации» (пункт 1.2 Регламента, утвержденного приказом Генерального прокурора РФ от 03.06.2013 г. № 230 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации»[8]);

– «нормативные правовые акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (пункт 1 ст. 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017)[9] – Верховный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела об оспаривании нормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации);

– «нормативно-правовые акты Генеральной прокуратуры РФ»[10];

– «ведомственные акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (абзац пятый пункта 1 мотивировочной части определения Конституционного Суда Российской Федерации от 20 марта 2014 г. № 521-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Самолюка Александра Сергеевича на нарушение его конституционных прав статьей 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», частью 1 статьи 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», частью первой статьи 253, статьями 328 и 329 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации[11]), они же «ведомственные акты Генерального

СПС «КонсультантПлюс»); Поляков М.П. Прокурорский надзор: Конспект лекций / М.П. Поляков, А.Ф. Федулов. 3-е изд., испр. и доп. М., 2009. С. 20.

[8] Приказ Генпрокуратуры России от 03.06.2013 г. № 230 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2013. № 8.

[9] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

[10] Крюков В.Ф. Уголовное преследование в судебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора. Курск, 2010. (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[11] Определение Конституционного Суда РФ от 20.03.2014 г. № 521-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Самолюка Александра Сергеевича на нарушение его конституционных прав статьей 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», частью 1 статьи 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», частью первой статьи 253, статьями 328 и 329 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

прокурора Российской Федерации» (абзац четвертый пункта 2.1 мотивировочной части названного определения).

В делопроизводственной практике системы прокуратуры РФ устоялось, что документы Генерального прокурора РФ в его собственных приказах приравниваются к документам Генеральной прокуратуры РФ, например такая конструкция закреплена в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 20 марта 2002 г. № 10 «О порядке официального опубликования организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, носящих нормативно-правовой характер»[12] – кстати, как ни удивительно, именно посредством данного приказа Генеральный прокурор РФ впервые официально через 10 лет после появления первоначального текста Закона о прокуратуре признал, что является субъектом издания нормативных правовых актов, подпадающих под действие ст. 15 Конституции РФ. Другой интересный факт – почти 5 лет после появления законного режима антикоррупционной экспертизы Генеральный прокурор РФ отвергал необходимость подвергать свои нормативные правовые акты антикоррупционной экспертизе[13].

К нормативным правовым актам за подписью Генерального прокурора РФ можно однозначно отнести приказы об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры РФ, Положения об аттестации работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации, Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации, о проведении проверок (служебных расследований) в отношении прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации, о порядке формирования ежегодного сводного плана проведения органами госу-

---

[12] Приказ Генпрокуратуры РФ от 20.03.2002 г. № 10 «О порядке официального опубликования организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, носящих нормативно-правовой характер» // СПС «КонсультантПлюс».

[13] Приказ Генерального прокурора РФ от 3 апреля 2014 г. № 175 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы организационно-распорядительных документов и проектов организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, содержащих нормы права» // Законность. 2014. № 6. Справедливости ради надо сказать, что пункт 2.2 Регламента чуть ранее, в 2013 г., установил требование направлять организационно-распорядительные документы на проверку наличия в них коррупциогенных факторов.

дарственного контроля (надзора), муниципального контроля плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и т.д.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что «полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом» (ч. 5 ст. 129). Отсюда вроде бы следует вывод, что, например, нормативные правовые акты Генерального прокурора РФ никак не могут определять вместо федерального закона и/или наряду с федеральным законом очерченный предмет регулирования. Однако имеются яркие примеры издания «законодательных» приказов Генерального прокурора РФ. Как отмечает Г.Н. Королев, Приказ Генерального прокурора РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» вместо «других федеральных законов», к которым отсылает ст. 30 Закона о прокуратуре (имеется в виду, в частности, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»), установил перечень конкретных полномочий прокуратуры[14]. Полагаем, что любые полномочия прокурорских работников должны быть урегулированы федеральным законом.

Необходимо подчеркнуть неоднозначность подходов к размещению текстов нормативных правовых актов Генерального прокурора РФ на официальных сайтах, в частности на сайте Генеральной прокуратуры РФ раздел «Документы» включает подраздел «Нормативные акты», где можно встретить приказы Генерального прокурора РФ, некоторые указания Генерального прокурора РФ, некоторые положения о структурных подразделениях Генеральной прокуратуры РФ, а также решение совместного совещания при Генеральном прокуроре Российской Федерации и полномочном представителе Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе от 16 июля 2009 г.[15]; решение совместного совещания Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства регионального развития Российской Феде-

[14] Королев Г.Н. Указ. соч.

[15] Решение совместного совещания при Генеральном прокуроре Российской Федерации и полномочном представителе Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе 16 июля 2009 г. // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14260/ (дата обращения: 10.04.2018).

рации по проблемам взаимодействия органов прокуратуры и органов местного самоуправления от 24 декабря 2010 г.[16]

Второй уровень – нормативные правовые акты заместителей Генерального прокурора РФ (в пункте 2.7 Регламента зафиксировано их «ведомственное» наименование – организационно-распорядительные документы заместителей Генерального прокурора РФ, содержащие нормы права). В открытых источниках нам удалось выявить акты данной подгруппы, принадлежащие заместителю Генерального прокурора Российской Федерации – Главному военному прокурору (издающему собственные организационно-распорядительные документы на основе пунктов 1.4, 2.7 Регламента). В частности, признаки нормативного правового акта прослеживаются в следующих документах Главного военного прокурора:

– Приказ от 21.03.2003 г. № 57 «Об утверждении Регламента Главной военной прокуратуры»[17] – пункт 3.8 этого Регламента распространил сферу действия ст. 15 Конституции РФ на нормативные правовые акты Главного военного прокурора;

– Приказ от 18.03.2013 г. № 70 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах военной прокуратуры»[18];

– Приказ от 19.10. 2007 г. № 233 «Об утверждении Инструкции о порядке комплектования в органах военной прокуратуры подразделений по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и привлечения их прокурорских работников к дисциплинарной ответственности»[19];

---

[16] Решение совместного совещания Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства регионального развития Российской Федерации по проблемам взаимодействия органов прокуратуры и органов местного самоуправления 24 декабря 2010 г. // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-65900/ (дата обращения: 10.04.2018).

[17] Приказ Главной военной прокуратуры РФ от 21.03.2003 г. № 57 «Об утверждении Регламента Главной военной прокуратуры» // СПС «КонсультантПлюс».

[18] Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах военной прокуратуры. Утв. приказом заместителя Генерального прокурора Российской Федерации – Главного военного прокурора от 18.03.2013 г. № 70 // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14281/(дата обращения: 10.04.2018).

[19] Приказ от 19.10.2007 г. № 233 «Об утверждении Инструкции о порядке комплектования в органах военной прокуратуры подразделений по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и привле-

– Указание от 15.02.2010 г. № 27 «Об организации проведения органами военной прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»[20];

– Приказ от 07.05.2014 г. № 70 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы организационно-распорядительных документов и проектов организационно-распорядительных документов Главной военной прокуратуры, содержащих нормы права»[21];

– Приказ от 23.10.2014 г. № 150 «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов»[22] и др.

Третий уровень – нормативные правовые акты прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним прокуроров, иначе именуемые, по мнению представителей прокуратуры РФ, как организационно-распоря-дительные документы соответствующих прокуратур, содержащие нормы права.

Ст. 18 Закона о прокуратуре устанавливает, что прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним прокуроры руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур на основе законов, действующих на территории Российской Федерации, и нормативных актов Генерального прокурора Российской Федерации, издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками.

Анализ практики применения ст. 18 показывает, что к нормативным правовым актам третьего уровня (адресат которых находится не

чения их прокурорских работников к дисциплинарной ответственности» // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://gvp.gov.ru/docs/anticor/pgvp223.doc (дата обращения: 10.04.2018).

[20] Указание от 15.02.2010 г. № 27 «Об организации проведения органами военной прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://gvp.gov.ru/docs/anticor/ykgvp27.doc (дата обращения: 10.04.2018).

[21] Приказ от 07.05.2014 г. № 70 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы организационно-распорядительных документов и проектов организационно-распорядительных документов Главной военной прокуратуры, содержащих нормы права» // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://gvp.gov.ru/docs/anticor/pgvp70.doc (дата обращения: 10.04.2018).

[22] Приказ Генпрокуратуры России от 23.10.2014 г. № 150 (ред. от 20.07.2017) «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» // СПС «КонсультантПлюс».

только в системе органов и организаций прокуратуры РФ, но и за ее пределами) можно отнести, в частности, приказы:

– об утверждении регламента прокуратуры субъекта РФ;

– об утверждении положения об организации дежурства в прокуратуре субъекта РФ;

– об утверждении правил функционирования специализированных интернет-ресурсов, созданных и поддерживаемых прокуратурой субъекта РФ;

– об утверждении положения об общественных помощниках в прокуратуре субъекта РФ и др.

В некоторых случаях, как видно из правотворческой практики Генерального прокурора РФ, к прокурорам субъектов РФ могут приравниваться не только прокуроры специализированных прокуратур, но и прокуроры ЗАТО г. Межгорье и комплекса «Байконур». Так, пунктом 4 приказа Генерального прокурора РФ от 19.10.2015 г. № 577 (ред. от 04.04.2017) «Об утверждении Служебного распорядка Генеральной прокуратуры Российской Федерации для федеральных государственных гражданских служащих»[23] названным прокурорам была вменена обязанность своими приказами утвердить служебные распорядки для подчиненных федеральных государственных гражданских служащих с учетом положений приказа.

Список литературы

1. Горлачев Р.Ю. Иерархия нормативных правовых актов государственных органов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 39–43.

2. Жидких А.А. Правовые и организационные основы участия прокуратуры в реализации правотворческой функции: Автореф. … дис. д-ра юрид. наук. М., 2011. С.11–13.

3. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012.

4. Королев Г.Н. К спору о законности правотворческой деятельности Генерального прокурора // Законность. 2012. № 5. С. 12–15.

[23] Приказ Генерального прокурора РФ от 19.10.2015 г. № 577 (ред. от 04.04.2017) «Об утверждении Служебного распорядка Генеральной прокуратуры Российской Федерации для федеральных государственных гражданских служащих» // Законность.2016. № 1.

5. Крюков В.Ф. Уголовное преследование в судебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора. Курск, 2010.

6. Поляков М.П. Прокурорский надзор: Конспект лекций / М.П. Поляков, А.Ф. Федулов. 3-е изд., испр. и доп. М., 2009. С. 20.

7. Правоохранительные и судебные органы России: Учебник / Под ред. Н.А. Петухова, А.С. Мамыкина. М., 2015.

8. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности: Учебное пособие / Под ред. А.В. Юрковского. Иркутск, 2014. С. 19.

9. Определение Конституционного Суда РФ от 20.03.2014 г. № 521-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Самолюка Александра Сергеевича на нарушение его конституционных прав статьей 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», частью 1 статьи 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», частью первой статьи 253, статьями 328 и 329 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. URL: www. consultant.ru.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ: ПРОБЛЕМА ДОСТАТОЧНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОЛНОМОЧИЙ

М.Е. Репин

Отдел полиции № 5 Управления МВД России по г. Н. Новгороду
ГУ МВД России по Нижегородской области

Актуальность рассматриваемой темы заключается в том, что в пункте 55 статьи 5 УПК РФ[1] дано определение уголовного преследования. Оно понимается как процессуальная деятельность, которая осуществляется стороной обвинения с целью изобличения лица в совершении преступления. Однако данное определение не раскрывает в полном объеме его содержание. Для раскрытия содержания уголовного преследования в первую очередь необходимо уяснить особенности функций, которые выполняют участники уголовного судопроизводства, компетентные осуществлять уголовное преследование. Среди этих участников прокурор всегда ранее играл и в настоящее время играет главную роль, несмотря на некоторое незначительное сужение его полномочий.

В постсоветский период в нашей стране произошли важнейшие реформы во всех сферах жизни. Так, главной ценностью государства провозглашены личность, её права и свободы, а также их соблюдение и защита[2]. Важным элементом в деятельности по восстановлению прав и свобод граждан, которые нарушены в результате совершения преступлений, является уголовно-процессуальная деятельность, которая также претерпела значительные изменения. Важным этапом в реформировании данного вида деятельности является введение в действие УПК РФ, который действует с 01 июля 2002 года.

Как определено в части первой статьи 37 УПК РФ, прокурор – это должностное лицо, которое в пределах компетенции, предусмотренной

---

[1] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.02.2018).

[2] Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2018).

УПК РФ, уполномочено в ходе уголовного судопроизводства от имени государства осуществлять уголовное преследование, а также надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. Из этого следует, что прокурор играет главную роль при осуществлении уголовного преследования на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

В современном уголовном процессе реализация предварительного расследования происходит через функцию досудебного уголовного преследования, возникающего при фактическом ограничении прав лица, которое вовлечено в уголовно-процессуальные правоотношения по причине подозрения его в совершении преступления. Оно заключается в процессуальной подготовке и обосновании материально-правовой стороны уголовного иска к этому субъекту[3].

До недавнего времени функции прокурора в ходе предварительного расследования были выражены: во-первых, в надзоре за деятельностью органов предварительного следствия, а во-вторых, в процессуальном руководстве данной деятельностью. Также прокурор имел полномочия по принятию решений и совершению процессуальных действий, выполняемых с целью изобличения лица в совершении преступления[4]. В этих условиях было весьма затруднительно разделить полномочия прокурора на надзорные и «обвинительные». Так, В.М. Савицкий относительно данной ситуации говорил, что всякая попытка поставить руководство предварительным следствием и надзор на один уровень, после чего провести грань между ними, заведомо обречена на неудачу[5].

В 2007 году в процессе реформы досудебного производства был подвержен существенной трансформации уголовно-процессуальный статус прокурора. В первую очередь это было обусловлено стремлением обеспечить процессуальную самостоятельность следователей СК при прокуратуре РФ, становление которого происходило в то время. Федеральный закон от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесе-

---

[3] Лазарева В.А. Прокурор в уголовном процессе: Учеб. пособие для магистров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд. «Юрайт», 2014. С. 56.

[4] Афанасьев А.Ю., Кулагина Е.Е. К вопросу о механизме уголовно-процессуального доказывания на досудебном производстве // «Криминалистическое обеспечение раскрытия и расследования преступлений»: Материалы IX Всероссийского межвузовского научного семинара, 06 февраля 2015 г. Ставрополь: СФ КрУ МВД России, 2015. С. 15–18.

[5] Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М.: Наука, 1975. С. 18–19.

нии изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» внес изменения в УПК РФ и ФЗ «О прокуратуре»[6]. В соответствии с этими изменениями у прокурора были значительно сокращены полномочия, которые связаны с его непосредственным участием в осуществлении уголовного преследования и процессуальным руководством органами предварительного следствия. Можно сказать, что следственная деятельность много потеряла, лишившись содействия прокуроров. Однако эти потери восполнимы. Это происходит, во-первых, за счет повышения уровня внутриведомственного руководства данными органами. Во-вторых, это привело к созданию условий полноценного прокурорского надзора за их деятельностью. Этого было невозможно добиться без дистанцирования прокурора от деятельности по процессуальному руководству органами предварительного следствия[7].

Несомненно, процессуальная самостоятельность следователя должна иметь объективные пределы. В то же время ее укрепление не должно происходить за счет лишения прокурора полномочий, без которых он не может полноправно осуществлять надзор за предварительным следствием.

В результате реформы 2007 года произошло установление жесткого разделения полномочий между прокурором, с одной стороны, и органами предварительного следствия – с другой.

Во-первых, возбуждение уголовного дела и дальнейшее предварительное его расследование является исключительной прерогативой органов предварительного расследования. Прежде органы предварительного расследования данные полномочия делили с прокурором.

Во-вторых, поддержание обвинения относится исключительно к компетенции должностных лиц органов прокуратуры. Ранее допускалась возможность, при которой обвинение в суде могли поддерживать следователь и дознаватель.

В соответствии с частью первой статьи 21 УПК РФ, уголовное преследование по уголовным делам, относящимся к категориям публичного и частно-публичного обвинения, от имени государства осуществляют

---

[6] О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.02.2018).

[7] Дикарев И.С. Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 22–23.

прокурор, следователь и дознаватель. Среди данных субъектов первым указан прокурор, который осуществляет уголовное преследование как в досудебных, так и в судебных стадиях.

В досудебном производстве уголовное преследование прокурора выражено в следующих полномочиях:

– инициирование уголовного преследования, которое происходит на стадии возбуждения уголовного дела;

– вынесение постановления о направлении материалов в орган дознания либо следственный орган с целью решения вопроса об уголовном преследовании по фактам нарушений уголовного законодательства, выявленных прокурором;

– дача письменных указаний дознавателю о направлении расследования вообще и, в частности, о производстве им конкретных следственных действий;

– в процессе досудебного производства участие в судебных заседаниях при рассмотрении вопросов об избрании меры пресечения; ее продления, изменения или отмены; при рассмотрении ходатайств о производстве других процессуальных действий, производство которых допускается только на основании судебного решения; при рассмотрении жалоб, поступивших в порядке, установленном статьей 125 УПК РФ;

– продление сроков дознания;

– утверждение постановления о прекращении производства по делу, вынесенного дознавателем;

– утверждение по уголовным делам обвинительного постановления, обвинительного акта или обвинительного заключения;

– возврат следователю или дознавателю уголовного дела со своими письменными указаниями для производства дополнительного следствия или дознания соответственно[8].

В результате указанных реформ наиболее значительным полномочием прокурора, которое выражает главным образом надзорные начала, стало право прокурора оценивать результаты деятельности следователя по расследованию уголовных дел. Данная оценка дается по результатам изучения материалов уголовного дела, которое направляется ему с обвинительным заключением либо постановлением о применении принудительных мер медицинского характера. Эти результаты отражаются прокурором в решениях, предусмотренных ст. 221 и ч. 5 ст. 439 УПК

[8] Головко Л.В. Курс уголовного процесса. М.: Статут, 2016. С. 233.

РФ. В том случае, если, по мнению прокурора, материалы уголовного дела соответствуют предъявляемым законом требованиям к ходу расследования и его результатам, то он, утвердив обвинительное заключение либо постановление о применении принудительных мер медицинского характера, направляет его в суд, тем самым позитивно оценивая деятельность следователя. Если же, по мнению прокурора, результаты расследования не соответствуют требованиям закона, он возвращает уголовное дело следователю для производства дополнительного следствия.

Наличие у прокурора указанного права является мощным рычагом воздействия на деятельность органов предварительного следствия в лице следователя и руководителя следственного органа. Понимание ими того, что от прокурора зависит оценка их работы, заставляет их стремиться к качественному расследованию уголовных дел, а также и к внимательному отношению к другим формам прокурорского реагирования, в рамках предварительного расследования по уголовному делу[9]. Нельзя не обратить внимание на тот факт, что следователь вправе не согласиться с решением прокурора и обжаловать его вышестоящему прокурору, с согласия своего руководителя.

Значимость рассматриваемого права заключается в том, что с его помощью нивелируется потеря прокурором полномочий контрольного характера. Этот факт негативно воспринимается представителями СК РФ, которые иногда выступают за лишение прокурора данного права. Это мотивируется тем, что прокурор, с целью компенсации утраченных полномочий, возвращая уголовное дело для дополнительного расследования, таким образом оказывает существенное влияние на ход расследования[10]. Представляется, что данное мнение в корне неверно. Контроль прокурора за уголовным делом на стадии утверждения обвинительного заключения дает возможность избежать поступления в суд дел с перспективой вынесения оправдательного приговора. Об этом говорит, в частности, то, что определенная часть уголовных дел, возвращенных прокурорами, повторно в суд не направляется.

Необходимо отметить, что, помимо рассмотренного права, прокурор обладает иными правами, которые позволяют полноправно осуществ-

---

[9] Афанасьев А.Ю. Коррупционные риски уголовно-процессуального доказательственного права: Монография / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.Ф. Лубина. М.: Юрлитинформ, 2017.С. 68–84.

[10] Каретников А.С., Коретников С.А. Сущность полномочий прокурора по надзору за предварительным следствием: прошлое и настоящее // Российская юстиция. 2015. № 5. С. 49–52.

лять процессуальный контроль за ходом расследования уголовных дел. На первоначальной стадии уголовного процесса полномочия прокурора носят характер контроля. Первое из них – отмена постановления о возбуждении уголовного дела. Данное полномочие предоставляет возможность прокурору оперативно устранять выявленные им нарушения закона. Второе – отмена решения следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, являющегося, по мнению прокурора, незаконным и необоснованным[11].

Кроме того, Федеральным законом от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ (ред. от 22.02.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия»[12] прокурору возвращено право, позволяющее отменять решение следователя о приостановлении предварительного следствия и о прекращении уголовного дела либо уголовного преследования. Эти полномочия усилили контрольные начала в деятельности прокурора. Характер контроля носят и полномочия, которые предусмотрены иными статьями.

При рассмотрении данного вопроса нельзя обойти стороной и положения части 2.1 статьи 37 УПК РФ. В соответствии с требованиями данной статьи прокурор вправе ознакомиться с материалами уголовного дела, которое находится в производстве органов предварительного следствия. Данное уголовное дело должно быть предоставлено прокурору по его письменному запросу. Несмотря на то что УПК РФ не предусматривает обязательности его исполнения, на практике неразрешимых вопросов с предоставлением уголовных дел прокурору для проверки не существует[13].

В заключение необходимо отметить, что со стороны прокуроров зачастую высказывается такое мнение, что проводимые реформы досудебных стадий уголовного судопроизводства негативно влияют на качество процессуального контроля за органами предварительного след-

---

[11] Уголовно-процессуальное право: Актуальные проблемы теории и практики: Учебник для магистрантов / Под ред. В.А. Лазаревой. М.: Изд. Юрайт, 2015.С. 237.

[12] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.02.2018).

[13] Лазарева В.А. Прокурор в уголовном процессе: Учеб. пособие для магистров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд. «Юрайт», 2014. С. 89.

ствия. Однако мы позволим себе не согласиться с данным мнением. В качестве примера можно привести следующие ситуации. Так, при вынесении следователем постановления о возбуждении ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, данное постановление ранее должно было быть согласовано с прокурором, а сейчас оно согласовывается с руководителем следственного органа. Казалось бы, налицо явное ограничение полномочий прокурора за деятельностью следователя при производстве им предварительного следствия. Но, по сути, ничего не изменилось. Следователь, вынося указанное постановление, в порядке надзора направляет его копию и копии материалов, которые служат основанием к его вынесению, прокурору. Кроме того, при рассмотрении данного постановления в суде принимает участие прокурор, который в ходе судебного заседания может высказать свое мнение по поводу данного ходатайства, его законности и обоснованности. По результатам судебного рассмотрения данного ходатайства прокурор вправе направить акт прокурорского реагирования в адрес следователя или его руководителя. Это же можно сказать и о других случаях рассмотрения ходатайств следователя, которые рассматриваются в судебном порядке (производство обыска, наложение ареста на имущество и т.д.). Кроме того, аналогичным образом обстоят дела и при проверке законности решения о возбуждении уголовного дела. Если раньше уголовное дело возбуждалось с согласия прокурора, то в настоящее время данное решение следователь принимает самостоятельно, однако прокурор вправе отменить данное решение, что опять же свидетельствует о достаточности полномочий следователя на стадии возбуждения уголовного дела.

В целом, анализируя имеющиеся у прокурора полномочия, можно сделать вывод о том, что они дают ему возможность своевременно устранять выявленные недостатки в работе следователя. Это приводит к тому, что понимание следователем наличия самой возможности применения этих полномочий оказывает на него огромное воздействие. Наличие этих полномочий обеспечивает прокурору возможность оказывать значительное воздействие на процессуальную деятельность следователя и ни в коей мере не позволяет сказать, что эффективность данной деятельности снизилась. Наоборот, перераспределение полномочий прокурора позволяет повысить спрос за качество расследования уголовных дел с руководителей следственных органов, полномочия которых расширились.

Список литературы

1. Афанасьев А.Ю. Коррупционные риски уголовно-процессуального доказательственного права: Монография / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.Ф. Лубина. М.: Юрлитинформ, 2017. 224 с.

2. Афанасьев А.Ю., Кулагина Е.Е. К вопросу о механизме уголовно-процессуального доказывания на досудебном производстве // Криминалистическое обеспечение раскрытия и расследования преступлений: Материалы IX Всероссийского межвузовского научного семинара, 06 февраля 2015 г. Ставрополь: СФ КрУ МВД России, 2015. С. 15–18.

3. Головко Л.В. Курс уголовного процесса. М.: Статут, 2016. 1278 с.

4. Дикарев И.С. Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 22–23.

5. Каретников А.С., Коретников С.А. Сущность полномочий прокурора по надзору за предварительным следствием: прошлое и настоящее // Российская юстиция. 2015. № 5. С. 49–52.

6. Лазарева В.А. Прокурор в уголовном процессе: Учеб. пособие для магистров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд. «Юрайт», 2014.295 с.

7. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М.: Наука, 1975. 384 с.

8. Уголовно-процессуальное право: Актуальные проблемы теории и практики: Учебник для магистрантов // Коллектив авторов; Под ред. В.А. Лазаревой. М.: Изд. «Юрайт», 2015. 476 с.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА ОБЪЕКТАХ С МАССОВЫМ ПРЕБЫВАНИЕМ ЛЮДЕЙ

В.Ю. Землянигина

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Обеспечение безопасности в общественных местах – одна из самых актуальных проблем на сегодняшний день. Халатное отношение к выполнению своих должностных обязанностей и нарушение предписаний законодательства о мерах по обеспечению безопасности в местах массового пребывания людей (МПЛ) приводит к непоправимым последствиям.

Так, в 2007 году при пожаре в интернате для престарелых и инвалидов «Приазовье» погибло 63 человека, пострадало – 30[1]. В клубе «Хромая Лошадь» в 2009 году число погибших составило 156 человек, а пострадавших 82[2]. В 2018 году в торговом центре «Зимняя Вишня» погибло 60 человек[3]. Приведенные данные свидетельствуют о неэффективности работы уполномоченных органов по контролю и надзору за исполнением требований пожарной безопасности и антитеррористического законодательства. Отступление от предписаний законодательства в данной области характеризуются повышенной общественной опасностью, в связи с чем представляется особо важным исследовать значение прокурорского надзора за исполнением законов в сфере обеспечения безопасности на объектах с массовым пребыванием людей.

Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением и исполнением законодательства в сфере обеспечения безопасности на указанных объектах защиты осуществляется в порядке общего прокурорского надзора в соответствии со статьями 21–28 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О Прокуратуре Российской Федера-

---

[1] Интерфакс // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.interfax.ru/russia/303991 (дата обращения: 1.07.2018).

[2] РИА Новости // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://ria.ru/spravka/20141204/103615-9519.html (дата обращения: 1.07.2018).

[3] ВЕСТИ.RU // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://www.vesti.ru/doc.html?id=3009283 (дата обращения: 1.07.2018).

ции»[4] (далее – закон о Прокуратуре), а также с учетом положений Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[5], Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»[6], Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07 февраля 2013 г. № 58 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур»[7]; Приказа Генпрокуратуры России от 22 октября 2009 г. № 339 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму»[8].

Имея своей целью исследовать сущность прокурорского надзора за исполнением законов в сфере обеспечения безопасности на местах с МПЛ, первоначально необходимо определить его специфику.

Специфику надзора, осуществляемого органами прокуратуры за исполнением законов в рассматриваемой сфере, на наш взгляд, можно

---

[4] Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 18.04.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

[5] Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. 18.04.2018) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

[6] Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 г. № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3.

[7] Приказ Генпрокуратуры России от 07.02.2013 г. № 58 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=555380#08002489290821886 (дата обращения: 01.07.2018).

[8] Приказ Генпрокуратуры России от 22.10.2009 г. № 339 (ред. от 17.11.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=226012&fl-d=134&dst=1000000001,0&rnd=0.17695138011505462#08641963464770264 (дата обращения: 01.07.2018).

определить через предмет прокурорского надзора, его характерные черты и поднадзорных объектов.

Проблема определения предмета прокурорского надзора не раз освещалась в научной литературе. Так, В.Ф. Крюков определял предмет прокурорского надзора как «юридически значимые действия или бездействие лиц, определённых федеральными законами в качестве поднадзорных субъектов, а также лиц, вступающих в отношения с прокурорами при осуществлении последними надзорных функций»[9]. В учебнике под редакцией А.Н. Савенкова под предметом прокурорского надзора понимаются «общественные отношения, возникающие между органами прокуратуры, осуществляющими прокурорский надзор, с одной стороны, и субъектами общественных отношений, вовлечёнными в эту деятельность, с другой»[10]. В учебнике под редакцией Ю.Е. Винокурова предмет надзора толкуется как сфера общественных отношений, на регулирование которой направлена деятельность прокурора[11]. Схожей представляется позиция М.Н. Калининой, по мнению которой предмет прокурорского надзора – «сфера общественных отношений, на управление которой направлена деятельность прокурора, представляющая собой соответствие закону действий (бездействия) поднадзорных органов и лиц, а также издаваемых ими актов»[12]. На наш взгляд, наиболее полной представляется позиция М.С. Шалумова, который аргументированно доказывает, что предметом надзора на каждом направлении является исполнение определённой группы законов, регулирующих относительно обособленные сферы общественных отношений, соответствующими группами органов[13].

На основании вышеизложенного можем определить, что предмет прокурорского надзора по обеспечению безопасности в местах МПЛ образуют общественные отношения по обеспечению безопасности на

---

[9] Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: Учебное пособие. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. 816 с.

[10] Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под общ. ред. А.Н. Савенкова. М., 2006. 400 с.

[11] Прокурорский надзор: Учебник / Ю.Е. Винокуров и др.; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2010. 490 с.

[12] Калинина М.Н. Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства о разрешительной системе // Молодой ученый. 2017. № 9. С. 221–224.

[13] Шалумов М.С. Проблемы функционирования Российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: Дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002.

объектах защиты, которые регулируются Конституцией Российской Федерации[14], Федеральным законом от 06 марта 2006 г. № 35 «О противодействии терроризму»[15]; Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[16]; Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69 «О пожарной безопасности»[17]; Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 123 «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»[18]; Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2013 г. № 1244 «Об антитеррористической защищенности объектов (территорий)» (вместе с «Правилами разработки требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) и паспорта безопасности объектов (территорий)»)[19]; Постановлением Правительства РФ от 25 марта 2015 г. № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)»[20]; Постановлением Правительства РФ от 07 октября 2017 г. № 1235 «Об утверждении требований к

[14] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета.1993.

[15] Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

[16] Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (ред. 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

[17] Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 69–ФЗ (ред. 29.07.2017) «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

[18] Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 123-ФЗ (ред. 29.07.2017) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3579.

[19] Постановление Правительства РФ от 25.12.2013 г. № 1244 (ред. от 04.08.2017) «Об антитеррористической защищенности объектов (территорий)» (вместе с «Правилами разработки требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) и паспорта безопасности объектов (территорий)») // СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 7220.

[20] Постановление Правительства РФ от 25.03.2015 г. № 272 (ред. от 19.01.2018) «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2119.

антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства образования и науки Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»[21]; Постановлением Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 390 «О противопожарном режиме» (вместе с «Правилами противопожарного режима в Российской Федерации»)[22], а также актами, издаваемыми поднадзорными субъектами. Однако данный перечень не является исчерпывающим в силу специфики и динамичности рассматриваемых правоотношений.

Из статьи 21 закона о Прокуратуре и анализа вышеназванных актов следует, что к поднадзорным объектам в анализируемой сфере относятся исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Формулируя характерные черты прокурорского надзора в данной сфере, необходимо обратиться к существующей правоприменительной практике. Так, по предварительным результатам на 18 апреля 2018 года ГУ МЧС России по Омской области совместно с органами прокуратуры посредствам внеплановых проверок из 554 объектов защиты на 520 выявлено более 4,8 тысячи нарушений противопожарных требований. Основные выявленные нарушения: эксплуатация зданий с нарушением в работе автоматических систем пожарной сигнализации и оповещения о пожаре (223 объекта); эксплуатация зданий с нарушением противодымной защиты (24 объекта); отсутствие системы автоматического пожаротушения (22 объекта); отсутствие первичных средств пожаротушения (102 объекта); неудовлетворительное состояние эвакуационных путей и выходов зафиксировано на 314 объектах; на 161 объекте персонал не проходил обучение мерам пожарной безопасности. По итогам надзор-

---

[21] Постановление Правительства РФ от 07.10.2017 г. № 1235 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства образования и науки Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2017. № 42. Ст. 6173.

[22] Постановление Правительства РФ от 25.04.2012 г. № 390 (ред. от 30.12.2017) «О противопожарном режиме» (вместе с «Правилами противопожарного режима в Российской Федерации»)» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2415.

ных мероприятий: в оперативном порядке устранено 144 нарушения; органами прокуратуры по 476 материалам к административной ответственности привлечено более 100 должностных и юридических лиц; в эксплуатации приостановлено 13 объектов МПЛ (в основном кинотеатры и ТЦ)[23].

В Нижегородской области по результатам проверок, проведенных ГУ МЧС по Нижегородской области совместно с прокуратурой, на 318 объектах защиты выявлено более 4333 нарушений. По состоянию на май 2018 г. девять территорий с МПЛ приостановлены в эксплуатации до устранения нарушений требований пожарной безопасности[24].

По данным прокуратуры Псковской области, за январь – июнь 2017 года выявлены нарушения действующего законодательства о противодействии терроризму более чем в 40 образовательных учреждениях области, а также на объектах исправительных учреждений УФСИН России по Псковской области. По каждому нарушению приняты меры прокурорского реагирования[25].

Прокуратурой Курской области по поручению Генеральной прокуратуры Российской Федерации организованы и проведены проверки исполнения противопожарного законодательства. Особое внимание было отведено проверке досуговых, детских организаций, объектов культуры и спорта. Проверкой охвачена деятельность 265 наиболее крупных объектов защиты, выявлено 770 нарушений законодательства о пожарной безопасности. Основные из них: загромождение эвакуационных путей посторонними предметами; нарушения порядка хранения горючих товаров; использование легковоспламеняющихся и отнесенных к группе сильного распространения пламени материалы; отсутствие документации на обслуживание пожарной сигнализации. В целях устранения нарушений внесено 226 представлений, 240 постановлений о возбуждении дел об административном правонарушении по статье 20.4

---

[23] Главное управление МЧС по Омской области // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL:http://55.mchs.gov.ru/pressroom/news/item/6777477/ (дата обращения: 01.07.2018).

[24] Главное управление МЧС по Нижегородской области // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://52.mchs.gov.ru/dejatelnost/Nadzornaya_deyatelnost_i_profilaktichesk (дата обращения: 01.07.2018).

[25]Прокуратура Псковской области // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.prokuratura.pskov.ru/img/Analitika%20za%209%20mes%202017.doc (дата обращения: 01.07.2018).

Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации[26] (далее – КоАП РФ). В суды направлено 13 заявлений, из которых 7 – о приостановлении деятельности объектов, 6 – об обязании устранить выявленные нарушения[27].

Соблюдение требований пожарной безопасности не остается и без внимания специализированных прокуратур. Так, Приволжской транспортной прокуратурой проверено состояние пожарной безопасности на 82 объектах транспортной инфраструктуры (железнодорожные и речные пассажирские вокзалы, аэропорты). По состоянию на 23 апреля 2018 года, выявлено около 400 нарушений закона, из которых около 100 нарушений удалось устранить оперативными мерами в ходе проверочных мероприятий[28].

Как видно из представленных данных, можно выделить следующие характерные черты прокурорского надзора.

1. Основными формами выявления, пресечения и устранения правонарушений выступают плановые и внеплановые выездные проверки объектов защиты.

2. Надзорные мероприятия осуществляются совместно с иными органами государственной власти (преимущественно со специалистами МЧС).

3. В силу части 2 статьи 21 Закона о Прокуратуре, при осуществлении надзорной деятельности прокуратура не подменяет собой иные контрольно-надзорные органы. Так, например, при выявлении правонарушений, предусмотренных статьей 23.34 КоАП РФ, результаты проверки передаются руководителю ГУ МЧС в субъекте РФ, для рассмотрения и привлечения к административной ответственности.

Таким образом, прокурорский надзор за исполнением законов в сфере обеспечения безопасности на объектах с массовым пребыванием людей как вид общего прокурорского надзора заключается в деятельности органов прокуратуры всех звеньев по надзору за исполнению положений законодательства в сфере обеспечения безопасности на объектах с

---

[26]«Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

[27] «Прокуратура Курской области» // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL:http://prockurskobl.ru/-5172.html (дата обращения: 01.07.2018).

[28] «Приволжская транспортная прокуратура» // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://ptproc.ru/ru/news/?nid=3832&a=entry.show (дата обращения: 01.07.2018)

массовым пребыванием людей, а также по выявлению, пресечению, устранению, предупреждению нарушений законодательства в данной области в целях обеспечения законности, соблюдения прав, свобод и законных интересов общества и государства.

Помимо теоретических аспектов представляется необходимым сформулировать проблемы в деятельности органов прокуратуры, так как, несмотря на активную работу, общее количество выявляемых правонарушений из года в год остается стабильно высоким. Оперативность принимаемых мер, суровые санкции за правонарушения перестали выступать эффективными регуляторами правоотношений в данной сфере.

Представляется особо актуальным сконцентрировать внимание на выработке предупредительных мер прокурорского реагирования, более обширных и эффективных, нежели мера прокурорского реагирования, – предостережение, которая, как следует из анализа прокурорской деятельности, трудно реализуема в данной области. Внешние детерминанты нарушений антитеррористического и противопожарного законодательства стали уже общеизвестными. На наш взгляд, стоит акцентировать внимание на тех, что требуют безотлагательного рассмотрения и корректировки.

Во-первых, это недостатки правового регулирования в исследуемой сфере. Так, с введением «надзорных каникул», которыми объявляется мораторий на проведение плановых проверок субъектов малого бизнеса, происходит переориентация надзорной политики в пользу юридического лица, а не объектов защиты (за некоторыми исключениями, обусловленными действием риск-ориентированного подхода). Безусловно, данная мера нацелена на позитивное развитие малого, а в будущем и среднего бизнеса, однако состояние правового регулирования на данный момент породило злоупотребление со стороны частных субъектов предпринимательства.

Во-вторых, это неэффективная работа контрольных и надзорных органов. Так, при проведении контрольных мероприятий должностными лицами МЧС зачастую не принимаются необходимые меры для устранения выявленных нарушений либо устанавливаются необоснованно длительные сроки устранения нарушения требований пожарной безопасности; не проводятся проверки исполнения ранее выданных предписаний; проводятся внеплановые проверки под видом административного расследования; игнорируются обязанности по разработке программ профилактики.

В-третьих, это проблема ресурсообепечения надзорных органов. Федеральным законом от 07.03.2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»[29] закреплены правовые основания, порядок и сроки проведения проверки. Указанные изменения способствовали интенсификации надзорной деятельности, в том числе обеспечив рост эффективности работы прокуроров. Однако встает вопрос о целесообразности использования внутрисистемных ресурсов, которые носят ограниченный характер. Ресурсами в данном случае выступают кадры. На практике затруднительно поддерживать высокие показатели как выявления и пресечения фактов правонарушений, так и осуществление деятельности, направленной на снижение нарушений закона в отсутствие иных резервов, в том числе активных мобилизационных механизмов предупреждения правонарушений.

Борьба с правонарушениями становится неэффективной, если не уделять особого внимания факторам, их определяющим. Активная работа, направленная на предупреждение, минимизирует риски последствий. Видится необходимость изменения концепции прокурорского надзора за исполнением законов с переориентацией деятельности прокуратуры на обеспечение устранения факторов, способствующих нарушениям в анализируемой сфере, а также поиска новых оптимальных ресурсов.

Стоит отметить, что указанная проблема не остается без внимания законодателя и Генеральной прокуратуры РФ[30]. На наш взгляд, положительное влияние на формирование предупредительных мер прокурор-

---

[29] Федеральный закон от 07.03.2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31. Ст. 4787.

[30] См., например: ст. 2 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 18.04.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; Приказ Генпрокуратуры России от 07.02.2013 г. № 58 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур» // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=555380#08002489290821886 (дата обращения 01.07.2018); Приказ Генпрокуратуры России от 22.10.2009 г. № 339 (ред. от 17.11.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=226012&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.17695138011505462#08641963464770264 (дата обращения 01.07.2018).

ского реагирования окажет внедрение и укрепление новых стандартов правовой защиты публичных интересов. Как и другие направления деятельности прокуратуры, результаты надзора за исполнением законов подлежат оценке и измерению. Вопрос об определении критериев и показателей оценки эффективности прокурорского надзора не раз становился предметом доктринальных исследований. Обобщая научные разработки, а также положения законодательства[31], можно определить следующие критерии эффективности прокурорского надзора в исследуемой сфере:

1) учет информации, требующей принятия мер реагирования;
2) качество рассмотрения и разрешения обращений граждан;
3) правомерность и своевременность вмешательства;
4) полнота использования предоставленных им полномочий;
5) полнота прокурорской проверки и принятых мер реагирования;
6) законность принятых мер прокурорского реагирования;
7) качество актов прокурорского реагирования;
8) гласность прокурорского надзора;
9) уровень оспаривания, обжалования мер реагирования в процентном отношении к внесенным актам реагирования;
10) беспристрастность в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности;
11) учет предшествующей деятельности по предупреждению правонарушений в определенной области.

Стандарты деятельности, направленные на предупредительное воздействие и меры прокурорского реагирования, отвечающие указанным критериям, способствуют преодолению правового нигилизма в обществе и повышения уровня правосознания. Эффективная деятельность прокуратуры за исполнением законов не только воспитывает уважение к праву, но и обеспечивает реализацию основополагающих принципов правового государства.

---

[31] См.: Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х. Проблемы совершенствования внутрисистемной оценки работы органов прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 4. С. 3–13; Амирбеков К.И. Методика оценки эффективности прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 3. С. 27–32.

Список литературы

1. Амирбеков К.И. Методика оценки эффективности прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 3. С. 27–32.

2. Калинина М.Н. Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства о разрешительной системе // Молодой ученый. 2017. № 9. С. 221–224.

3. Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х. Проблемы совершенствования внутрисистемной оценки работы органов прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 4. С. 3–13.

4. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: Учебное пособие. / 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. 816 с.

5. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под общ. ред. А.Н. Савенкова. М., 2006. 400 с.

6. Прокурорский надзор: Учебник / Ю.Е. Винокуров и др.; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2010. 490 с.

7. Шалумов М.С. Проблемы функционирования Российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: Дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002.

8. ВЕСТИ.RU // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://www.vesti.ru/doc.html?id=3009283 (дата обращения: 01.07.2018).

9. Главное управление МЧС по Омской области // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://55.mchs.gov.ru/pressroom/news/item/6777477/ (дата обращения: 01.07.2018).

10. Главное управление МЧС по Нижегородской области // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://52.mchs.gov.ru/dejatelnost/Nadzornaya_deyatelnost_i_profilaktichesk (дата обращения: 01.07.2018).

11. Интерфакс // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.interfax.ru/russia/303991 (дата обращения: 1.07.2018).

12. Прокуратура Псковской области // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.prokuratura.pskov.ru/img/Analitika%20za%209%20mes%202017.doc (дата обращения: 01.07.2018).

13. Приволжская транспортная прокуратура // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://ptproc.ru/ru/news/?nid=3832&a=entry.show (дата обращения: 01.07.2018).

14. РИА Новости // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://ria.ru/spravka/20141204/1036159519.html (дата обращения: 01.07.2018).

К НЕКОТОРЫМ ПРОБЛЕМАМ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Е.С. Круглова

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В системе государственных органов прокуратуре Российской Федерации отведена особая роль, как специфическому государственному органу, не относящемуся ни к одной из ветвей государственной власти, целью деятельности которого является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. Состояние законности в жилищно-коммунальной сфере должно быть объектом пристального внимания прокуроров, поскольку проблемы, возникающие в данной сфере, затрагивают каждодневную жизнь подавляющего большинства населения.

Анализ правоприменительной практики в области прокурорского надзора за исполнением законов в области жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) в течение последних лет свидетельствует о том, что требуется оптимизация прокурорского надзора и улучшение качества прокурорской деятельности. Исходя из статистических данных, представленных прокуратурой Нижегородской области, следует, что состояние законности в изучаемом круге правоотношений принципиально не меняется, тенденции активного снижения нарушений прав граждан не происходит (см. таблицу).

Стоит также обратиться к инфографическим материалам Генеральной прокуратуры Российской Федерации, подготовленным к расширенному заседанию коллегии, посвященному итогам работы в 2017 году и задачам укрепления законности и правопорядка в 2018 году. Согласно этим данным, выявлено 303 тысячи нарушений законов в анализируемой области, 73 тысячи лиц привлечено к ответственности[1].

---

[1]Инфографические материалы к расширенному заседанию коллегии, посвященному итогам работы в 2017 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2018 г.) // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерациии [Электронный ресурс]. URL: https://genproc.gov.ru/smi/to-note/infographics/1333948/ (дата обращения: 15.05.2018).

Таблица

Год	Количество выявленных нарушений законов в сфере ЖКХ
2012	4276[2]
2013	5721[3]
2014	4270[4]
2017	3373[5]
Февраль 2018	527[6]

Данные факты обусловливают, в качестве цели настоящего исследования, необходимость определения круга некоторых проблем прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере ЖКХ, поиска путей их решения, а также формулировки практических рекомендаций, направленных на совершенствование прокурорского надзора.

В первую очередь представляется необходимым определить и обозначить круг нарушений законодательства в области ЖКХ, поскольку наличие у прокурора актуальной информации о возможных нарушениях законодательства всеми поднадзорными объектами должно способствовать наиболее оперативному, верному и точному определению объекта проверки, установлению вопросов, необходимых для выяснения, своевременной квалификации деяния как противоправного и наиболее целесообразному выбору мер прокурорского реагирования. Указанные положения порождают непосредственную связь выделения многократно встречающихся нарушений норм права с совершенствованием прокурорского надзора.

---

[2] Обзоры поступивших обращений // Официальный сайт прокуратуры Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://proc-nn.ru/ru/128/210/ (дата обращения: 15.05.2018).

[3] Обзоры поступивших обращений // Официальный сайт прокуратуры Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://proc-nn.ru/ru/128/210/ (дата обращения: 15.05.2018).

[4] Обзоры за 2014 год //Официальный сайт прокуратуры Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://proc-nn.ru/ru/128/210/534/ (дата обращения: 15.05.2018).

[5] Результаты работы за 2017 г. // Официальный сайт прокуратуры Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://proc-nn.ru/ru/547/2017/rezultaty_raboty_2017_g/ (дата обращения: 15.05.2018).

[6] Показатели работы прокуратуры области по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина за февраль 2018 г. // Официальный сайт прокуратуры Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://proc-nn.ru/ru/547/2018/1607/ (дата обращения: 15.05.2018).

Согласно данным[7], размещенным на официальном сайте прокуратуры Нижегородской области, распространенными нарушениями в анализируемой сфере являются следующие.

Во-первых, незаконное создание и деятельность ТСЖ, ЖСК, ЖК, в частности нарушения, связанные с проведением общих собраний собственников жилых помещений, в том числе при избрании правления, председателя правления.

Во-вторых, неисполнение (ненадлежащее исполнение) управляющими организациями, ТСЖ, ЖСК, ЖК обязанности по содержанию общего имущества многоквартирных домов, например, несвоевременное проведение текущего ремонта.

В-третьих, включение управляющими компаниями, ТСЖ, ЖСК, ЖК в счета-извещения необоснованных платежей, в том числе завышение тарифов на содержание общего имущества многоквартирного дома и коммунальные ресурсы.

В-четвертых, нарушение прав граждан на доступ к информации. В этой связи примечательным является Федеральный закон «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» от 21.07.2014 г. № 209-ФЗ[8], задачей которого является создание правовых и организационных основ для обеспечения граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций информацией о жилищно-коммунальном хозяйстве. Однако сведения в ГИС ЖКХ недостаточно часто обновляются, ввиду нехватки квалифицированных кадров, например в региональной службе по тарифам Нижегородской области, более того – реализация рассматриваемого закона в пределах осуществления контрольно-надзорной деятельности видится проблематичной, так как до настоящего времени точно не определено разделение полномочий органов, осуществляющих контрольные (надзорные) полномочия в данной сфере. По нашему мнению, органами прокуратуры может осуществляться системный мониторинг ГИС ЖКХ, в целях корректировки ситуации в области нарушения информационных прав населения и своевременного принятия мер про-

---

[7]Наиболее часто встречающиеся нарушения в сфере ЖКХ // Официальный сайт прокуратуры Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://proc-nn.ru/ru/10/119/ (дата обращения: 15.05.2018).

[8]Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4210.

курорского реагирования. Это предложение может быть реализовано путем внесения соответствующих изменений в пункт 2.3 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 3 марта 2017 г. № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере». Новые технологии должны позволить прокурорам не только эффективно выполнять свои задачи, но и создавать условия для удобного и прозрачного взаимодействия с гражданами[9]. Следовательно, в качестве второго решения анализируемого проблемного вопроса надо отразить, что уровень современного развития технологий позволяет внедрить в практическую деятельность комплекс мероприятий, направленный на получение сведений о нарушениях, связанных с непредставлением необходимой информации в автоматическом режиме.

Описанные нарушения действующего законодательства связаны непосредственно с одним аспектом, а именно с деятельностью организаций, которые обеспечивают функционирование ЖКХ, тем не менее, к объектам прокурорского надзора относятся и иные субъекты, в частности – органы, осуществляющие контроль (надзор) в области ЖКХ. Примером может быть ненадлежащая реализация полномочий по контролю за регулируемыми государством ценами (тарифами) органами тарифного регулирования. Подобное нарушение законодательства имело место в одном из субъектов Российской Федерации[10]. Кроме того, существует практика, когда в Семеновскую городскую прокуратуру обратился заявитель, по мнению которого администрация г. Семенов не проводила капитальный ремонт жилого дома еще в период до приватизации в нем жилых помещений, что повлекло ненадлежащее его техническое состояние в настоящее время[11].

Итак, уже на стадии определения типичных нарушений законодательства в исследуемой области, мы сталкиваемся с определенными проблемными вопросами, которые, безусловно, влияют на качество

---

[9]Администрация Президента России //Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/56863 (дата обращения: 29.05.2018).

[10]Хусяйнова С.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе: Дис. … канд. юрид. наук. Москва, 2016. С. 51.

[11] Обзоры поступивших обращений //Официальный сайт прокуратуры Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://proc-nn.ru/ru/128/210/ (дата обращения: 15.05.2018).

прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере, соответственно, для конкретизации содержания прокурорской деятельности представляется немаловажным составление и издание акта методического характера (на уровне прокуратуры субъекта), отражающего основные тенденции нарушения норм права по анализируемому спектру правоотношений. Думается, что систематизация и изложение указанных нарушений должны быть произведены в зависимости от допускающих их объектов прокурорского надзора.

Необходимо отразить, что в целом рассмотренные нарушения обусловлены пробелами, неточностями в действующем правовом регулировании отношений, возникающих в сфере ЖКХ, а именно:

Федеральным законом от 21.07.2014 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»[12] Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ[13] (далее – ЖК РФ) был дополнен главой, посвященной лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами. Несмотря на появление указанного правового инструмента, он не лишен недостатков, поскольку жилищные инспекции проверяют лишь соблюдение управляющими компаниями лицензионных требований, перечень которых достаточно ограничен и невелик, а также отсутствует определение понятий «должностных лиц лицензиата» или «соискателя лицензии».

Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[14] (далее – ФЗ № 264) отражает в качестве основания для проведения внеплановой проверки – приказ (распоряжение)

---

[12]Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4256.

[13]Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

[14]Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям. Однако надзорная деятельность прокуроров городов и районов предполагает возможность направления требования о проведении внеплановой проверки органами муниципального контроля, что прямо предусмотрено приказом Генпрокуратуры России от 27.03.2009 г. № 9 (ред. от 03.07.2015) «О реализации 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».

С учетом изложенного, в целях устранения проблемных аспектов в законодательстве и, как следствие, в практике правоприменения предлагается следующее.

Изменение части 1 статьи 193 ЖК РФ путем расширения лицензионных требований, в частности соблюдения управляющими компаниями ЖК РФ в целом.

Корректировка пункта 3 части 2 статьи 10 ФЗ № 264 путем дополнения положениями о возможности вынесения органами муниципального контроля приказа (распоряжения) на основании соответствующего требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Данный перечень несовершенств действующего законодательства, а также путей их преодоления, несомненно, исчерпывающим не является и требует дальнейшего научного осмысления в целях сокращения нарушений прав, свобод, законных интересов граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Нужно отметить еще один проблемный аспект, который связан с определением предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства в жилищно-коммунальной сфере. Одной из значимых отличительных сторон организации и осуществления прокурорского надзора в области ЖКХ является связь рассматриваемой надзорной деятельности с иными составляющими прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, а именно с надзором за соблюдением законов о защите прав потребителей в части, связанной с предоставлением коммунальных услуг надлежащего качества,

надзором за соблюдением бюджетного законодательства – финансирования и использования бюджетных средств в сфере ЖКХ, что нельзя не учитывать, теоретически анализируя предмет прокурорского надзора в области ЖКХ. Наряду с содержанием предмета прокурорского надзора, необходимо устанавливать его пределы, под которыми «понимаются ограничения надзорной деятельности с точки зрения установления группы нормативных правовых актов, подлежащих включению в предмет надзора»[15]. В юридической науке не сформировалось единого доктринального подхода относительно круга актов, надзор за исполнением которых должен осуществлять прокурор. С одной стороны, признается недопустимым отнесение к предмету прокурорского надзора исполнение нормативных подзаконных актов различных уровней и видов[16], по мнению других – в строгом понимании вопроса, надзор за исполнением подзаконных актов и не осуществляется, однако они нередко помогают установить истину[17]. Представляется верным, при наличии специфики регулируемых отношений, в частности в сфере ЖКХ (регламентация как положениями законодательства, так и большим количеством подзаконных нормативно-правовых актов), учитывать те нормы, которые создают механизм реализации законоположений.

«Под организацией работы в органах прокуратуры понимается комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования прокурорской системы по реализации целей и задач прокуратуры»[18]. Одним из ключевых аспектов в организации деятельности прокурорских работников является проведение заседаний коллегий по различным проблемных вопросам. Особая значимость отношений, возникающих в ЖКХ, обусловливает необходимость коллегиального обсуждения прокурорского надзора в этой сфере с прокурорами всех районов Нижегородской области, результатом которого должна стать разработка совокупности конкретных мероприя-

---

[15] Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. С. 65.

[16] Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. М.: Юриспруденция, 2010. С. 97.

[17] Бут Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: Дис. … д-ра юрид. наук. Москва, 2011. С.138.

[18] Кобзарев Ф.М. Организация работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации: Метод. материалы к семинару. М.: ИПК РФ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010. С. 16.

тий, направленных на укрепление законности и повышение качества, эффективности прокурорской деятельности. Относительно заседания коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации на тему, связанную с ЖКХ, хотелось бы подчеркнуть, что последний раз оно состоялось лишь в 2014 году; с учетом изменений и новшеств созрела резкая необходимость в проведении коллегии в ближайшее время.

В связи с необходимостью совершенствования прокурорского надзора за исполнением и соблюдением законодательства в области ЖКХ, в части обмена необходимой информацией с правоохранительными и контролирующими органами, проведения совместных проверок, видится перспективной совместная деятельность прокуратуры Нижегородской области в рамках межведомственных рабочих групп по обеспечению законности в сфере ЖКХ. Нельзя не обратить внимание на тот факт, что функционирование ЖКХ тесно взаимодействует с обеспечением экологичности (охрана и защита окружающей среды, развитие и использование альтернативных источников энергии, бережное отношение к коммунальным ресурсам, повышение стандартов энергетической эффективности)[19]. Исходя из этого, требуется сотрудничество с Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой и Нижегородской межрайонной природоохранной прокуратурой. Правовые основы такой совместной работы могут найти отражение в Приказе № 140.

Среди различных полномочий прокурора статья 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 г. № 2202-1[20] содержит положение о том, что прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона. Прокурорская проверка, как форма реализации надзорных полномочий прокуроров в сфере ЖКХ, требует разработки положений, направленных на усиление её эффективности. Как отмечается в научной литературе, национальное законодательство не обеспечивает в полной мере гарантии прав личности при осуществлении про-

[19] Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 г. № 80-р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2016. № 5. Ст. 758.

[20] Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 4472.

куратурой общенадзорной деятельности[21]. При этом действующее законодательство не содержит определения понятия «прокурорская проверка». Доктриной выдвигаются различные варианты, но в любом случае, определяя рассматриваемую дефиницию, необходимо учитывать, что проводимые мероприятия в отношении поднадзорных объектов должны иметь своей целью оценку содержания их деятельности на предмет соответствия ее правовым предписаниям.

Таким образом, на основании вышеизложенного, можно сделать следующие выводы и обобщения. Первая проблема, исследованная в настоящей статье, связана с установлением наиболее актуального круга нарушений законодательства в области ЖКХ. В ходе изучения отдельных нарушений, выявляемых и пресекаемых в ходе прокурорской деятельности, сформулирована практическая рекомендация по возможному мониторингу ГИС ЖКХ прокурорскими работниками, для реализации которой необходимо внесение изменений в Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 марта 2017 г. № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере». Кроме того, не исключено внедрение группы мер, направленных на получение сведений о нарушениях, связанных с непредставлением информации в автоматическом режиме. На уровне Нижегородской области предлагается издание акта методического характера, отражающего основные направления нарушений законодательства в сфере ЖКХ, описание указанных нарушений в котором должны быть произведены в зависимости от допускающих их объектов прокурорского надзора. Второй из проблем является правильное и точное определение предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства в жилищно-коммунальной сфере. В ходе теоретического анализа предмета прокурорского надзора в области ЖКХ стоит акцентировать внимание на связях рассматриваемой надзорной деятельности с иными составляющими прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. В части, касающейся пределов прокурорской деятельности, следует отметить возможность в их включение подзаконных нормативных актов, с учетом специфики регулируемых отношений, возникающих в жилищно-коммунальной сфере. Четвертая проблема связана с организацией работы в органах прокуратуры. Вследствие этого существует необходимость обсуждения состояния законности и

[21] Королёв Г.Н. Правовые гарантии прокурорской деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2017. № 3. С. 143.

прокурорского надзора в области ЖКХ на коллегиальном уровне, а также взаимодействие с другими правоохранительными и контролирующими органами. В свою очередь, прокурорская проверка, как некое средство, при помощи которого прокурорский работник реализует предоставленные полномочия, требует разработки отдельных положений, направленных на её постепенную модернизацию.

Список литературы

1. Бут Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: Дис. … д-ра юрид. наук. М., 2011. 550 с.

2. Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. 136 с.

3. Кобзарев Ф.М. Организация работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации: Метод. материалы к семинару. М.: ИПК РФ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010. С. 12–19.

4. Королёв Г.Н. Правовые гарантии прокурорской деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2017. № 3. С. 142–146.

5. Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. М.: Юриспруденция, 2010. 208 с.

6. Хусяйнова С.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе: Дис. … канд. юрид. наук. М., 2016. 226 с.

7. Администрация Президента России //Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/56863 (дата обращения: 29.05.2018).

8. Инфографические материалы к расширенному заседанию коллегии, посвященному итогам работы в 2017 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2018 г.) // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерациии [Электронный ресурс]. URL: https://genproc.gov.ru/smi/tonote/infographics/1333948/ (дата обращения: 15.05.2018).

9. Наиболее часто встречающиеся нарушения в сфере ЖКХ // Официальный сайт прокуратуры Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://proc-nn.ru/ru/10/119/ (дата обращения: 15.05.2018).

10. Обзоры поступивших обращений // Официальный сайт прокуратуры Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://proc-nn.ru/ru/128/210/ (дата обращения: 15.05.2018).

11. Показатели работы прокуратуры области по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина за февраль 2018 г. //

Официальный сайт прокуратуры Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://proc-nn.ru/ru/547/2018/1607/ (дата обращения: 15.05.2018).

12 Результаты работы за 2017 г. // Официальный сайт прокуратуры Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://proc-nn.ru/ru/547/2017/rezultaty_raboty_2017_g/ (дата обращения: 15.05.2018).

ЧАСТЬ IV. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

СКООРДИНИРОВАННЫЕ КОНТРОЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ТАМОЖЕННЫХ И НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ: ПРОБЛЕМЫ РЕГЛАМЕНТАЦИИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

С.А. Агамагомедова

Пензенский государственный университет

В январе 2016 года Федеральная таможенная служба была выведена из прямого подчинения Правительству РФ и перешла в ведение Министерства финансов РФ. Данная реорганизация была осуществлена в целях оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти, совершенствования государственного управления в области таможенного регулирования, сосредоточения органов, администрирующих федеральные доходы, под Министерством финансов РФ[1]. Реформирование обусловило необходимость разработки новых механизмов взаимодействия между ФТС России и ФНС России, включенных в финансовый блок исполнительной власти. Объединение ведомств было признано нецелесообразным, а относительно новый статус служб потребовал модернизации действующей системы по контролю за оборотом товаров на национальной территории и деятельностью хозяйствующих субъектов, участвующих во внешней торговле.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что роль скоординированной деятельности таможенных и налоговых органов в реализации фискальных функций государства существенно выросла. Необходимость обеспечения их эффективного взаимодействия обусловлена несколькими факторами: глобализационными процессами в торговле, интеграционными тенденциями, развитием информационных технологий. Данные

[1] Указ Президента РФ от 15.01.2016 г. № 12 (ред. от 15.05.2018) «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 18.01.2016. № 3. Ст. 473.

процессы вызвали необходимость пересмотра методов оценки инструментов по содействию торговле, применяемых таможенными и налоговыми органами. Отражением выделенных процессов стало, к примеру, поручение Министерства финансов РФ таможенной и налоговой службам разработать модель прослеживаемости товаров от момента их ввоза и до реализации конечному потребителю[2].

Специалисты справедливо свидетельствуют о различных подходах к организации межведомственного взаимодействия таможенных и налоговых органов. Их специфика обусловлена как нормативно-правовой основой контрольно-надзорной деятельности рассматриваемых служб, так и моделью системы государственного управления в целом. На основе результатов исследований, проведенных Всемирной таможенной организацией (ВТамО), в области сотрудничества таможенных и налоговых органов ее государств-членов было установлено, что в более чем половине случаев (56%) таможенная и налоговая службы осуществляют свою деятельность в рамках одного ведомства, как правило министерства финансов; в каждом третьем государстве (29%) функции таможенного и налогового администрирования интегрированы в одном государственном органе исполнительной власти, например в Комитете государственных доходов. Достаточно редкими являются системы государственного управления с двумя независимыми ведомствами: таможенной и налоговой службой (7%) либо системы, в которых таможенное ведомство находится при министерстве финансов, а налоговая служба является самостоятельным государственным органом (8%)[3]. Таким образом, сформированная на сегодняшний день российская модель в рассматриваемом направлении достаточно апробирована международной государственно-управленческой практикой.

Взаимодействие ФТС России и ФНС России достаточно эффективно осуществлялось и ранее, однако в современных условиях платформа совместных направлений деятельности несколько трансформировалась.

---

[2] Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 12.08.2016 г. № 14 «Об основных подходах к созданию механизма обеспечения прослеживаемости товаров в государствах – членах Евразийского экономического союза» (Вместе с проектом «Соглашения...») // Официальный сайт Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: http://eaeunion.org/. (дата обращения: 15.08.2016).

[3] Давыдов Р.В. Международная практика взаимодействия налоговых и таможенных служб: оценка Всемирной таможенной организацией // Вестник Российской таможенной академии. 2017. № 2. С. 7–15.

Следует отметить, что базовой целью оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти является совершенствование, улучшение подконтрольной деятельности, деятельности, подлежащей управленческому воздействию, в нашем случае – экономической. Оптимизация контрольно-надзорного воздействия государственного органа может быть осуществлена несколькими способами:

1) передача контрольно-надзорных полномочий в определенной сфере;

2) приобретение контрольно-надзорных полномочий в определенной сфере;

3) перераспределение контрольно-надзорных полномочий в определенной сфере;

4) скоординированная контрольно-надзорная деятельность.

Применительно к современному уровню взаимодействия таможенной и налоговой служб в России последний способ приобретает особую актуальность. Его организационно-процедурное становление происходит на протяжении последнего десятилетия. Документы периода 2010–2012 годов применительно к формам взаимодействия ведомств используют такие понятия, как «мероприятия налогового и таможенного контроля», «контрольные мероприятия, проведенные налоговыми органами по сведениям, переданным таможенными органами»; «область таможенного и налогового контроля внешнеэкономической деятельности»[4]; «скоординированные проверки, в том числе во взаимодействии с налоговыми и другими правоохранительными органами»; «скоординированные таможенные проверки»[5].

Позже в правоприменительной практике появляются и устойчиво приживаются на уровне ведомственных документов ненормативного характера понятия «скоординированных контрольных мероприятий» (СКМ) и «мероприятий таможенного и налогового контроля по информации сторон» (ТНКИ)[6]. При этом понятия используются как в сов-

---

[4] Соглашение о сотрудничестве Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы (Заключено в г. Москве 21.01.2010 г. № 01-69/1, № ММ-27-2/1). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[5] Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 г. № 2575-р (ред. от 10.02.2018) «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 14.01.2013. № 2. Ст. 109.

[6] Письмо ФТС России № 01-11/18157, ФНС России № ММВ-20-2/25@ от 18.04.2016 г. «О применении Положения об организации проведения скоординированных контрольных мероприятий и мероприятий таможенного и налого-

местных документах, так и в документах каждого ведомства в отдельности. Так, пункт 1.1.10 Плана деятельности ФНС России на 2018 год предусматривает проведение совместной работы с ФТС России по выявлению рисковых компаний – участников внешнеэкономической деятельности и организации скоординированных контрольных мероприятий[7]. Отметим, что в данном документе предусмотрена реализация пилотных проектов по введению маркировки контрольными (идентификационными) знаками меховых изделий (п. 1.2.3.) и лекарственных препаратов (1.2.4.), целью которых является создание системы мониторинга движения товаров от момента их ввоза на таможенную территорию Евразийского экономического союза, производства на территории России до момента их передачи потребителю.

Обратим внимание на то, что скоординированные мероприятия осуществляются ФТС России и с другими государственными органами[8], однако в административно-процедурном отношении достаточно детальную регламентацию получили именно скоординированные контрольные мероприятия таможенных и налоговых органов. Так, на ведомственном уровне определены понятия данных мероприятий, порядок действий должностных лиц таможенных и налоговых органов при планировании, организации проведения и проведении СКМ и ТНКИ; порядок учета их результатов.

Что касается эффективности данного направления деятельности ведомств, то, по данным ФТС России, в 2016 году оказались результативными 73% скоординированных контрольных мероприятий таможенных и налоговых органов. По результатам СКМ таможенными органами взыскано таможенных платежей, пеней и штрафов на 228 млн рублей, возбуждено 257 дел об административных правонарушениях и 60 уголовных дел[9]. Что касается количества СКМ, то в 2017 году тамо-

---

вого контроля по информации сторон». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[7] План деятельности ФНС России на 2018 год (утв. Минфином России 14.12.2017 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[8] Соглашение об информационном взаимодействии между Федеральной таможенной службой и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (Заключено в г. Москве 30.12.2011 г. № 01-69/52, № 1644/22). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[9] Результативны два из трёх скоординированных контрольных мероприятия таможенных и налоговых органов. Официальный сайт ФТС России. [Электронный ресурс]. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=

женными органами во взаимодействии с налоговыми органами было проведено 897 проверочных мероприятий, что почти на треть больше показателя 2016 года (691 проверочное мероприятие)[10]. В условиях приоритета снижения контрольно-надзорного давления на бизнес в целом как вектора реформирования системы государственного контроля и надзора подобная статистика свидетельствует о противоположной тенденции в деятельности рассматриваемых фискальных органов. Объем контрольно-надзорного воздействия на бизнес (в нашем случае, внешнеторговый бизнес) должен сокращаться, а эффективность СКМ и иных форм межведомственной проверочной деятельности должна измеряться не количеством выявленных административных правонарушений и преступлений в установленной сфере и величиной доначисленных таможенных и налоговых платежей, а степенью содействия деятельности, выступающей объектом контроля, а также уровнем обеспечения всех видов безопасности.

Следует отметить, что скоординированные контрольные мероприятия таможенных и налоговых органов не просто сочетают в себе признаки таможенного и налогового контроля как разновидностей государственного контроля. Природа подобного рода мероприятий обладает определенной спецификой, обусловленной, на наш взгляд, несколькими факторами. Во-первых, сфера так называемого «наложения» (или пересечения) таможенного и налогового контроля представляет собой не просто часть контроля, осуществляемого ведомствами. Подобное «наложение» касается исключительно фискальных составляющих таможенного контроля. Не разделяя позиции ученых об отнесении таможенного контроля к разновидности финансового контроля[11], мы предлагаем классификацию таможенного контроля по целому ряду критериев, среди которых помимо формы, стадии, объекта контроля и иных параметров, реализация посредством таможенного контроля мер таможенно-

article&id=24756:2017-02-06-14-13-46&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835 (дата обращения: 10.06.2018).

[10] Таможенная служба Российской Федерации в 2016–2017 годах. Справочные материалы к расширенному заседанию коллегии ФТС России [Электронный ресурс]. URL: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845 (дата обращения: 21.04.2018).

[11] Комментарий к Таможенному кодексу Таможенного союза ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 года (постатейный) (Антропцева И.О., Бевзюк Е.А., Бернев А.Э., Вахрушева Ю.Н., Земскова И.А., Игнатьева Е.А., Трунина Е.В., Федасова Ю.В., Черноножкин С.В.) (Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2014) (комментарий к статье 110 ТК ТС).

тарифного регулирования, а также запретов и ограничений в сфере внешней торговли[12]. Именно реализация методов таможенно-тарифного регулирования является отражением фискальной составляющей таможенного контроля, которая выступает важной, но далеко не единственной качественной характеристикой контроля. Таким образом, таможенные и налоговые органы могут и призваны осуществлять совместную контрольно-надзорную деятельность только в части фискальной составляющей контроля, то есть реализуют контроль таможенной стоимости, выступающей расчетной основой для адвалорных и иных таможенных платежей, а также налогов; а также контроль правильности их исчисления и своевременности уплаты. Сфера пересечения таможенного и налогового контроля не есть часть сферы подконтрольной обеим этим службам деятельности, а специфическое направление контроля, направленного на обеспечение фискальных целей государственного контроля в целом.

Во-вторых, рассматриваемая нами категория контрольных действий относится к приоритетному сегодня в системе таможенного регулирования контролю таможенных органов после выпуска товаров, основной формой которого является таможенная проверка. Из семи закрепленных действующим законодательством форм таможенного контроля доминирует именно таможенная проверка, максимально приближенная по процедурному обеспечению к налоговой проверке. Достаточно близкая по природе форма проведения таможенного и налогового контроля посредством проверки (камеральной или выездной) является еще одним основанием координирования таможенного и налогового администрирования.

В-третьих, определенное совпадение контрольно-надзорного воздействия таможенных и налоговых органов связано с реализацией ими полномочий в области валютного контроля. Выступая в качестве органов валютного контроля, ведомства осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением валютного законодательства, что также определяет близость, сходство их инструментов контрольно-надзорной деятельности.

В качестве проблем правоприменительной практики таможенных и налоговых органов по проведению скоординированных контрольных мероприятий следует выделить следующие:

1) отсутствие нормативно-правовой регламентации административных процедур подобного контроля. Понятие, условия и порядок подобного рода мероприятий закреплен на ведомственном уровне в докумен-

[12] Агамагомедова С.А. Виды таможенного контроля: понятие и критерии классификации // Таможенное дело. 2016. № 3. С. 3–7.

тах, не имеющих нормативного характера. При этом СМК и ТНКИ представляют собой полноценную контрольно-надзорную деятельность государственных органов, затрагивающую права и законные интересы подконтрольных лиц, что предполагает необходимость ее закрепления исключительно на нормативно-правовом уровне;

2) недостаточная обеспеченность подобного направления контроля системой управления рисками (СУР). Несмотря на то, что риск-ориентированные методы достаточно развиты в таможенном и налоговом видах контроля, применительно к СКМ разработка и применение соответствующих профилей риска представляется затруднительной по причине того, что индикаторы риска должны быть едиными для обеих служб. Другой проблемой внедрения риск-ориентированных методов в систему скоординированного контроля таможенных и налоговых органов является узковедомственная направленность механизма разработки соответствующих профилей риска. На это уже обращали внимание ведущие специалисты в области государственного контроля и надзора, предупреждавшие об опасности реализации ведомственных интересов при разработке критериев риска для реализации государственного контроля и надзора самим контролирующим органом[13];

3) отсутствие единой межведомственной информационной системы таможенных и налоговых органов, позволяющей подконтрольным лицам подавать информацию, необходимую для проведения контроля государственными органами, единожды («принцип единого окна»);

4) отсутствие разработанных совместно ФТС России и ФНС России критериев эффективности скоординированного таможенного и налогового контроля. Данные критерии должны основываться не на «палочной» системе показателей, а на уровне содействия развития экономики в стране, обеспечения национальной и международной безопасности, защите прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Представители самих контролирующих органов признают, что рост эффективности совместных контрольных мероприятий может быть достигнут за счет комплексного подхода – серьезной аналитической работой, качественным выбором объектов контроля, а также отработанным механизмом информационного обмена[14]. К этому следует добавить

---

[13] Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.

[14] Результативны два из трёх скоординированных контрольных мероприятия таможенных и налоговых органов. Официальный сайт ФТС России [Электронный ресурс]. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view

необходимость создания методологической базы скоординированной контрольно-надзорной деятельности, включающей типовые административные регламенты скоординированных контрольных мероприятий таможенных и налоговых органов, стандарты проверочной деятельности, методики и критерии ее оценки. Все это позволит не только обеспечить качество контрольно-надзорной деятельности в части реализации ведомственных задач таможенной и налоговой службы, но и достигнуть базовых целей контроля и надзора как форм и функций публичного управления – совершенствование подконтрольной деятельности посредством стимулирования развития экономических отношений, содействия конкуренции, обеспечение национальной и международной безопасности, защита прав и свобод граждан и организаций.

Список литературы

1. Агамагомедова С.А. Виды таможенного контроля: понятие и критерии классификации // Таможенное дело. 2016. № 3. С. 3–7.

2. Давыдов Р.В. Международная практика взаимодействия налоговых и таможенных служб: оценка Всемирной таможенной организацией // Вестник Российской таможенной академии. 2017. № 2. С. 7–15.

3. Комментарий к Таможенному кодексу Таможенного союза ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 года (постатейный) (Антропцева И.О., Бевзюк Е.А., Бернев А.Э., Вахрушева Ю.Н., Земскова И.А., Игнатьева Е.А., Трунина Е.В., Федасова Ю.В., Черноножкин С.В.) (Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2014) // СПС «КонсультантПлюс».

4. Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.

5. Результативны два из трёх скоординированных контрольных мероприятия таможенных и налоговых органов. Официальный сайт ФТС России [Электронный ресурс]. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=24756:2017-02-06-14-13-46&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835 (дата обращения: 10.06.2018).

6. Таможенная служба Российской Федерации в 2016–2017 годах. Справочные материалы к расширенному заседанию коллегии ФТС России [Электронный ресурс]. URL: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845 (дата обращения: 21.04.2018).

=article&id=24756:2017-02-06-14-13-46&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835 (дата обращения: 10.06.2018).

ЧАСТЬ IV

ИНФОРМАЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

А.С. Галанов

Нижегородская академия МВД России

Реализация оптимальной системы информационного контроля в настоящий период времени рассматривается в качестве одного из важнейших факторов эффективности в сфере охраны природы, реализации политики государств. При этом надо признать, что информационный контроль, являясь дискуссионным вопросом по утверждению некоторых авторов[1], постоянно находится в центре внимания не только правоприменительной практики, но и правоведов, являясь наиболее сложным вопросом в отечественной теории права, при этом не теряя своей актуальности.

Анализируя множество имеющихся в этой сфере теоретических воззрений, можно обратить внимание на то, что основополагающим среди вопросов, которые решались с различных позиций, являются вопросы, связанные с информационным контролем в сфере охраны природы.

Поэтому неслучайно в научных исследованиях и в материалах периодической печати все более настойчиво раздаются призывы о необходимости глубокого всестороннего переосмысления воздействия общества, государства, отдельного человека на природную среду, формирования экологической безопасности государства, совершенствования правовых средств и методов воплощения их в жизнь, повышения качества нормативного правового регулирования экологической безопасности.

Важно отметить, что исследования последних лет не остаются достоянием специально уполномоченных органов, они публикуются в средствах массовой информации и иных источниках, создавая опреде-

---

[1] См.: Ремизов П.В. Критика законодательства: теория, практика, техника: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2012.; Макарейко Н.В. Пределы административного принуждения при осуществлении государственного контроля. Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Россия, Н. Новгород, 9–10 июня 2016) / Отв. ред. доктор юрид. наук, доцент А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2016. С. 310.

ленный информационный массив, который заставляет как законодательные, так и надзорные органы в будущем менять формы и методы контроля, за объектами природы. При этом представляется, что авторитетные рекомендации повлияют также на должностных лиц правоохранительных и представительных органов, вынуждая их избегать конфронтации с научной средой и общественностью.

Так, в соответствии со статьями 7 по 9 Федерального закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды»[2] осуществление государственного экологического контроля возлагается на специально уполномоченные органы местного самоуправления, государственные органы в области охраны окружающей 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 контроль) 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 характер[3].

Исходя из анализа вышеназванных норм, следует, что заинтересованные лица могут объединяться и вступать в различные общественные организации, выполняющие экологические функции, в том числе и информационного контроля. Этим организациям предоставляется право разрабатывать и пропагандировать свои экологические программы, выполнять работы в сфере природопользования, требовать предоставления полной и достоверной информации об охране окружающей среды.

Теперь общественность может повлиять на решение специально уполномоченных органов на реализацию определенного объекта контроля посредством обращения в суд или пытаясь высказать свою позицию в СМИ и письмах к органам власти[4]. В соответствии с принци-

---

[2] Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Новосибирск: Норматика, 2015. 64 с.

[3] Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: Эксмо, 2013. С. 45.

[4] См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

пом информационной открытости органов государственной власти необходимо предусмотреть их обязанности информировать общественность о результатах запланированных и выполненных мероприятий, принятых мерах посредством обязательной публикации информации в средствах массовой информации (газеты, телевидение, радио), а также путем размещения соответствующей информации на официальных сайтах в сети Интернет. И как верно подмечает С.А. Боголюбов, квалифицированный контроль возможен только при наличии достаточно полной информации о любой подконтрольной деятельности[5].

Следует заметить, что это касается всех объектов окружающей среды, находящихся в пользовании, владении либо распоряжении. При этом чтобы иметь правильное суждение о подконтрольном объекте, необходимо иметь обширный комплекс информации. И чтобы обеспечить себя такой информацией, государственные органы должны постоянно вести специальные формы контроля с последующей обработкой полученных материалов. В данном случае само государство обязано использовать имеющийся накопленный потенциал для информационного контроля[6].

Таким образом, в ныне действующем законодательстве не совсем четко прописано разграничение полномочий как федеральных, так и региональных органов власти и управления в сфере реализации государственного экологического контроля. Не закреплен порядок и условия реализации государственного экологического контроля органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом можно сказать, что одна из причин неполноты информации – это неупорядоченность как хранения, так и обмена информацией между заинтересованными ведомствами. По нашему мнению, в этой ситуации сыграла в первую очередь роль неготовности государства, её правовой базы и традиций экологического контроля. При этом и сам механизм государственного экологического контроля начал давать сбои. Он стал все в большей степени проявлять свою консервативность, в нем объективно накопились внутренние противоречия.

---

[5] Боголюбов С.А. Правовое стимулирование гласности экологических мероприятий // Советское государство и право. 1996. № 8.

[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.

Исходя из действительности природоохранительного законодательства, следует запустить механизмы развития активности общественности в оценке деятельности хозяйствующего субъекта. При этом надо учитывать, что общественные организации, как правило, не имеют полного доступа к архивам и вынуждены довольствоваться той информацией, что им предоставили государственные органы. 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 при этом в разрабатываемых нормативно-правовых актах прописать порядок взаимодействия как правоохранительных, так и природоохранительных органов, осуществляющих экологический контроль, упорядочить вопросы информационного обмена между ними по данным о состоянии природных объектов на обслуживаемой территории. В связи с тем что автомобильный транспорт негативно воздействует на окружающую среду, также следует урегулировать вопросы осуществления экологического контроля за вредным воздействием автотранспорта в целях организации эффективного контроля, за соблюдением требований по уровням шумового загрязнения и выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на территории РФ[7].

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 и реализации 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 правонаруше-

[7] Павлова Е.И. Экология транспорта: Учебник для вузов. М.: Высшая школа, 2006. С. 135.

ния в области экономической безопасности в различных главах, что объективно затрудняет правоприменительную деятельность[8].

Список литературы

1. Боголюбов С.А. Правовое стимулирование гласности экологических мероприятий // Советское государство и право. 1996. № 8.

2. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: Эксмо, 2013. С. 45.

3. Макарейко Н.В. Пределы административного принуждения при осуществлении государственного контроля. Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Россия, Н. Новгород, 9–10 июня 2016) / Отв. ред. доктор юрид. наук, доцент А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2016. С. 310.

4. Макарейко Н.В. Принципы обеспечения экономической безопасности // Банковское право. 2003. № 2. С. 45.

5. Павлова Е.И. Экология транспорта: Учебник для вузов. М.: Высшая школа, 2006. С. 135.

6. Ремизов П.В. Критика законодательства: теория, практика, техника: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2012.

[8] Макарейко Н.В. Принципы обеспечения экономической безопасности // Банковское право. 2003. № 2. С. 45.

ЗНАЧЕНИЕ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ КАК ФОРМЫ КОНТРОЛЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

И.Д. Фиалковская

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Дисциплинарные отношения составляют основу государственной службы. В рамках дисциплинарных отношений реализуются задачи, формы и цели государственного управления. Государственная служба непосредственно связана с государственным контролем и основана на использовании определенных форм и методов по проверке качества управления; определению уровня соответствия управленческих решений принципу законности и целесообразности; выявлению нарушений в государственно-служебной деятельности. Следовательно, с помощью контроля устанавливается соответствие или несоответствие фактического состояния системы госслужбы требуемому стандарту и уровню[1].

Важнейшей задачей административной реформы является формирование эффективной системы государственного контроля, способной постоянно поддерживать режим законности и дисциплины. Государственное управление призвано не только исполнять законодательство, но и активно действовать, результативно выполнять свои функции[2]. В связи с этим большую важность приобретает исследование дисциплинарного принуждения как формы и результата контроля в государственной службе.

В общем виде дисциплина состоит в повиновении установленному порядку. Государственная (служебная) дисциплина означает повиновение порядкам и правилам, установленными органами государства, основанным на законах, выполнении распоряжений вышестоящих руководителей. Укрепление дисциплины означает повышение ответственности государственных служащих за порученное дело, правильный подбор кадров, контроль за выполнением заданий как сверху, так и снизу, регу-

---

[1] Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1999. С.122.

[2] Юнкина О.П. Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в экологической сфере // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 47.

лярную проверку и оценку деятельности государственных служащих по практическим делам[3].

Профессор Г.В. Атаманчук выделяет правила, вытекающие из отношений дисциплины в государственном управлении:

1. Нормы и процедуры, нравственные требования не могут иметь исключений для служащих государственного аппарата. «Ничто так не разрушает отношения дисциплины, как двузначность, избранность».

2. Поведение вышестоящих должностных лиц должно отличаться чертами, достойными подражания.

3. Необходимо постоянно развивать и поощрять нацеленность госслужащего на дисциплинированное поведение; «безразличие здесь способно свести на нет даже сформировавшиеся установки»[4].

Таким образом, основным элементом эффективного управления является государственная дисциплина. Государственная дисциплина поддерживается различными средствами (воспитательными, организационными, правовыми). Кроме того, для формирования дисциплины используются универсальные методы: убеждение, поощрение и принуждение.

Принуждение – метод воздействия, направленный на обеспечение служебной дисциплины и правопорядка[5]. Дисциплина охраняется авторитетом государства, и принуждение играет важную роль в обеспечении законности и дисциплины. В общем виде принуждение в государственном управлении вызвано правовым конфликтом между государством и индивидуальным субъектом, нарушающим правовые установления; и здесь необходимо использовать меры государственного принуждения.

Нормами административного права регулируются два вида принуждения: административное и дисциплинарное. Административное принуждение обеспечивает общественный порядок и общественную безопасность, дисциплинарное принуждение обеспечивает дисциплину в системе государственной службы.

Дисциплинарное принуждение по административному праву у большинства авторов не рассматривается как вид принуждения в системе методов государственного управления. Данные вопросы исследуют-

---

[3] См. подробно: Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. М.: Юридическая литература, 1970.

[4] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2005. 323 с.

[5] См. подробно: Фиалковская И.Д. Сущность метода принуждения в теории административного права // Вестник ННГУ им. Лобачевского. № 2, ч. 1. Н. Новгород, 2014. С. 290–294.

ся при рассмотрении правового статуса государственных служащих[6]. Представляется, что рассмотрение дисциплинарного принуждения как метода государственного управления является оправданным. Такой точки зрения придерживается профессор Д.Н. Бахрах. Автор выделяет понятие, признаки и виды дисциплинарного принуждения по административному праву[7].

Дисциплинарное принуждение в государственном управлении характеризуется следующими признаками.

1. Дисциплинарное принуждение применяется в рамках устойчивых управляемых коллективов, объединенных общей целью, внутренние отношения в которых закреплены в нормах права.

2. Дисциплинарное принуждение является внесудебным и представляет собой часть исполнительно-распорядительной деятельности.

3. Нормативной основой дисциплинарного принуждения являются законы и подзаконные акты о государственной службе, положения о дисциплине, дисциплинарные уставы.

4. Дисциплинарное принуждение применяется представителями дисциплинарной власти – руководителями государственных органов.

5. Дисциплинарное принуждение применяется к индивидуальным субъектам административного права – государственным служащим.

6. Дисциплинарное принуждение применяется в рамках служебной подчиненности.

Следовательно, дисциплинарное принуждение в государственной службе – это применение субъектами дисциплинарной власти принудительных мер дисциплинарного воздействия к подчиненным по службе государственным служащим в целях обеспечения служебной дисциплины и законности.

Вопрос о дисциплине в сфере государственной службы является одним из центральных. Различные меры принуждения по-разному влияют на поддержание служебного порядка: некоторые меры обеспечивают законность действия государственного аппарата, некоторые прекращают нарушение дисциплины, некоторые являются средствами взыскания за установленное нарушение дисциплины.

---

[6] См., например: Старилов Ю.Н. Административное право в 3 кн. Т. 2 кн. 1 и 2. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 2001; Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М.: Норма-Инфра М, 1998; Алехин А.П. и др. Административное право РФ. М.: Зерцало, 1997.

[7] Бахрах Д.Н. Административное право. М.: Изд-во «БЕК», 1997. С. 348–350.

Как правило, в административно-правовой литературе рассматриваются лишь понятие и виды дисциплинарной ответственности, дисциплинарные производства. Следовательно, этой проблеме уделяется недостаточно внимания.

Д.Н. Бахрах по функциональному критерию выделяет меры дисциплинарного взыскания (наказание), восстановительные (материальная ответственность) и иные меры[8].

Из этого можно сделать вывод, что понятия дисциплинарной ответственности и дисциплинарного принуждения не совпадают. В законодательстве кроме мер дисциплинарной ответственности установлены и другие меры принудительного воздействия в дисциплинарных отношениях. Представляется, что «иные» меры дисциплинарного воздействия можно классифицировать более детально.

В связи с этим можно говорить о системе мер дисциплинарного принуждения.

Представляется оправданным выделение нижеприведенной классификации мер дисциплинарного принуждения в государственной службе.

I. Меры дисциплинарного предупреждения – это способы и средства, направленные на недопущение ситуаций, угрожающих нормальной деятельности государственного органа.

Цель мер дисциплинарного предупреждения заключается в предотвращении:

– нарушений дисциплины, законности, прав граждан;

– обстоятельств, способных привести к конфликту интересов;

– непрофессионализма госслужащих.

Общими фактическими основаниями предупредительных мер являются: угроза нормальной деятельности государственного органа, необходимость контроля в силу значимости общественного отношения, предположение о намерении лица нарушить правила.

Как и административно-предупредительные меры, меры дисциплинарного предупреждения могут представлять из себя ряд установленных законом запретов и ограничений, которые условно можно разделить на три группы в зависимости от оснований установления. К первой группе относится ряд запретов и ограничений, неисполнение которых может нанести вред государственному органу, его собственности, репутации, престижу. Ко второй группе можно отнести ограничения и запреты, нарушение которых негативно влияет на внутренний дисципли-

[8] Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 350.

нарный режим. Основанием для дисциплинарного предупреждения третьей группы является необходимость контроля практической деятельности государственных служащих. Однако соблюдение запретов и ограничений не всегда связано с принуждением.

В рамках рассматриваемого вопроса важно разграничить принуждение и обязанность. Обязанность – это мера должного поведения. Юридическая обязанность не является принуждением. При этом принуждение определяется как обязанность претерпеть неблагоприятные последствия. Обязанность и принуждение – это разные правовые явления. Принуждение напрямую связано с неблагоприятными последствиями, а выполнение обязанностей – нет.

И.А. Галаган писал, что «любые правовые обязанности, в добросовестном и надлежащем исполнении которых заинтересована государственная власть, и любые правовые запреты, нарушение которые для нее нежелательно, всегда будут специфической формой принуждения»[9]. Трудно с этим согласиться. Представляется, что обязанности, запреты и принуждение – разные правовые категории. Уклонение от обязанностей, несоблюдение запретов, нарушение правил являются основаниями для принуждения. Обязанности и запреты, закрепленные в нормах права, исключают иные варианты поведения; у субъекта отсутствует свобода выбора. Но выполнение обязанностей и соблюдение запретов совершенно не исключают осознанного, добровольного подчинения, не связанного с принуждением.

Следовательно, разграничить право, обязанность (запрет) и принуждение возможно по степени свободы воли субъекта и ее пределам. Субъект, реализующий право, – свободен; субъект, исполняющий обязанность (соблюдающий запрет), не свободен, но ответственен. Субъект, подвергнутый принуждению, не только не свободен, а еще и призван претерпеть неблагоприятные последствия.

К мере дисциплинарного предупреждения можно отнести аттестацию государственных служащих. Аттестация – обязательная процедура, которая проводится в целях определения соответствия занимаемой должности государственного служащего и уровня его профессиональной подготовки.

---

[9] Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1970. С. 82.

Аттестация в соответствии с действующим законодательством и сложившейся практикой[10] – это проверка квалификации государственного служащего. В ходе аттестации оцениваются знания государственного служащего, профессиональные навыки, опыт, качество работы (эффективность службы, достижение поставленных задач и конкретных результатов и т.п.). В результате проведенной проверки делается вывод о соответствии, недостаточном соответствии или несоответствии государственного служащего занимаемой должности.

Как мера дисциплинарного предупреждения, аттестация наряду с определением соответствия госслужащих занимаемым должностям решает ряд других задач, в частности: определение степени необходимости повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки служащего; обеспечение своевременного освобождения госслужащего от должности или перевода на нижестоящую должность.

В силу того, что аттестация проводится в рамках контрольной деятельности, по результатам которой может быть принято неблагоприятное для госслужащего решение, есть все основания отнести ее к мерам дисциплинарного предупреждения. Аттестация имеет аналогичную природу с такими мерами административного предупреждения, как таможенный досмотр, проверка документов и др.

Меры дисциплинарного пресечения – это меры, направленные на прекращение нарушений служебной дисциплины, действий, противоречащих закону, должностному регламенту, условиям служебного контракта.

Общим фактическим основанием мер пресечения является нарушение правил.

В государственной гражданской службе можно выделить следующие меры дисциплинарного пресечения: прекращение государственной службы в связи с предоставлением подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу; временное отстранение от исполнения обязанностей в связи с проведением служебной проверки по обнаруженному дисциплинарному проступку.

В органах внутренних дел, кроме того, могут применяться и другие меры данного вида: приостановление присвоения очередного специального звания; внеочередная аттестация при переводе на нижестоящую должность,

---

[10] См., напр.: Бердычевский В.С., Акопов Д.Р., Сулейманова Г.В. Трудовое право: Учебное пособие / Отв. ред. В.С. Бердычевский. Ростов н/Д: Феникс, 2002. С. 313–318; Закалюжная Н.В. Аттестация как одна из форм определения квалификации работников // Законодательство и экономика. 2004. № 4. и др.

при прекращении службы по служебному несоответствию в аттестационном порядке; в случае, если сотрудник не прошел проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

В военной службе установлен комплекс мер дисциплинарного пресечения: напоминание военнослужащему о его обязанностях и воинском долге, замечание, порицание, критика поведения; указания на упущения по службе, выраженные командиром (начальником) подчиненному в устной или письменной форме. Кроме того, к данным мерам можно отнести рассмотрение и обсуждение на соответствующем собрании в целях общественного осуждения военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок или нарушившего нормы международного гуманитарного права.

Вышеназванные меры не относятся к мерам дисциплинарного взыскания. А так как они применяются в связи с определенными нарушениями дисциплины, следовательно, их уверенно можно отнести к мерам дисциплинарного пресечения.

Дисциплинарно-восстановительные меры – это средства принудительного воздействия, применяемые представителем дисциплинарной власти (в особых случаях – судом) в целях возмещения государственным служащим причиненного государству материального вреда.

Общим фактическим основанием дисциплинарно-восстановительных мер является причинение имущественного ущерба при исполнении обязанностей.

Если в административном принуждении данные меры разнообразны и регулируются многочисленными нормативными актами, то в дисциплинарных отношениях к мерам восстановительного характера относится материальная ответственность по нормам административного права.

Вопрос о материальной ответственности достаточно слабо разработан в административно-правовой литературе. Вообще установление и реализация мер материальной ответственности является функцией гражданского и трудового права. Но административное право проявляет себя своеобразным образом и в плане регулирования материальной ответственности[11].

В общем виде материальная ответственность – это применение восстановительных санкций в целях возмещения причиненного ущерба.

---

[11] Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М.: Норма-Инфра М, 1998. С. 296.

Материальная ответственность характеризуется следующим: противоправным виновным деянием причинен прямой реальный ущерб при исполнении обязанностей, и между деянием и наступившим ущербом имеется причинно-следственная связь.

Государственные гражданские и иные служащие при причинении ущерба несут материальную ответственность по нормам трудового права. Нормами административного права регулируется материальная ответственность военнослужащих[12].

Правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих за имущественный ущерб, причиненный ими государству, в последнее время приобретает серьезное значение, поскольку прямым образом влияет на материальное обеспечение боеспособности вооруженных сил. Боевая и мобилизационная готовность войск является важным направлением военной реформы. Соответственно предъявляются серьезные требования к сохранности военной техники и другого военного имущества как материальной основы боеспособности Российской армии[13].

В научной и учебной литературе вопросы материальной ответственности по административному праву рассматриваются идентично и кратко. Большинство авторов выделяют следующие основные признаки материальной ответственности: материальная ответственность реализуется в рамках определенного устойчивого коллектива; ущерб причинен при исполнении обязанностей; государству причинен прямой реальный ущерб; деяние противоправно, виновно; между наступившими последствиями и деянием существует причинно-следственная связь[14].

Согласимся с указанными признаками, но отметим, что данные признаки характеризуют материальную ответственность как комплексный межотраслевой институт, т.е. достаточно широко.

Представляется, что необходимо более конкретно и детально установить признаки материальной ответственности по нормам административного права:

---

[12] См.: Бахрах Д.Н. Административное право. С. 353; Алехин А.П. и др. Административное право РФ. С. 312; Габричидзе Б.Н. Российское административное право. С. 296.

[13] Лиховидов К.С. Материальная ответственность военнослужащих: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 6.

[14] См.: Бахрах Д.М. Административное право. С. 353–355; Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. С. 296–296; Алехин А.П. и др. Административное право РФ. С. 312–313.

1) материальная ответственность по административному праву является видом дисциплинарного принуждения и относится к мерам дисциплинарно-восстановительного характера;

2) материальная ответственность по административному праву наступает при причинении ущерба федеральному государственному имуществу, закрепленному за воинской частью, органами и организациями, где осуществляется военная служба;

3) субъектом материальной ответственности по административному праву является военнослужащий (по призыву, по контракту и призванный на военные сборы);

4) материальная ответственность по административному праву наступает при исполнении обязанностей военной службы;

5) основанием материальной ответственности по административному праву является совершение противоправного деяния;

6) условием материальной ответственности по административному праву является виновное причинение ущерба;

7) между противоправным деянием и наступившими последствиями установлена причинная связь;

8) нормативной базой материальной ответственности по административному праву является Федеральный закон от 12.07.1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих»;

9) к дисциплинарно-восстановительным мерам можно отнести: возмещение причиненного ущерба в ограниченном объеме (в пределах одного среднемесячного размера денежного содержания), возмещение причиненного ущерба в повышенном объеме (в пределах 2–3 среднемесячных размеров денежного содержания) и возмещение причиненного ущерба в полном объеме.

Меры дисциплинарной ответственности – меры, применяемые к государственным служащим представителем дисциплинарной власти за нарушение служебной дисциплины, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей и по иным основаниям, установленным нормами административного права.

Нормами административного права регулируется дисциплинарная ответственность государственных служащих; следовательно, содержание дисциплинарной ответственности этого производства имеет повышенное значение, так как в нем многие действия и бездействие порождают серьезные социальные последствия. Результаты управленческих решений и действий могут приводить к сложным последствиям, за которые иногда приходится расплачиваться десятилетиями.

Дисциплинарное взыскание – это мера дисциплинарной ответственности, представляющая собой моральное, материальное или организационное воздействие ограничительного характера на госслужащего, совершившего дисциплинарный проступок. Для большинства дисциплинарных производств наиболее распространенными мерами дисциплинарной ответственности являются замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном должностном (служебном) соответствии; снижение в должности, снижение в звании; увольнение.

Можно определить некоторые основные признаки дисциплинарной ответственности в государственной службе:

1. Дисциплинарная ответственность применяется в сфере служебных правоотношений, т.е. субъект и объект воздействия находятся в условиях определенной подчиненности и в рамках устойчивого коллектива.

2. Дисциплинарные взыскания применяются к государственным служащим (гражданским, военным и иным), осуществляющим свою деятельность в интересах государства.

3. Нормативным основанием дисциплинарной ответственности (в отличие от трудового права) являются многочисленные нормативные акты, регулирующие государственно-служебные отношения. К ним относятся, в частности, федеральные законы: «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ, «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21.07.1997 г. № 114-ФЗ, «О статусе военнослужащих Российской Федерации» от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ, «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ, а также дисциплинарные уставы различных видов государственной службы[15].

4. Фактическое основание дисциплинарной ответственности – это дисциплинарный проступок, т.е. невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей. Кроме того, следует отметить, что административным правом выделяется дополнительное основание дисциплинарной ответственности – административное правонарушение[16]. Так, для некоторых видов государственных служащих (военнослужащих, сотрудников полиции и др.) предусмотрено применение дисциплинарной ответственности за административное правонарушение (ст. 2.5 КоАП РФ).

---

[15] Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма, 2007. С. 56–57.

[16] См., напр.: Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 9.

5. Дисциплинарная ответственность назначается представителем дисциплинарной власти в порядке подчиненности. В отличие от административного принуждения, дисциплинарные взыскания применяются во внутренних служебных отношениях. Однако административное право и здесь проявляет себя отличительным образом. Речь идет о дисциплинарном аресте военнослужащих, который назначается военным гарнизонным судьей за грубые дисциплинарные проступки и административные правонарушения.

Исходя из изложенного, можно сделать однозначный вывод, что дисциплинарное принуждение является самостоятельным видом метода принуждения в государственном управлении наряду с административным принуждением. Общепризнанная система мер административного принуждения достаточно логично реализуется и в дисциплинарном принуждении.

Исследование и совершенствование системы мер дисциплинарного принуждения служат единой и общей цели – поддержанию дисциплины в системе государственной службы. Значение дисциплинарного принуждения в государственной контрольной деятельности состоит в том, что при разумном и правильном его применении оно является действенным способом обеспечения и охраны законности и, в целом, нормальной жизнедеятельности общества.

Список литературы

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М.: Зерцало, 1997. 672 с.

2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2005. 584 с.

3. Бахрах Д.Н. Административное право. М.: Изд-во «БЕК», 1997. 368 с.

4. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. М.: Норма, 2007. 816 с.

5. Бердычевский В.С., Акопов Д.Р., Сулейманова Г.В. Трудовое право: Учебное пособие / Отв. ред. В.С. Бердычевский. Ростов н/Д: Феникс, 2002. 512 с.

6. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М.: Норма-Инфра М, 1998. 622 с.

7. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1970. 252 с.

8. Государственная служба (комплексный подход) / Под ред. А.В. Оболонского, А.Г. Барабышева. М.: Дело, 1999. 439 с.

9. Закалюжная Н.В. Аттестация как одна из форм определения квалификации работников // Законодательство и экономика. 2004. № 4.

10. Лиховидов К.С. Материальная ответственность военнослужащих: Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1997.

11. Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. М.: Юридическая литература, 1970. 206 с.

12. Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Омск, 1998. 36 с.

13. Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. 800 с.

14. Старилов Ю.Н. Административное право в 3 кн. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 2001.

15. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Норма-Инфра М, 2002.

16. Фиалковская И.Д. Сущность метода принуждения в теории административного права // Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского. Н. Новгород, 2014. № 2. Ч. 1.

17. Юнкина О.П. Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в экологической сфере // Административное право и процесс. 2013. № 4.

НАЦИОНАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ПО ИНФОРМАТИКЕ И СВОБОДАМ КАК ОРГАН ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ ВО ФРАНЦИИ

М.В. Бундин

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В конце 60-х – начале 70-х годов во Франции, как и в большинстве европейских стран, в связи с развитием информационно-коммуникационных технологий, активной автоматизацией публичного сектора и проникновением технологий автоматизированной обработки данных практически во все сферы жизни общества и государства в центре внимания оказалась проблема сохранения баланса между правами личности и внедрением новых технологий. Принятый в 1971 году Национальный информационный план (фр., Plan Calcul[1]) предусматривал серьезные и системные изменения в экономике, включая публичный сектор, которые наглядно демонстрировали серьезное стремление Франции идти по пути информатизации.

В 1974 году даже стали активно обсуждать идею появления в стране единого идентификатора для граждан и реестра населения, которая после острой критики со стороны общества так и не была в итоге реализована[2], но послужила отправной точкой для подробного изучения проблемы защиты личности в условиях информационного общества. Итогом этих обсуждений стало принятие в 1978 году Национального закона об информатике, файлах и свободах (*фр.* Loi n° 78–17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés[3], далее – Закон об информатике и свободах), сделавший Францию одной из немногих европейских стран, наряду со Швецией и Германией[4], которые приняли законодательные акты о защите персональных данных до 1980 года.

---

[1] Lancement du “Plan Calcul” informatique par le général de Gaulle et le gouvernement Pompidou [Электронный ресурс]. URL: http://www.gouvernement.fr/partage/8705-juillet-1966-lancement-du-plan-calcul-informatique-par-le-general-de-gaulle-et-le-gouvernement.

[2] 1977–1978: LE SENAT INVENTE LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES [Электронный ресурс]. URL: https://www.senat.fr/evenement/archives/D45/context.html.

[3] Loi 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée 31 janvier 2017 [Электронный ресурс]. URL: https://www.cnil.fr/fr/loi-78-17-du-6-janvier-1978-modifiee.

[4] Талапина Э.В. Правовая защита персональных данных во Франции // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 4. С. 152–162 [Электронный

Одной из существенных черт нового закона стало создание нового независимого органа исполнительной власти – Национальной комиссии по информатике и свободам, которая уже на протяжении почти 40 лет является одним из самых авторитетных европейских органов по защите прав субъектов персональных данных. Учитывая тот факт, что Россия наряду с Францией присоединилась к Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных[5] и также приняла соответствующий закон о защите персональных данных[6], предусматривающий существование уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных[7], изучение национального опыта во Франции было бы крайне интересным и полезным в части совершенствования российской системы обеспечения прав субъектов персональных данных.

Полномочия и основные направления деятельности Национальной комиссии по информатике и свободам (далее – Комиссия)

Согласно статье 11 Закона об информатике и свободах Комиссия осуществляет 4 основных группы полномочий.

1. Информирование физических лиц и операторов персональных данных об их правах и обязанностях.

2. Осуществлять контроль[8] за соблюдением положений Закона об информатике и свободах при обработке персональных данных (выдача разрешений на обработку отдельных категорий персональных данных (биометрических, с использованием государственных идентификаторов и т.д.)); издание нормативных актов; рассмотрение претензий, обращений, жалоб на обработку персональных данных; выдача заключений по запросам государственных органов, судов; информирование прокурора Республики о выявленных нарушениях с целью уголовного преследования.

ресурс]. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-zaschita-personalnyh-dannyh-vo-frantsii (дата обращения: 03.09.2017).

[5] Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных. Заключена в г. Страсбурге, 28 января 1981 г. // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 419; Федеральный закон от 19.12.2005 г. № 160-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» // СЗ РФ. 2005. № 52 (I). Ст. 5573.

[6] О персональных данных: Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ // Российская газета. 2006. 29 июля.

[7] Там же. Ст. 23.

[8] Примечание: в данном случае «осуществлять контроль» используется как наиболее близкий согласно общему контексту и смыслу перевод французского глагола «veiller».

3. Выдача по запросам профессиональных объединений и ассоциаций юридических лиц заключений о соответствии их процедур, правил, кодексов поведения положениям Закона об информатике и свободам.

4. Информирует общественные и государственные институты о появлении новых информационных технологий обработки данных и производит оценку их внедрения с точки зрения опасности правам и свободам личности (Комиссия дает рекомендательные заключения по проектам законов и актов, регулирующих вопросы обработки данных, предлагает принятие законодательных и нормативных актов; по указанию Премьер-министра представляет страну в международных организациях и участвует в выработке решений на международном уровне, по вопросам защиты персональных данных; проводит изучение этических и социальных аспектов эволюции информационных технологий; изучает и дает рекомендации по вопросам использования и применения технологий защиты информации при обработке персональных данных).

В рамках осуществления своих полномочий Комиссия вправе принимать распорядительные и нормативные акты, а также участвовать с правом совещательного голоса в работе других органов власти и международных организаций, в частности «Совета 29» органов по защите прав субъектов персональных данных государств – членов Европейского союза[9], создание которого предусмотрено статьей 29 Директивы 95/46/ЕС[10].

Общий анализ полномочий Комиссии позволяет говорить о 4 основных функциях или направлениях деятельности.

1. *Информирование и защита.* Комиссия информирует, разъясняет положение законодательства о защите данных физическим лицам и организациям-операторам, отвечает на их обращения. В этой связи, Комиссия активно разрабатывает различные практические руководства и методические указания, способствует образованию и просвещению в области защиты персональных данных и новых информационных технологий. Комиссия дает рекомендации по использованию технологий защиты персональных данных, включая использование технологий шифрования данных.

---

[9] Le G29, groupe des «CNIL» européennes [Электронный ресурс]. URL: https://www.cnil.fr/fr/le-g29-groupe-des-cnil-europeennes.

[10] Директива № 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных» // СПС «ГАРАНТ». [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/2569783/ (дата обращения: 02.04.2017).

2. *Консультирование и сотрудничество.* Комиссия проводит экспертизу и выдает свои заключения на проекты законов, нормативных актов органов исполнительной власти, затрагивающие вопросы обработки «чувствительных[11]» данных. В равной степени Комиссия активно взаимодействует с объединениями/ассоциациями предпринимателей и саморегулирующими организациями по разработке внутренних кодексов этики, общих принципов и т.п., связанных с обработкой персональных данных в различных отраслях экономики.

3. *Контроль и надзор.* Комиссия осуществляет проверочные мероприятия (проверки) 4 видов: выездные, камеральные, по вызову и онлайн. Ежегодно на основе изучения наиболее актуальных угроз правам и свободам личности и поступивших в Комиссию жалоб формируется годовой план проверочных мероприятий.

При проведении выездных проверок Комиссия вправе:

– получать беспрепятственный доступ в помещения оператора;

– запрашивать документы и делать их копии;

– осуществлять необходимое дознание[12] и опрашивать лиц;

– иметь доступ к информационным системам персональных данных и самим данным.

По результатам проверок Председатель Комиссии может выносить предписания и устанавливать срок устранения выявленных нарушений.

Особый состав Комиссии вправе принимать решения о применении штрафных санкций размером до 3 млн евро к нарушителям (штрафы взымаются Казначейством). Решение о применении санкций может быть опубликовано в СМИ или нарушитель может быть обязан проинформировать за свой счет субъектов персональных данных о принятых санкциях в индивидуальном порядке. Особый состав Комиссии может также выдать предписание о приостановлении обработки данных, которое может быть отозвано Комиссией. В других случаях Комиссия может потребовать от Прокурора Республики или соответствующего органа юстиции (суда) принятия необходимых мер по защите прав субъектов персональных данных.

---

[11] Примечание: термин «чувствительные» данные в той или иной степени соответствует в совокупности используемым в российском законодательстве (ст. 10 и ст. 11 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ) категориям «специальные категории персональных данных» и «биометрические персональные данные».

[12] Примечание: термин «дознание» используется автором как наиболее близкий по содержанию и сути осуществляемых Комиссией действий.

4. *Предвидение и исследование*. В раках своей деятельности Комиссия ведет активное изучение рынка информационных технологий и используемых сервисов с целью выявления актуальных угроз правам и свободам личности при их использовании. При Комиссии действует специальная экспериментальная лаборатория по изучению новых информационных продуктов и сервисов. В рамках лаборатории также создан специальный Комитет, задачей которого является продвижение научных исследований с привлечением внешних экспертов и разработка ежегодного плана таких исследований.

Состав и структура

В настоящий момент Комиссия включает 18 членов, которых можно объединить в 4 группы с точки зрения их статуса и представляемых ими органов и институтов:

4 парламентария (2 депутата Национального собрания и 2 сенатора);

2 члена Экономического, социального и экологического совета;

6 представителей высших органов судебной власти (2 представителя Государственного совета, 2 – Кассационного суда, 2 – Счетной палаты);

5 назначаемых профессиональных экспертов (1 – Председателем Национального собрания, 1 – Председателем Сената, 3 – Советом министров);

1 представитель Комиссии по доступу к административным документам (Председатель или назначаемое им лицо).

Срок полномочий членов Комиссии составляет 5 лет, за исключением парламентариев, срок полномочий которых ограничен сроком их избрания. Повторное избрание/назначение допускается только 1 раз. Особое внимание уделяется сохранению гендерного баланса между членами комиссии, так, к примеру, в случае с парламентариями от каждой из палат требуется назначение мужчины и женщины[13].

Руководство деятельностью Комиссии осуществляет председатель, назначаемый на эту должность Президентом Республики на весь срок своих полномочий из числа ее членов. Комиссия избирает из своего состава двух заместителей председателя (один из которых главный, т.е. может исполнять обязанности председателя), которые вместе составляют *Бюро Комиссии*. Комиссия самостоятельно формирует *Особый состав* (председатель и 5 членов), который в основном осуществляет полномочия по контролю и надзору. В Особый состав не могут входить члены Бюро Комиссии, что делает его в некотором роде независимым при принятии решений от Комиссии в целом. Пленарные заседания Комис-

[13] Ст. 13.

сии проводятся один раз в неделю по повестке дня, определяемой председателем. Заседания Особого состава Комиссии всегда проводятся отдельно и организуются по мере необходимости. Премьер-министр вправе назначить правительственного комиссара (и его заместителей) для участия в работе Комиссии и ее органов с правом совещательного голоса.

Для исполнения своих полномочий Комиссия вправе формировать Секретариат, возглавляемый генеральным секретарем. Общий бюджет Комиссии при этом составляет порядка 16 миллионов евро в год. Все члены секретариата назначаются председателем Комиссии. В настоящее время в Секретариате Комиссии работают 195 служащих, более 3 из которых юристы. Секретариат включает 5 основных управлений: исследования соответствия (наблюдения) (осуществляющий наблюдение за соблюдением требований законодательства о персональных данных в различных отраслях экономики (здравоохранение, банковская деятельность и т.д.); защиты прав и санкций (организует проведение проверочных мероприятий, рассмотрение жалоб и применение санкций к операторам); инноваций и технологий (осуществляет экспертизу и проводит исследования новых технологий обработки информации на предмет угрозы правам и свободам личности); общественных связей и научных исследований (информирует общественность о деятельности Комиссии, принимаемых решениях и документах, организует взаимодействие с научно-исследовательскими и образовательными центрами); управления делами и финансов.

Оценка деятельности Комиссии

Согласно французскому законодательству Комиссия обязана ежегодно представлять отчет о своей деятельности Премьер-министру и Президенту Республики. На протяжении уже многих лет Комиссия также публикует отчет о своей деятельности с использованием инфографики и открытых данных[14].

За последние несколько лет количественные показатели деятельности Комиссии достаточно резко возросли, причем в большей степени в части деятельности по информированию, разъяснению и пропаганде знаний в области персональных данных. В 2010 году Комиссия получила и ответила на более чем 11 000 телефонных и 33 000 почтовых сообщений от граждан и организаций. В 2016 году количество таких «теку-

[14] CNIL Rapport d'activité 2017. [Электронный ресурс]. URL: https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/cnil-38e_rapport_annuel_2017.pdf (дата обращения: 02.04.2017).

щих» консультаций составило более 166 000, что говорит о повышении внимания общественности к проблемам защиты персональных данных. При этом количество осуществляемых проверок и количество рассмотренных жалоб на действия операторов за последние 5 лет возросло примерно в полтора раза (308 проверок в 2010 году против 430 в 2016; 4821 рассмотренная жалоба в 2010 против 7 703 в 2016). При этом Комиссия достаточно сдержанно относится к использованию административных мер как инструмента воздействия на операторов данных. Примечательно, что по сравнению с 2010 годом, когда по итогам проверок было вынесено 111 предписаний, их количество в последующие годы редко превышало 50, и незначительный рост наметился после 2014 года – 62, 2015 – 92, 2016 – 82. Еще более скромной выглядит статистика применения санкций, обычно количество случаев, когда комиссия была вынуждена их применять к операторам, редко превышает 15, причем в большинстве из этих случаев комиссия ограничивается предупреждением и лишь в редких случаях речь идет о применении штрафных санкций. Так, в 2010 году Комиссия применяла санкции лишь в 8 случаях, из них только в 3 случаях финансовые, в 2016 году в 13 случаях (в 9 случаях использовалось предупреждение и лишь в 4 штрафные санкции).

Существенное внимание в работе Комиссии уделяется выработке заключений на законопроекты и проекты нормативных актов. С 2014 года Комиссия ежегодно дает более 100 заключений. В 2016 году Комиссия выдала 145 подобных заключений.

Среди достаточно интересных направлений деятельности Комиссии является появление системы добровольной сертификации бизнес-процессов операторов данных и/или их объединений. По итогам экспертизы специалистами Комиссии бизнес-процессов и практики обработки данных, оператор может получить своего рода подтверждения их соответствия требованиям законодательства о персональных данных и использовать при предоставлении услуг специальное обозначение – Знак Национальной комиссии по информатике и свободам (фр. Label CNIL, далее – Знак КНИЛ). Количество обращений за прохождением такой процедуры неуклонно растет. Если в 2013 году разрешение на использование обозначения было выдано в 28 случаях, то в 2016 году такое разрешение было получено 93 операторами персональных данных. Использование Знака КНИЛ способствует повышению доверия со стороны пользователей системе, процедуре и технологиям защиты, используемым конкретным оператором при обработке персональных данных.

Список литературы

1. Талапина Э.В. Правовая защита персональных данных во Франции // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 4. С. 152–162.

2. Lancement du «Plan Calcul» informatique par le général de Gaulle et le gouvernement Pompidou [Электронный ресурс]. URL: http://www.gouvernement.fr/partage/8705-juillet-1966-lancement-du-plan-calcul-informatique-par-le-general-de-gaulle-et-le-gouvernement.

3. 1977–1978: LE SENAT INVENTE LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES [Электронный ресурс]. URL: https://www.senat.fr/evenement/archives/D45/context.html.

4. Loi 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée 31 janvier 2017 [Электронный ресурс]. URL: https://www.cnil.fr/fr/loi-78-17-du-6-janvier-1978-modifiee.

5. CNIL Rapport d'activité 2017 [Электронный ресурс]. URL: https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/cnil-38e_rapport_annuel_2017.pdf (дата обращения: 02.04.2017).

ОБ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНВАЛИДОВ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ РФ

К.О. Рыбкова

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

По данным официальной статистики[1], на 1 января 2017 года в России насчитывалось 12 259 тыс. инвалидов (83,5 инвалида на 1 000 человек населения), что составляет около 8,8 процента населения страны. В настоящее время проблема социальной защиты инвалидов остаётся одной из самых сложных, требующих от государства и общества её глубокого понимания и поиска наиболее эффективных способов решения. В соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»[2] целью государственной политики в области социальной защиты инвалидов в нашей стране является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Защита прав инвалидов – это та специфическая область, в которой важное и определяющее значение приобретает неуклонное соблюдение различного рода социальных и технических норм, выполнение правил, стандартов, требований, нормативов, поскольку от этого зависит эффективность реализации инвалидами своих прав на «доступную среду». И именно осуществление государственного контроля, преследующего достижение законности, правопорядка, обеспечение эффективности и целесообразности, а также государственного надзора, предполагающего оценку соответствия деятельности управляемого объекта определенным требованиям норм, может стать залогом успешного проведения государственной политики, эффективного

[1]Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/# (дата обращения: 22.05.2018).

[2] Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Российская газета. 1995.02.12. № 234.

исполнения государственных функций и осуществления административных процедур в данной области.

Анализ положений ст. 4, 5 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» позволил выделить следующие предметные области осуществления контроля и надзора в рамках защиты прав инвалидов:

1) обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур;

2) образование инвалидов, содействие трудовой занятости инвалидов, в том числе создание специальных рабочих мест для их трудоустройства;

3) проведение реабилитации и абилитации инвалидов;

4) организация проведения медико-социальной экспертизы.

Анализ правовых актов показал, что наиболее подробную правовую регламентацию, в том числе на уровне субъектов РФ, получил контроль и надзор в области трудоустройства и занятости инвалидов: именно по данным вопросам принята большая часть административных регламентов и федеральных государственных стандартов, которыми регламентируются возбуждение административно-надзорных производств, проведение административно-надзорных мероприятий, принятие решения по результатам проведенных административно-надзорных мероприятий, оформление результатов административно-надзорной деятельности. Отметим, что на протяжении длительного времени фактически оставалась неурегулированной сфера осуществления контроля и надзора за обеспечением прав инвалидов на беспрепятственный доступ к объектам инфраструктур, что приводило к трудностям при реализации инвалидами права на безбарьерную среду. Данная проблема была отчасти решена путем принятия Федерального закона от 07 июня 2017 года № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»[3], которым были определены полномочия Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по определению органов, уполномоченных на осуществление контроля и надзора за соблюдением требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов и услуг. В частности, в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» была введена статья 15.1, устанавливающая

[3]Федеральный закон от 07 июня 2017 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Российская газета. 2017.09.06. № 125.

порядок осуществления государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры и оказываемых услуг. Так, на региональном уровне указанный государственный контроль (надзор) будет осуществляться органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые в настоящее время уже осуществляют государственный контроль (надзор) в сфере социального обслуживания, регионального государственного контроля за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси, регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия, регионального государственного жилищного надзора, регионального государственного строительного надзора. Определено, что порядок организации и осуществления этого регионального государственного контроля (надзора) устанавливается положением, утверждаемым высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта РФ. Можно констатировать, что данные изменения фактически привели к появлению нового вида регионального государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры и оказываемых услуг.

По состоянию на 25 мая 2018 года, в законодательство 70 субъектов РФ уже внесены соответствующие изменения, касающиеся введения нового вида регионального государственного контроля (надзора). При этом следует отметить, что внесение данных изменений в нормативные правовые акты субъектов РФ было осуществлено различными способами:

1) большинство субъектов РФ пошло по пути внесения изменений в действующие региональные законы «о безбарьерной среде»[4] (Москва,

[4]Например: Закон г. Москвы от 17 января 2001 г. № 3 (ред. от 17 мая 2018 г.) «Об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов и иных маломобильных граждан к объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2001.03.30. № 3, ст. 3.; Закон Приморского края от 05 мая 2014 г. № 401-КЗ (ред. от 09 августа 2017 г.) «Об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур в Приморском крае, к местам отдыха и к предоставляемым в них услугам» // Приморская газета. 2014.06.05. № 47 (912).

Московская область, Приморский край, Карачаево-Черкесская Республика и т.д.); в нормативные правовые акты, определяющие правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ[5], наделенных полномочиями по осуществлению соответствующего вида регионального государственного контроля (надзора) (жилищного, строительного, в сфере социального обслуживания граждан и т.д.); а также в нормативные правовые акты, определяющие порядок организации и осуществления соответствующего вида регионального государственного контроля (надзора)[6];

2) в 7 субъектах РФ были приняты нормативные правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (в форме постановлений и распоряжений), которые определили перечень органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих контроль и надзор за соблюдением требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов и услуг[7] (Республика Адыгея, Республи-

---

[5]Например: Постановление Правительства Республики Алтай от 15 ноября 2013 г. № 314 (ред. от 13 марта 2018 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве труда, социального развития и занятости населения Республики Алтай и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2013. Ноябрь. № 106 (112), с. 443; Постановление Губернатора Томской области от 30 июня 2007 г. № 88 (ред. от 20 апреля 2018 г.) «Об утверждении Положения о Департаменте социальной защиты населения Томской области» // Собрание законодательства Томской области, 31 июля 2007 г., № 7 (24).

[6]Например: Постановление Правительства Республики Башкортостан от 08 декабря 2014 г. № 562 (ред. от 16 января 2018 г.) «Об организации осуществления регионального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания на территории Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, 12 января 2015 г., № 1 (475), ст. 16; Постановление Правительства Республики Карелия от 01 апреля 2013 г. № 115-П (ред. от 20 февраля 2018 г.) «Об утверждении Порядка осуществления регионального государственного жилищного надзора на территории Республики Карелия и Перечня должностных лиц Государственного комитета Республики Карелия по строительному, жилищному и дорожному надзору, уполномоченных на осуществление регионального государственного жилищного надзора на территории Республики Карелия» // Карелия. 2013.04.09. № 26.

[7]Например: Постановление Кабинета Министров РА от 18 декабря 2017 г. № 220 «О некоторых вопросах организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предо-

ка Калмыкия, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Курская и Сахалинская области); следует отметить, что в данных правовых актах отражены лишь общие положения, касающиеся определения предмета данного вида регионального государственного контроля (надзора) и уполномоченных на его осуществление органов исполнительной власти;

3) в 12 субъектах РФ приняты отдельные нормативные правовые акты, регулирующие порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг в сфере социального обслуживания[8] (Республика Татарстан, Республика Тыва, Забайкальский край, Брянская, Владимирская, Вологодская, Иркутская, Калужская, Кировская, Новосибирская, Саратовская, Ульяновская области).

В Белгородской области и в Ненецком автономном округе региональные законотворцы только готовятся к внесению соответствующих изменений в законодательство, о чем свидетельствуют принятие Распоряжения Правительства Белгородской области от 14 августа 2017 г. № 392-рп «Об утверждении перечня мероприятий по подготовке к реа-

---

ставляемых услуг» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 21 декабря 2017 г.; Постановление Губернатора Курской области от 05 октября 2017 г. № 284-пг «Об органах исполнительной власти Курской области, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг» // Курская правда. 2017.10.10. № 121.

[8]Например: Постановление Правительства Республики Тыва от 04 декабря 2017 г. № 530 «Об утверждении Порядка организации осуществления регионального государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и предоставляемых услуг в сфере социального обслуживания в Республике Тыва» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 08 декабря 2017 г.; Постановление Правительства Ульяновской области от 16 марта 2018 г. № 121-П «О Порядке организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг при осуществлении регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси на территории Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2018.23.03. № 19 (25093).

лизации Федерального закона от 7 июня 2017 года № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»[9]; и принятие новой редакции Постановления администрации Ненецкого автономного округа от 21 октября 2015 г. № 336-п (ред. от 15 мая 2018 г.) «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг на территории Ненецкого автономного округа»[10].

Примечателен опыт Кировской области, в которой Постановлением Правительства Кировской области от 01 февраля 2018 года[11] был утвержден отдельный административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг в сфере социального обслуживания: такого административного регламента на данный момент нет ни в одном субъекте РФ. В соответствии с данным административным регламентом региональный государственный контроль (надзор) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной

---

[9]Распоряжение Правительства Белгородской области от 14 августа 2017 г. № 392-рп «Об утверждении перечня мероприятий по подготовке к реализации Федерального закона от 7 июня 2017 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Документ опубликован не был (СПС «Консультант Плюс»).

[10] Постановление администрации Ненецкого автономного окр. от 21 октября 2015 г. № 336-п (ред. от 15 мая 2018 г.) «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг на территории Ненецкого автономного округа» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 26 октября 2015 г.

[11]Постановление Правительства Кировской области от 01 февраля 2018 г. № 39-П «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг в сфере социального обслуживания в Кировской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 06 февраля 2018 г.

инфраструктур и предоставляемых услуг в сфере социального обслуживания в Кировской области осуществляется министерством социального развития Кировской области. В целях исполнения государственной функции министерство организует и проводит плановые и внеплановые документарные и выездные проверки, а предметом государственного контроля (надзора) является соблюдение индивидуальными предпринимателями и (или) юридическими лицами независимо от их организационно-правовых форм, осуществляющими социальное обслуживание на территории Кировской области (субъектами контроля (надзора)), обязательных требований к обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемым услугам в сфере социального обслуживания. Административным регламентом установлены права и обязанности должностных лиц Министерства социального развития Кировской области при осуществлении данной государственной функции; права и обязанности субъектов контроля (надзора); требования к порядку исполнения государственной функции; состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения; порядок и формы контроля за исполнением государственной функции; досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия), принятых в ходе исполнения государственной функции.

Фактически на сегодняшний день для законодателей 15 субъектов РФ остается актуальной проблема приведения регионального законодательства в соответствие с вышеуказанными изменениями, а для остальных 70 субъектов РФ – проблема реализации нововведений на практике, поскольку, исходя из тех общих положений, которые закреплены в большей части нормативных правовых актов субъектов РФ, трудно представить, каким конкретным образом будет осуществляться региональный контроль и надзор за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг.

Заметим, что Козлова Л.С. и Садовская Т.Д. в своих научных исследованиях по вопросам правового регулирования регионального государственного контроля (надзора)[12] приходят к выводу о том, что «пере-

[12] Козлова Л.С., Садовская Т.Д. Правовое регулирование регионального контроля (надзора) // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2013. № 3. С. 81–89.

чень видов регионального государственного контроля, которые в соответствии с действующей нормативной правовой базой должны осуществляться исполнительными органами субъектов РФ, в настоящий момент избыточен. И можно предположить, что он превосходит ресурсный и управленческий потенциал субъектов РФ». Можно ли утверждать, что делегирование органам исполнительной власти субъектов РФ полномочий по осуществлению регионального контроля и надзора за обеспечением доступности для инвалидов объектов инфраструктур было излишним? На первый взгляд, с учетом несовершенств правового регулирования и правоприменения в области осуществления государственного контроля (надзора) в сфере защиты прав инвалидов, проблем разграничения полномочий по осуществлению данного вида государственного контроля (надзора) между федеральными и региональными органами исполнительной власти на данный вопрос можно было бы ответить положительно. Однако в условиях, при которых будет исключено дублирование контрольно-надзорных полномочий различных органов исполнительной власти, будут разработаны и приняты административные регламенты, упорядочивающие административные процедуры в области осуществления регионального государственного контроля (надзора) в сфере защиты прав инвалидов в целом и регионального государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов инфраструктур, в частности успешная реализация последнего вида контроля (надзора) вполне сможет способствовать расширению возможностей инвалидов жить в «безбарьерной» среде.

Вернемся к контролю и надзору в сфере трудоустройства и занятости инвалидов. Отметим, что на уровне субъектов РФ наиболее подробную правовую регламентацию получили процедуры осуществления государственного контроля (надзора) за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты[13], а также за регистрацией инвалидов в качестве безработных[14]. На основе анализа отчетных докладов органов

[13]См.: Приказ Минтруда России от 30 апреля 2013 г. № 181н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной функции надзора и контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний и составления протоколов» // Российская газета. 2013.14.08. № 178.

[14] См.: Приказ Минтруда России от 11 июля 2013 г. № 303н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной функции надзо-

исполнительной власти субъектов РФ в сфере труда и занятости населения[15] можно сделать вывод, что в настоящее время остро стоит вопрос о необходимости создания в данных органах отдельных структурных подразделений, которые были бы ответственными именно за осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением прав инвалидов в сфере трудоустройства и занятости и были бы наделены в связи с этим соответствующими полномочиями. Это способствовало бы более оперативному реагированию указанных органов на жалобы граждан, являющихся инвалидами, в случае нарушения их законных прав, а следовательно, повышению эффективности осуществления государственного контроля (надзора) в данной сфере.

Как следует из докладов УГСЗН Нижегородской области об осуществлении регионального государственного контроля (надзора) по виду контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты[16], за 2015 год:

– были проведены 23 плановые выездные проверки и 5 плановых документарных проверок соблюдения работодателями обязательных требований в части приема на работу инвалидов в пределах установленной квоты;

– было составлено 7 протоколов об административном правонарушении в отношении должностных лиц, индивидуальных предпринимателей по ст. 19.7 КоАП РФ;

– вынесено 2 предписания об устранении причин и обстоятельств, способствующих совершению нарушений;

– были проведены 2 внеплановые проверки.

При этом за 2016 год плановых, внеплановых проверок на предмет соблюдения законодательства о квотировании рабочих мест для инвалидов в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей не проводилось. Объяснение: ежегодный план плановых проверок в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей на

ра и контроля за регистрацией инвалидов в качестве безработных» // Российская газета. 2013.6.09. № 199.

[15] Так, были проанализированы отчетные доклады органов исполнительной власти в сфере труда и занятости населения 20 субъектов РФ, в том числе Нижегородской, Вологодской, Владимирской, Свердловской, Тверской, Челябинской и др. областей.

[16] Официальный сайт Государственной службы занятости населения Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://czn.nnov.ru/ru/3/963/965/966/ (дата обращения: 20 мая 2018 г.)

2016 год по объективным причинам Прокуратурой Нижегородской области согласован не был.

С учетом данных показателей нельзя сказать, что деятельность УГСЗН Нижегородской области по осуществлению регионального контроля и надзора за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты является эффективной; и уже тем более нельзя считать справедливой формулировку «не проверяли, поскольку план отсутствовал».

Примечательно, что Распоряжением Правительства РФ от 10 мая 2017 года утвержден план мероприятий по повышению уровня занятости инвалидов на 2017–2020 годы[17], согласно которому в сфере осуществления контроля и надзора за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты к 2020 году планируется увеличение количества проводимых проверок до 22 тыс. единиц (для сравнения, в 2017 году – 3.5 тыс. единиц); а сведений о рабочих местах, выделенных для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой, – до 800 тыс. единиц (в 2017 году – 500 тыс. единиц). Кроме того, согласно данному плану контрольно-надзорная деятельность в рассматриваемой сфере к 2020 году должна осуществляться во всех 85 субъектах Российской Федерации.

На региональном уровне принимаются аналогичные планы: например, Распоряжением Правительства Нижегородской области от 28 февраля 2017 года № 197-р[18] утвержден План мероприятий («дорожная карта») по повышению уровня занятости инвалидов, организации сопровождаемого содействия занятости инвалидов Нижегородской области на 2017–2020 годы, согласно которому планируется: проведение ежегодно не менее 12 проверок; увеличение количества проверок приема на работу инвалидов в счет квоты (ед.): к 2017 г.– до 23; к 2018 г. – до 30; к 2019 г.– до 35; к 2020 г. – до 40.

---

[17] Распоряжение Правительства РФ от 10 мая 2017 г. № 893-р «Об утверждении плана мероприятий по повышению уровня занятости инвалидов на 2017–2020 годы» // СЗ РФ. 22.05.2017. № 21. Ст. 3039.

[18] Распоряжение Правительства Нижегородской области от 28 февраля 2017 г. № 197-р «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по повышению уровня занятости инвалидов, организации сопровождаемого содействия занятости инвалидов Нижегородской области на 2017–2020 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

Установление подобных планируемых показателей свидетельствует о стремлении федеральных и региональных органов исполнительной власти повысить эффективность осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением прав инвалидов в области трудоустройства и занятости, в первую очередь путем увеличения охвата юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подлежащих проверке, то есть, другими словами, «брать количеством, а не качеством».

Таким образом, проведенный анализ позволил сделать вывод о том, что перед органами государственной власти субъектов РФ в настоящее время поставлены новые задачи, связанные с осуществлением нового вида регионального государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры и оказываемых услуг. Как пишет Садовская Т.Д.[19], качество нормативно-правового регулирования во многом зависит от вида регионального контроля (надзора), поскольку некоторые виды контроля (надзора) должным образом не регламентированы. Полагаем, что региональным законодателям и правоприменителям в первую очередь следует обобщить опыт осуществления государственного контроля (надзора) во всех предметных областях в рамках защиты прав инвалидов, провести работу над ошибками и на основе этого разработать такой правовой механизм, с помощью которого стало бы возможным как усовершенствовать осуществление уже давно существующих видов контроля и надзора в рассматриваемой области, так и наладить эффективную работу по осуществлению нового вида регионального государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов инфраструктур. Как говорится, ошибки могут увенчаться успехом для того, кто их уже исправил.

Список литературы

1. Козлова Л.С., Садовская Т.Д. Правовое регулирование регионального контроля (надзора) // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2013. № 3. С. 81–89.

2. Садовская Т.Д. К вопросу о государственном региональном контроле (надзоре) // Право и практика. 2012. № 1. С. 64–67.

[19] Садовская Т.Д. К вопросу о государственном региональном контроле (надзоре) // Право и практика. 2012. № 1. С. 64–67.

3. Официальный сайт Государственной службы занятости населения Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://czn.nnov.ru/ru/3/963/965/966/ (дата обращения: 20.05.2018).

4. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/# (дата обращения: 22.05.2018).

О КОНТРОЛЕ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОМЕРНОГО ПРИМЕНЕНИЯ И ХРАНЕНИЯ ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ

А.Ю. Кобленков

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского,
Нижегородская академия МВД России

Применение оружия сотрудниками полиции является объектом общественного внимания и обсуждения. Актуальность и важность вопроса правомерного применения оружия находится в единстве и неразрывной связи с защитой высших ценностей, гарантированных Конституцией РФ: безопасностью государства, защитой общества, жизнью и здоровьем граждан. Случаи неправомерного применения оружия и его утери правоохранителями вызывают широкий общественный резонанс и отклик всех слоев населения. Обсуждение фактов происходит в телевизионных, печатных СМИ, интернет-сообществе, радиопередачах. В соответствии с действующим законодательством существует несколько форм контроля в сфере обеспечения правомерного применения и хранения огнестрельного оружия сотрудниками полиции. Основным нормативным правовым актом, регламентирующим порядок и обстоятельства применения оружия, является ФЗ № 3 от 07.02. 2011 г. «О полиции»[1] (в дальнейшем – ФЗ «О полиции»). Актуальность и злободневность вопроса правомерного применения огнестрельного оружия правоохранителями подчеркивает тот факт, что перед принятием ФЗ «О полиции» состоялось обсуждение предлагаемых норм, в котором принимали участие видные ученые-правоведы[2]. При проведении дискуссий в СМИ предла-

[1] СЗ РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.

[2] Чернов А.В., Парфиненко И.П., Жигалов Н.Ю., Тамбовцева Г.М., Шаламова А.Н., Гончар Е.А. Проект федерального закона «О полиции»: достоинства и недостатки // Российский следователь. 2010. № 21. С. 26–31; Тагаев Н.М. Проект федерального закона «О полиции»: проблемы противодействия преступности сотрудников органов внутренних дел // Юристъ – Правоведъ. 2010. № 6. С. 118–121; Нургалиев Р.Г. Министр внутренних дел Рашид Нургалиев о проекте федерального закона «О полиции» // Защита и безопасность. 2010. № 54. С. 2–3; Обсуждение проекта федерального закона «О полиции» на расширенном

галось воспользоваться опытом других стран в соответствии с нормами международного законодательства. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушениями (Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.). Ответственность полиции и контроль за ней регламентированы Европейским кодексом полицейской этики (Страсбург, 19 сентября 2001 г.).

Смена названия правоохранительного органа «милиция – полиция» была связана с рядом случаев неправомерного применения оружия сотрудниками ОВД, которые вызвали негативную реакцию в обществе. Ярким примером вседозволенности сотрудника милиции и бесконтрольности со стороны руководителей была ситуация, произошедшая в ночь с 26 на 27 апреля 2009 г. в торговом центре «Остров» в г. Москве. На тот момент начальник ОВД «Царицыно» майор милиции Д. Евсюков, находившийся в форменном обмундировании в состоянии опьянения, устроил стрельбу из пистолета в торговом зале супермаркета. В результате бойни, устроенной милиционером, два человека погибли и семеро получили ранения. После задержания Д. Евсюков, занимавший высокий пост в московской милиции, не смог пояснить мотив и причину своих действий, в то же время на вопрос: откуда у него пистолет, он ответил, что для настоящего опера найти ствол не проблема. Пистолет, из которого стрелял правоохранитель, находился в розыске, будучи похищенным из ЛОВД по Ростовской области. Указанный случай послужил кульминацией негативного общественного мнения по отношению к сотрудникам правоохранительных органов, одной из причин стало отсутствие контроля за хранением и применением оружия. После приговора бывшему майору милиции суд вынес частное определение в адрес министра внутренних дел Р. Нургалиева о недопущении причин и условий, способствовавших совершению преступления[3]. Факт неправомерного применения оружия сотрудником милиции в отношении случайных граждан явился поводом к изменениям, произошедшим в структуре

заседании Ученого совета Института государства и права РАН // Государство и право. 2011. № 1. С. 5–10; Рекомендации президиума Ассоциации юристов России по проекту федерального закона «О полиции», подготовленные с учётом замечаний и предложений, представленных региональными отделениями Ассоциации юристов России // Юридический мир. 2010. № 10. С. 6–8.

[3] Убийца приговорен пожизненно // Российская газета. 2010.19.02.

МВД, которые инициировал Президент РФ Д.А. Медведев. С целью прервать отрицательный ассоциативный ряд и улучшить общественное отношение к милиции был подписан указ от 24.12.2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»[4]. В тексте документа сказано, что «участились случаи нарушения сотрудниками милиции законности и служебной дисциплины, которые вызывают обоснованную негативную реакцию в обществе и умаляют авторитет власти». Очевидно, что имелись в виду факты отсутствия контроля за хранением оружия в ОВД и его последующее неправомерное применение. Указ президента Российской Федерации ознаменовал реорганизацию в системе МВД, в том числе сменой названия от милиции к полиции, и явился закономерной реакцией руководства страны и общества.

После проведенных обсуждений, правовых экспертиз и консультаций был принят ФЗ от 07.02.2011 г. № 3 «О полиции», который на современном этапе является основным нормативным правовым актом, регулирующим порядок и обстоятельства правомерности применения оружия сотрудниками полиции. Исходя из смысла понимания главы 5 ФЗ «О полиции», под применением огнестрельного оружия считается производство выстрела, в отличие от закона от 18.04.1991 г. № 1026-I «О милиции», где термин «использование» оружия однозначно не употребляется. В главе 10 ФЗ «О полиции» в ст. 49–52 перечисляются виды контроля и надзора за деятельностью полиции и государственные и общественные органы их осуществляющие. Необходимо подчеркнуть, что согласно действующему законодательству (ФЗ «О полиции») контролю и надзору подлежат не только обстоятельства применения оружия, но и ситуации, предшествующие производству выстрела, а также юридическая оценка их последствий.

Государственный контроль за деятельностью правоохранительных органов осуществляют Президент РФ, палаты Федерального собрания, правительство РФ в пределах предоставленных законодательством полномочий. Контроль президента и палат федерального собрания за обеспечением правомерности применения оружия осуществляется посредством внесения поправок и утверждения основного ФЗ «О полиции», регламентирующего применение оружия сотрудниками ОВД. В соот-

[4] СЗ РФ. 28.12.2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6536.

ветствии со ст. 18 ФЗ «О полиции» именно правительством РФ устанавливается перечень оружия и боеприпасов, состоящих на вооружении правоохранителей, при этом не допускается применение сотрудниками ОВД огнестрельного оружия и патронов к нему, причиняющего необоснованно тяжелые ранения и не соответствующего назначению пресечения правонарушения без цели причинения смерти человеку. Сотрудники правоохранительных органов обязаны проходить специальную подготовку и проверку на умение действовать в условиях применения огнестрельного оружия. Согласно приказу МВД от 13.11.2012 г. «Наставление по организации огневой подготовки сотрудников ОВД» подобная проверка проводится не реже одного раза в год. В соответствии с ч. 7 ст. 18 ФЗ «О полиции» сотрудники полиции, не прошедшие проверку на профессиональную пригодность в обстоятельствах применения оружия, проходят аттестацию на соответствие занимаемой должности. Подобной нормы в законе от 18.04.1991 г. № 1026-I «О милиции» не было. До вынесения решения аттестационной комиссии полицейские отстраняются от службы, связанной с возможностью применения оружия. С помощью ведомственных приказов и подзаконных актов сотрудники, не готовые к правомерному применению оружия, изолируются и лишаются возможности его получения для несения службы. В связи с изложенным выше важно подчеркнуть, что в соответствии с ч. 8 ст. 18 ФЗ «О полиции» сотрудники ОВД несут ответственность, установленную законодательством РФ, за превышение полномочий и неправомерное применение огнестрельного оружия. Установленная законодательством РФ ответственность является необходимым условием контроля за правомерным применением оружия.

Анализ материалов судебной практики показывает, что привлечение сотрудников полиции за нарушения, связанные с применением и хранением оружия, достаточно часто выступает предметом судебного разбирательства, а неправомерные действия сотрудников в исследуемой сфере носят системный характер. Так, апелляционные определения Верховного суда Республики Северная Осетия – Алания от 21 июля 2015 года по делу № 33-745/2015[5] и Верховного суда Республики Бурятия от 29 июня 2016 г. по делу № 33-3440[6] могут выступить в качестве наглядного при-

[5] Определение Верховного суда Республики Северная Осетия – Алания от 21 июля 2015 года по делу № 33-745/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

[6] Определение Верховного суда Республики Бурятия от 29 июня 2016 г. по делу № 33-3440 [Электронный ресурс] // СПС «КонстультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

мера проверки органами правосудия легитимности увольнения сотрудников органов внутренних дел за неприменение оружия, отказ эффективно противостоять вооружённым преступникам и проявление трусости.

Ведомственный контроль за огнестрельным оружием является повседневной, превентивной формой при несении службы и осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами МВД как органа исполнительной власти. Осуществление ведомственного контроля реализуется в двух видах: контроль со стороны представителей вышестоящих структур и контроль непосредственных командиров и начальников в повседневной служебной деятельности. Контроль за хранением оружия осуществляется в соответствии с требованиями приказа МВД от 12.01.2009 г. «Об организации снабжения, хранения, учета, выдачи (приема) и обеспечения сохранности вооружения и боеприпасов в органах внутренних дел РФ». Выполнение норм и приложений указанного выше приказа осуществляется начальниками смен, оперативными дежурными ДЧ, инспекторами службы вооружения ОВД и гарантирует сохранность оружия в специализированных служебных помещениях и отсутствие несанкционированного доступа к нему. При выдаче и приеме оружия после несения службы проверяется его чистота, исправность, боекомплект, соответствие табелю учета. Контроль за деятельностью сотрудников дежурных частей и инспекторов службы вооружения возлагается на начальников территориальных ОВД и их заместителей. Таким образом осуществляется ведомственный контроль за сохранностью вооружения в ОВД и пресекается возможность завладения оружием посторонними лицами. При несении службы контроль за хранением и правомерностью применения оружия полицейскими осуществляется непосредственными командирами и начальниками. В качестве иллюстративного примера необходимо отметить требования приказов МВД от 29.01.2008 г. № 80 «Вопросы организации строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции»; от 21.09.2015 г. № 900 «Об утверждении Наставления по организации деятельности строевых подразделений вневедомственной охраны полиции». Требования данных приказов регламентируют контроль за сохранностью оружия при несении службы и порядок организации проверок нарядов полиции. В соответствии с действующими правовыми нормативными документами запрещается назначать для самостоятельного несения службы и вооружать сотрудников, не прошедших первоначальной подготовки в специализированных вузах и учебных центрах. При выдаче оружия в комнате вооружения в присутствии командиров оружие проверяется на незаря-

женность, снаряжается боекомплект, патрон в патронник не досылается. На инструктаже у полицейских проверяется оружие, боекомплект, исправное снаряжение и пистолетный ремешок, которые препятствуют утере оружия. Заряжание и разряжание оружия происходят в присутствии командиров и начальников. На инструктаже проверяющий проводит выборочный опрос полицейских на знание правомерности применения оружия в соответствии с ФЗ «О полиции». При несении службы полицейским запрещается предъявлять и отдавать кому-либо свое оружие, кроме лиц, которым они непосредственно подчинены. Проверка несения службы нарядами полиции происходит один раз в два часа, при этом проверяется наличие оружия и исправность экипировки. При проведении скрытых проверок запрещается имитировать попытку отобрать оружие у полицейского. Таким образом в соответствии с требованиями приказов непосредственными командирами осуществляется ведомственный контроль за сохранностью вооружения и боеприпасов при несении службы полицейскими.

Относительно анализа правомерности применения оружия необходимо обратить внимание, что оценке подвергается ситуация перед, в момент и после производства выстрела. Части 3, 4 ст. 19 ФЗ «О полиции» указывают, что в зависимости от степени оказываемого противодействия сотрудник полиции при применении оружия должен стремиться к минимизации ущерба, после этого правоохранитель должен оказать гражданину, получившему телесные повреждения, первую помощь. При этом в соответствии с ч. 8 ст. 19 указанного выше закона при причинении вреда здоровью гражданина или причинении материального ущерба гражданину или организации полицейский обязан сообщить в течение 24 часов с момента применения оружия в форме рапорта непосредственному начальнику или руководителю ближайшего территориального ОВД. Рапорт полицейского с описанием всех обстоятельств применения оружия также является формой ведомственного контроля со стороны вышестоящих руководителей.

Судебный контроль и надзор, прокурорский надзор предусмотрены ст. 51, 52 ФЗ «О полиции» Они применимы при юридической оценке правомерности применения оружия сотрудниками полиции при несении службы. Согласно ч. 6 ст. 19 ФЗ «О полиции» о каждом случае ранения или причинения смерти гражданина в течение 24 часов ставится в известность прокурор. Таким образом реализуется принцип прокурорского надзора и судебного контроля за правомерным применением оружия сотрудниками полиции.

В качестве наглядного примера результатов судебного контроля при осуществлении уголовно-правовой оценки деятельности сотрудников полиции за неправомерные действия, связанные с применением оружия, представляется возможным привести решения Курганского областного суда от 17 февраля 2011 года по делу № 22-289/2011[7] и Краснодарского краевого суда от 27 марта 2013 года по делу № 22-1976/13[8]. В данных правоприменительных актах судебными органами были подтверждены нарушение полицейскими положений законодательства, устанавливающего порядок применения огнестрельного оружия при задержании лиц, а также законность привлечения данных сотрудников к уголовной ответственности по п. «б» ч. 3 ст. 286 УК РФ.

В соответствии со ст. 50 ФЗ «О полиции» осуществляется общественный контроль за правомерностью применения оружия. Общественная палата и общественный совет при главе МВД организуют свою работу на основании закона № 32-ФЗ от 04.04. 2005 г. «Об общественной палате Российской Федерации». Члены общественной палаты РФ имеют право проводить экспертизу законодательства РФ, участвовать в коллегиях федеральных органов исполнительной власти, приглашать руководителей федеральных органов власти на заседания общественной палаты для обсуждения вопросов и резонансных случаев применения оружия сотрудниками полиции, направлять запросы и участвовать в работе министерских комиссий. Общественная палата вправе давать заключения по фактам нарушения законодательства РФ и направлять их главам министерств и ведомств РФ. Решения общественной палаты РФ имеют рекомендательный характер, но в то же время соответствуют ст. 8, 9 ФЗ «О полиции», которые провозглашают принципами деятельности полиции, в том числе при оценке фактов применения оружия, открытость и публичность (на примере Д. Евсюкова), общественное доверие и поддержку граждан. Часть 6 ст. 9 ФЗ «О полиции» закрепляет общественное мнение одним из критериев оценки деятельности полиции.

Таким образом, необходимо подчеркнуть, что хранение и правомерное применение огнестрельного оружия сотрудниками полиции строго регламентированы действующими нормативными правовыми актами. Сотруд-

---

[7] Кассационное определение судебной коллегии по уголовным делам Курганского областного суда от 17 февраля 2011 года по делу № 22-289/2011 [Электронный ресурс] // СПС «КонстультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

[8] Апелляционное определение судебной коллегии по уголовным делам Краснодарского краевого суда от 27 марта 2013 года по делу № 22-1976/13 [Электронный ресурс] // СПС «КонстультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

ники правоохранительных органов при применении оружия надежно защищены нормами законодательства. Контроль за правомерностью применения оружия осуществляется при государственной поддержке Президентом РФ, всеми ветвями законодательной, исполнительной и судебной власти при непосредственном участии общественных организаций и граждан Российской Федерации. Соблюдение законодательства при применении огнестрельного оружия полицейскими является нормой в демократическом государстве, охраняющей права и свободы граждан и препятствующей злоупотреблениям со стороны сотрудников ОВД.

Список литературы

1. Нургалиев Р.Г. Министр внутренних дел Рашид Нургалиев о проекте федерального закона «О полиции» // Защита и безопасность. 2010. № 54. С. 2–3.

2. Тагаев Н.М. Проект федерального закона «О полиции»: проблемы противодействия преступности сотрудников органов внутренних дел // Юристъ – Правоведъ. 2010. № 6. С. 118–121.

3. Чернов А.В., Парфиненко И.П., Жигалов Н.Ю., Тамбовцева Г.М., Шаламова А.Н., Гончар Е.А. Проект федерального закона «О полиции»: достоинства и недостатки // Российский следователь. 2010. № 21. С. 26–31.

4. Обсуждение проекта федерального закона «О полиции» на расширенном заседании Ученого совета Института государства и права РАН // Государство и право. 2011. № 1. С. 5–10.

5. Рекомендации президиума Ассоциации юристов России по проекту федерального закона «О полиции», подготовленные с учётом замечаний и предложений, представленных региональными отделениями Ассоциации юристов России // Юридический мир. 2010. № 10. С. 6–8.

6. Убийца приговорен пожизненно // Российская газета. 19.02.2010.

7. Определение Верховного суда Республики Северная Осетия – Алания от 21 июля 2015 года по делу № 33-745/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

8. Определение Верховного суда Республики Бурятия от 29 июня 2016 г. по делу № 33-3440 [Электронный ресурс] // СПС «КонстультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

9. Кассационное определение судебной коллегии по уголовным делам Курганского областного суда от 17 февраля 2011 года по делу № 22-289/2011 [Электронный ресурс] // СПС «КонстультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

10. Апелляционное определение судебной коллегии по уголовным делам Краснодарского краевого суда от 27 марта 2013 года по делу № 22-1976/13 [Электронный ресурс] // СПС «КонстультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

ОСОБЕННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕЖИМА ПОСТОЯННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

Т.М. Голубева

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В статье рассматриваются вопросы осуществления режима постоянного государственного контроля (надзора) в отношении различных установленных законодательством объектов, особенности осуществления данного режима на определенных видах объектов.

Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[1] устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора) в отношении определенного круга юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Под установлением режима постоянного государственного контроля (надзора) понимают «создание правовых, материальных и организационных условий для осуществления уполномоченными на то лицами мероприятий по контролю и надзору за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований безопасности при эксплуатации объектов повышенной опасности, осуществлении технологических процессов, а также за обеспечением безопасности таких объектов»[2], а также – за некоторыми другими специализированными организациями.

Для каждой категории объектов существуют свои особенности установления и осуществления режима постоянного государственного контроля (надзора).

Федеральный закон № 294-ФЗ от 26 декабря 2008 г. относит к объектам, в отношении которых устанавливается режим постоянного государственного (контроля) надзора, следующие:

1) опасные производственные объекты I класса опасности;

---

[1] СЗ РФ. 2008. № 52 (ч.1). Ст. 6249.

[2] Нахапетян М.М. Понятие и сущность режима постоянного государственного контроля (надзора) за объектами повышенной опасности // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 77–79.

2) гидротехнические сооружения I класса опасности;

3) отдельные объекты использования атомной энергии;

4) производственные объекты специализированных организаций по осуществлению аффинажа (сортировке, классификации, оценке) драгоценных металлов.

В соответствии с федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ[3] опасными производственными объектами (далее – ОПО) I класса опасности являются предприятия или их цехи, участки, площади, а также иные производственные объекты, которые, по уровню потенциальной опасности аварий на них для жизненно важных интересов личности и общества, законодатель назвал опасными производственными объектами чрезвычайно высокой опасности. Исходя из критериев, указанных в приложении 2 к данному закону, такими объектами являются:

1) объекты по хранению химического оружия, объекты по уничтожению химического оружия и опасные производственные объекты спецхимии;

2) объекты, на которых ведутся горные работы (за исключением добычи, осуществляемой открытым способом без применения взрывных работ), работы по обогащению полезных ископаемых, а именно где могут произойти взрывы газа или пыли; внезапные выбросы породы, газа, пыли; горные удары; прорывы воды в подземные горные выработки;

3) в случае, если для опасного производственного объекта установлен II класс опасности, но он находится на землях особо охраняемых природных территорий, континентальном шельфе РФ, во внутренних морских водах, в территориальном море или прилежащей зоне РФ, на искусственном земельном участке, созданном на водном объекте, то для такого объекта устанавливается I класс опасности.

Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений»[4] от 21.07.1997 г. № 117-ФЗ относит к гидротехническим сооружениям объекты, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод и жидких отходов (плотины, здания гидроэлектростанций, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, сооружения, предназначенные для защиты от наводнений, разрушений берегов и дна водохранилищ, рек), за исключением централизованных систем горячего и холодного водоснабжения и водоотведения.

---

[3] СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

[4] СЗ РФ.1997. № 30. Ст. 3589.

Гидротехнические сооружения в зависимости от их высоты и типа грунтов основания, социально-экономической ответственности и последствий возможных чрезвычайных ситуаций подразделяют в соответствии с критериями классификации гидротехнических сооружений на четыре класса. На гидротехнических сооружениях I класса опасности – чрезвычайно высокой опасности – устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора).

Часть 1.1 статьи 13.1 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» закрепляет также установление режима постоянного государственного контроля (надзора) на объектах использования атомной энергии. Перечень объектов использования атомной энергии утвержден Правительством РФ от 23 апреля 2012 г. № 610-р «Об утверждении Перечня объектов использования атомной энергии, в отношении которых вводится режим постоянного государственного надзора». Приведем примеры таких объектов из перечня:

– ядерные установки, радиационные источники, пункты хранения ядерных материалов, ядерные материалы, хранилища радиоактивных отходов акционерного общества «ОКБМ им. И.И. Африкантова», г. Нижний Новгород;

– хранилища радиоактивных отходов, радиационные источники Нижегородского отделения филиала «Приволжский территориальный округ» федерального государственного унитарного предприятия «Предприятие по обращению с радиоактивными отходами «РосРАО», г. Нижний Новгород.

Часть 1.2 статьи 13.1 ФЗ-294 устанавливает режим постоянного государственного контроля (надзора) на производствах, осуществляющих аффинаж драгоценных металлов, и организациях, занимающихся сортировкой, первичной классификацией и первичной оценкой драгоценных камней, перечень которых также утвержден Правительством РФ. Такими объектами являются, например,

– акционерное общество «Приокский завод цветных металлов»;

– публичное акционерное общество «Горно-металлургическая компания «Норильский никель»;

– акционерная компания «АЛРОСА» (публичное акционерное общество»;

– и другие.

Одним из основных документов опасного производственного объекта и гидротехнического сооружения, позволяющим зарегистрировать

его в государственном реестре опасных производственных объектов (или государственном реестре гидротехнических сооружений), является декларация промышленной безопасности. Она предполагает всестороннюю оценку риска аварии и связанной с ней угрозы, а также разработку мероприятий, направленных на снижение масштаба последствий аварии и размера ущерба, нанесенного в случае аварии на ОПО. В п. 2 статьи 14 федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ устанавливается обязательность разработки декларации промышленной безопасности для ОПО I и II классов опасности самим субъектом, на котором эксплуатируются опасные объекты.

Отсутствие государственной регистрации ОПО является административным правонарушением, влекущим за собой ответственность по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ. Например, судебное решение кассационной инстанции по делу общества с ограниченной ответственностью «Тепловая компания «Стандарт» к Сибирскому управлению Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору о признании незаконным постановления о назначении административного наказания по части 1 статьи 9.1 КоАП РФ[5]. Установив факт эксплуатации ООО «Тепловая компания «Стандарт» газовой котельной – опасного производственного объекта и отсутствия его регистрации названным обществом в реестре опасных производственных объектов, управление составило протокол об административном правонарушении и вынесло постановление о привлечении общества к административной ответственности по части 1 статьи 9.1 КоАП РФ в виде штрафа в размере 200 000 руб. Суд кассационной инстанции оставил решения предыдущих судов без изменений, руководствуясь, в частности, пунктом 2 статьи 2 Закона № 116-ФЗ – опасные производственные объекты подлежат регистрации в государственном реестре.

Необходимым условием установления режима является наличие технологических процессов, которые представляют опасность: а) причинения вреда жизни и здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства; б) причинения вреда имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу; в) возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

---

[5] Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 25.03.2014 г. по делу № А67-4488/2013 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

Постоянный государственный надзор на опасных объектах и гидротехнических сооружениях и объектах использования атомной энергии исполняется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальными органами (далее – Ростехнадзор)[6].

Уполномоченные должностные лица Ростехнадзора систематично и беспрепятственно могут осуществлять ряд мероприятий по контролю. Например, обход и осмотр зданий ОПО; проверка работоспособности приборов и систем контроля безопасности; рассмотрение организационно-распорядительной, технической, разрешительной и иной документации; проверка организации и функционирования системы управления промышленной безопасностью и другие[7]. Установление и осуществление в отношении ОПО постоянного государственного контроля (надзора) не исключает проведения плановых и внеплановых проверок. Однако Ростехнадзор хочет заменить плановые проверки ОПО онлайн-мониторингом. По проекту до 2020 года компании смогут внедрить упомянутую систему по желанию. А с января 2020 года это станет уже обязанностью для организаций с объектами I и II классов опасности[8].

Сейчас же проведение плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих ОПО I класса опасности, а также гидротехнические сооружения I класса опасности, осуществляется не чаще чем 1 раз в год.

В соответствии с Докладом Ростехнадзора от 28 декабря 2017 г.[9], за 9 месяцев 2017 года проведено 46 894 проверки в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих

---

[6] Пункт 2 Положения Постановления Правительства от 5 мая 2012 г. № 455 «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

[7] П. 5 там же.

[8] Проект федерального закона [Электронный ресурс]. URL: http://regulationgov.ru/p/79210.

[9] Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 28 декабря 2017 г. № 595 «Об утверждении доклада о правоприменительной практике контрольно-надзорной деятельности в федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору при осуществлении Федерального государственного надзора в области промышленной безопасности за 9 месяцев 2017 года» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

опасные производственные объекты, из которых плановых проверок 13,5% (6351 проверка), внеплановых проверок – 54,5% (25 552 проверки). Кроме того, в рамках режима постоянного государственного надзора проведено 14 991 (32% от общего количества проведенных за 9 месяцев 2017 года проверок) мероприятие по контролю. Например, при проведении таких мероприятий за 9 месяцев 2017 г. в рамках режима постоянного государственного надзора выявлено 33 123 нарушения из 4910 проверок на объектах угольной промышленности; 2651 нарушение из 265 проверок на объектах нефтегазодобывающей промышленности.

Надо сказать, что количество проведенных проверок за 2017 г. меньше, чем за такой же период 2016 г. Однако общая сумма административных штрафов, наложенных на юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и должностных лиц, увеличилась примерно на 10% по сравнению с 2016 г.

Результатами осуществления постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах I класса опасности являются:

1) акт проверки;

2) запись в журнале постоянного государственного контроля;

3) внесение сведений о результатах мероприятий по контролю в надзорное дело;

4) в случае выявления нарушений – выдача предписаний об устранении выявленных нарушений, возбуждение дела об административном правонарушении, передача дела на рассмотрение в судебные органы.

По результатам проверки гидротехнического сооружения, в отношении которого установлен режим постоянного государственного контроля, должностными лицами Ростехнадзора составляется акт, к которому 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, предписания об устранении выявленных нарушений.

В случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем) обязательных требований должностные лица Ростехнадзора должны:

а) выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и о проведении мероприятий по предотвращению

причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, объектам культурного наследия безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений[10].

На объектах использования атомной энергии режим постоянного государственного контроля (надзора) предусматривает постоянное пребывание уполномоченных должностных лиц Ростехнадзора[11]. Им предоставляется беспрепятственный доступ к ОПО, документам и средствам контроля безопасности по предъявлению удостоверения. Уполномоченными должностными лицами проводится мониторинг требований законодательства в области использования атомной энергии, требования к обеспечению физической защиты, учета и контроля ядерных материалов, подготовки и проведения ядерных опасных работ, а также вправе осуществлять осмотры важных для безопасности элементов и систем ОПО, проверки проектно-конструкторской, технологической, эксплуатационной документации, вправе участвовать в совещаниях по вопросам обеспечения безопасности ОПО.

По результатам вышеперечисленных мероприятий составленные и полученные документы и информация отражаются в надзорном деле опасного производственного объекта. Если в процессе осуществления мероприятий по контролю Ростехнадзором выявлены нарушения, при которых причиняется или может быть причинен вред здоровью граждан или окружающей среде, то выдается предписание об устранении выявленных нарушений вплоть до приостановления выполнения работ.

Результатом осуществления постоянного государственного надзора в области использования атомной энергии является оформленный акт

---

[10] Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) от 24 февраля 2016 года № 67 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений)» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

[11] П. 3 Положения Постановления Правительства от 23 апреля 2012 г. № 373 «Об утверждении положения о режиме постоянного государственного надзора на объектах использования атомной энергии» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

проверки, а также выдача предписания об устранении выявленных нарушений и принятие мер, соразмерных потенциальной опасности объектов использования атомной энергии, в том числе возбуждение и осуществление производства по делу об административном правонарушении (либо передача его на рассмотрение в судебные органы)[12].

Режим постоянного государственного контроля (надзора) на производственных объектах аффинажных организаций и организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней является частью Федерального государственного пробирного надзора. Кроме постоянного государственного надзора пробирный надзор осуществляется посредством плановых и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей[13].

Существует закрытый перечень производственных объектов аффинажных организаций и организаций, осуществляющих сортировку, классификацию и оценку драгоценных камней, на которых устанавливается режим постоянного государственного надзора, утвержденный постановлением Правительства[14]. Постоянный государственный надзор на таких предприятиях осуществляет Российская государственная пробирная палата и Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран). В соответствии с приказом Министерства финансов от 31.01.2017 г. № 13н[15], уполномоченные должностные лица этих учреждений могут

---

[12] Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) от 7 июня 2013 г. № 248 г. Москва «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по федеральному государственному надзору в области использования атомной энергии» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

[13] Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2015 г. № 1355 «Об утверждении правил осуществления федерального государственного пробирного надзора» // СЗ РФ. 21.12.2015. № 51 (часть III). Ст. 7340.

[14] Постановление Правительства от 12 декабря 2015 г. № 1356 «О режиме постоянного надзора на производственных объектах аффинажных организаций и организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней» // СЗ РФ. 21.12.2015. № 51 (часть III). Ст. 7341.

[15] Приказ Минфина России от 31.01.2017 г. № 13н «Об утверждении Административного регламента исполнения федеральным казенным учреждением «Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов

постоянно пребывать на производственных объектах и проводить мероприятия по контролю за хранением, учетом, производством, использованием драгоценных металлов.

П. 7 Положения о режиме постоянного государственного надзора на производственных объектах аффинажных организаций и организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней[16] закрепляет, что при осуществлении постоянного государственного надзора проводится проверка:

- порядка совершения операций с минеральным сырьем;
- требований к учету и хранению драгоценных металлов;
- требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;
- норм потерь драгоценных металлов по учитываемым каналам;
- и др.

Для реализации этих проверок при проведении постоянного государственного контроля должностные лица имеют право проводить:

- обследование, обход и осмотр производственных подразделений;
- проверку технологической документации, регламентирующей производство драгоценных металлов на всех технологических стадиях переработки;
- проверку документации по учету драгоценных металлов;
- отбор проб драгоценных камней для проведения экспертизы.

Руководители организаций обязаны предоставить уполномоченным лицам беспрепятственный доступ к производственным объектам, документам и средствам контроля на производственных объектах. Кроме того, сами должностные лица, осуществляющие постоянный государственный надзор, обязаны соблюдать режимные требования и правила внутреннего распорядка, установленные на данных производствах.

В соответствии с Пунктом 9 указанного положения утверждается

Российской Федерации» государственной функции по осуществлению федерального государственного пробирного надзора посредством установления режима постоянного государственного надзора в отношении производственных объектов аффинажных организаций, а также проведения плановых и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Зарегистрировано в Минюсте России 31.05.2017 г. № 46887 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант-Плюс». URL: www.consultant.ru.

[16] Постановление Правительства от 12 декабря 2015 г. № 1356 // СЗ РФ. 21.12.2015. № 51 (часть III). Ст. 7340.

график проведения уполномоченными лицами мероприятий по контролю в отношении конкретного производства. Этот график является основанием для начала подготовки и осуществления постоянного государственного надзора на производственных объектах.

Если в ходе осуществления постоянного государственного контроля (надзора) выявляются нарушения на производственных объектах, уполномоченными лицами принимаются меры, направленные на пресечение, предупреждение и устранение выявленных нарушений, в том числе должно быть выдано предписание об устранении выявленных нарушений.

Результатом осуществления постоянного государственного контроля(надзора) на производственных объектах аффинажных организаций и организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней, является установление факта соблюдения или нарушения организацией обязательных требований. Это фиксируется двумя способами:

1) составляется акт проверки;

2) производится запись в журнале постоянного государственного надзора.

Таким образом, соглашаясь с мнением профессора Мартынова А.В., что под действие ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» «не подпадает значительная часть видов государственного контроля и надзора, которые, в свою очередь, регулируются отдельными федеральными законами и подзаконными нормативными правовыми актами»[17], можно сделать вывод, что и п. 1 ст. 13.1 предусматривает лишь общую возможность постоянного пребывания уполномоченных лиц на объектах, но для каждого вида объектов, на которых устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора), характерны свои особенности осуществления и реализации общих норм, которые находят свое закрепление в различных нормативных актах.

[17] Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.

Список литературы

1. Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.

2. Нахапетян М.М. Понятие и сущность режима постоянного государственного контроля (надзора) за объектами повышенной опасности // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 77–79.

3. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 25.03.2014 г. по делу № А67-4488/2013 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) ЗА РЕКЛАМНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В ЭЛЕКТРОННЫХ СМИ

А.Н. Логинов

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Для целей настоящей работы под электронными СМИ автором понимаются каналы связи, обеспечивающие через сеть «Интернет» ознакомление широкого (потенциально неограниченного) круга лиц с массовой информацией, которая через них распространяется (на них размещается). Хотя легальное понятие «электронные СМИ» отсутствует, оно берется за основу из-за двух вещей: а) использование сети «Интернет» в учебниках по рекламе и рекламному делу в аспекте СМИ, а также активная интеграция в рекламное пространство таких явлений, как «новые медиа, digital медиа, электронные медиа», в которых «оседает» большое количество рекламы[1]; б) неоспоримое влияние и доступность любой информации в сети «Интернет», что предопределяет повышенное внимание к ее регулированию и фильтрации. Что-то подобное было связано с так называемым «законом о блогерах», а если быть точнее, со ст. 10.2 ФЗ № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», которая в некоторой степени возводила блогеров и деятельность по ведению личного блога где-либо до уровня СМИ, обязывала Роскомнадзор осуществлять регистрацию таких лиц и надзор за их деятельностью. Данная статья 29 июля 2017 года была отмена ФЗ № 276-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации».

Так, Е.С. Припоров отмечает, что «в настоящее время широкую популярность приобретают «новые СМИ», «новые медиа» которые представляют собой динамичное сетевое образование, включающее в себя не

[1]Музыкант В.Л. Основы интегрированных коммуникаций: теория и современные практики. В 2 ч. Часть 2. Smm, рынок m&a: Учебник и практикум для академического бакалавриата. М.: Изд. «Юрайт», 2018. 384 с.; Федотова Л.Н. Реклама: теория и практика: Учебник для академического бакалавриата. М.: Изд. «Юрайт», 2018. 391 с.; Карпова С.В. Рекламное дело: Учебник и практикум для прикладного бакалавриата. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд. «Юрайт», 2018. С. 169.

только сбор, обработку и распространение информации, но и функцию удобной обратной связи между аудиторией и автором, а также способность связывать людей друг с другом и обмениваться огромным объемом данных (социальные сети, интернет-блоги, микроблоги и т.д.)»[2].

В свою очередь, Керстин Вейлер и Роберт Инго Маурер в своем исследовании «Сетевые СМИ – другая журналистика?»[3] считают, что существует три различия старых (традиционных) и новых (сетевых, электронных) СМИ: интрамедиальные (когда функции традиционных СМИ дополняются онлайн-изданиями (газета и ее электронная версия), интермедиальные (различия между новыми и старыми СМИ одной категории) и трансмедиальные (новые формы интерактивного общения).

Легальное определение СМИ в российском законодательстве содержится в абз. 3 ст. 2 Закона РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее по тексту – Закон «О СМИ»): «под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)[4]».

В законе нет специальных положений, касающихся распространения или возможности распространения массовой информации в сети «Интернет», кроме как через сетевое издание. Понятие «новые» или «электронные СМИ» хотя и не является закрепленным в законе, но от этого не теряет актуальности и правильности использования в контексте настоящей работы. Используемые предмет и понимаемые под ним СМИ давно сформированы и очерчены в специализированной научной и учебной литературе, что может лишь поставить вопрос об отсталости и устарелости действующего законодательства о СМИ.

В Федеральном законе от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» (далее по тексту – ФЗ № 38) под «рекламой» понимается информация, распространяемая любым способом, в любой форме и с использованием лю-

---

[2] Припоров Е.С. Роль и влияние «Новых СМИ» в современном мире // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 3-1. С. 251–255.

[3] Сетевые СМИ – Другая журналистика? // Электронный журнал о журналистике, медиасетях Медиаспрут [Электронный ресурс]. URL: http://www.mediasprut.ru/jour/theorie/online/webjour.shtml (дата обращения: 15.06.2018).

[4] Закон РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. № 32. 08.02.1992.

бых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке[5]. Согласно Федеральному закону № 149-ФЗ от 27 июля 2006 года «Об информации, информационных технологиях и защите информации»[6] под информацией понимаются (ст. 2) сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Под распространением информации указанный закон понимает действия, направленные на получение информации неопределенным кругом лиц или передачу информации неопределенному кругу лиц.

Согласно «Модельному информационному кодексу для государств – участников СНГ»[7] под информацией понимаются сведения или данные, порядок использования которых независимо от способа их представления, хранения или организации подлежит правовому регулированию в соответствии с указанным Кодексом и национальным законодательством, а под массовой информацией понимается предназначенная для неопределенного круга лиц печатная, электронная (цифровая, в том числе аудио- и аудиовизуальная) информация. Налицо противоречие общих положений законодательства о СМИ внутренней политике средств распространения информации. Это важно для классификации информации в сети «Интернет» и для выбора оптимальной стратегии надзора за законностью распространения, использованием и содержанием этой информации.

Функции органа, уполномоченного на осуществление контроля (надзора) за рекламной деятельностью, осуществляются ФАС РФ. Законодательство наделяет орган общими полномочиями по административному регулированию рекламной деятельности, сбору информации об основных характеристиках и причинах размещения той или иной рекламной конструкции, проведения проверок и так далее.

Согласно ст. 18 указанного закона реклама распространяется «по сетям электросвязи, в том числе посредством использования телефонной,

---

[5]Федеральный закон от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» // СЗ РФ. 20.03.2006. № 12. Ст. 1232.

[6]Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

[7]Модельный информационный кодекс для государств – участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2013. № 57 (часть 1). С. 44–73.

факсимильной, подвижной радиотелефонной связи…». Но согласно абз. 2 Письма ФАС РФ от 19.05.2006 г. № АК/7654 «Об особенностях отдельных способов распространения рекламы», «…указанное требование распространяется в равной мере и на рекламу, распространяемую по сетям связи Интернет. При этом распространение рекламы в сети Интернет посредством адресных рассылок по электронной почте пользователям почтовых адресов допускается при условии предварительного согласия адресата, которое может быть получено при предоставлении ему электронного почтового ящика»[8]. Положения указанных статей предусмотрены для рекламы по телефонной, факсимильной и радиотелефонной связи, в то время как сеть «Интернет» и деятельность в ней разительно отличается от указанной рекламной деятельности.

Как надзорный орган, ФАС РФ издала письмо от 28.08.2015 года № АК/45828/15 «О рекламе в сети «Интернет»[9]. В письме виден довольно пассивный подход органа к рекламной деятельности в сети «Интернет». Относительно квалификации информации, размещенной в сети «Интернет» в качестве рекламы, в письме говорится следующее: не является рекламой информация о производимых или реализуемых товарах, размещенная на сайте производителя или продавца данных товаров или на страницах в социальных сетях производителя или продавца данных товаров, если указанные сведения предназначены для информирования посетителей сайта или страницы в социальной сети о реализуемых товарах, ассортименте, правилах пользования, также не является рекламой информация о хозяйственной деятельности компании, акциях и мероприятиях, проводимых данной компанией и т.п. Кроме того, письмо не является нормативным актом. Такой подход представляется неверным и противоречащим понятию рекламы. Реклама, сама по себе, нацелена на неопределенный, широкий аудиторный круг. Действующая система надзора ФАС за рекламой сети «Интернет» выглядит весьма рамочно, абстрактно. При правоприменительной деятельности органы применят общие и специальные положения законодательства о рекламе к конкретным ситуациям. Например, в Постановлении Федеральной антимонопольной службы от 29 июля 2015 года о ненадлежащей контекстной рекламе орган определил, что «контекстная реклама с предло-

[8] Письмо ФАС РФ от 19.05.2006 г. № АК/7654 «Об особенностях отдельных способов распространения рекламы» // СПС «КонсультантПлюс».

[9] Письмо ФАС России от 28.08.2015 г. № АК/45828/15 «О рекламе в сети «Интернет» // СПС «КонсультантПлюс».

жением к продаже автомобилей Mitsubishi по сниженной цене, распространявшаяся в апреле 2015 г. в сети Интернет в поисковой системе Google, нарушает часть 7 статьи 5 Федерального закона «О рекламе»[10].

Правоприменительная деятельность исходит из того, что если нет специальных статей, то должны применяться общие положения. Некоторые авторы согласны с этим[11]. С этим нельзя согласиться. Сам закон о рекламе не содержит в себе положений о рекламе в сети «Интернет», хотя реклама в этой среде имеет очень специфические черты, использует ряд новшеств и вообще отличается от иной рекламы. Как и сама сеть «Интернет» с технологическими и пользовательскими особенностями отличается от обыденного информационного пространства. Указанное в тексте письмо ФАС очень размыто определяет стандарты контрольных функций и действия сотрудников антимонопольной службы.

Некоторые исследователи отмечают, что в сфере сети «Интернет» начинают вырабатываться единые стандарты размещения видеоконтента и видеорекламы, а также используется Свод обычаев и правил делового оборота рекламы на территории Российской Федерации и активно применяются положения Международного кодекса рекламной деятельности Международной торговой палаты. Указанные акты способствуют созданию единой терминологии на рекламном рынке и включают рекомендации (прецеденты) конкретных взаимоотношений рекламодателя, рекламного агента и потребителя при формировании требований к содержанию рекламы. Данные принципы заложены в основу самой Концепции формирования Свода обычаев и правил рекламы[12].

Согласно ФЗ № 38, антимонопольный орган, осуществляя государственный надзор в сфере рекламы, вправе выдавать рекламодателям, рекламопроизводителям, рекламораспространителям обязательные для исполнения предписания о прекращении нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, организовывать и проводить проверки соблюдения требований законодательства Российской Федерации о рекламе органами государственной власти, органами местного самоуправления, рекламодателями, рекламопроизводителями и рекламорас-

---

[10] Постановление ФАС России от 29.07.2015 г. по делу № 4-14.3-559/00-08-15 // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.

[11] Акимова И., Гаспарян Э. Digital-реклама: запретить нельзя узаконить // Конкуренция и право. 2016. № 6. С. 30–34.

[12] Панарина М.М. Регулирование контекстной рекламы в сети Интернет: сравнительный опыт США и России // Предпринимательское право. 2016. № 3. С. 51–56.

пространителями, применять меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях и т.д. Но даже в приведенном кейсе федеральной антимонопольной службы в деле значится термин «контекстная реклама» – но что это? Каким правовым рамкам должна отвечать контекстная реклама? Может быть, с учетом сети «Интернет» есть особенности, которые надо учитывать для соблюдения требований рекламодателей и рекламораспространителей, а также для потребителей рекламы? Как нужно организовать проверку в отношении рекламы в сети «Интернет»? Постановление Правительства РФ от 20.12.2012 г. № 1346 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области рекламы»[13] закрепляет лишь общие положения организации и проведения надзорных мероприятий антимонопольным органом.

Подводя итоги, необходимо отметить, что к разрешению данной проблемы нужно подходить комплексно. Мы считаем, что первым шагом будет определение статуса сети «Интернет» или отдельных источников сети «Интернет» для целей массовой информации и, следовательно, определение статуса распространителей этой информации. Закон «О СМИ» современным тенденциям, к сожалению, не отвечает. В законодательстве о рекламе должны появиться полноценные положения о рекламе в сети «Интернет», содержащие в себе как терминологические, так и технологические особенности. Должны определиться законодательно границы рекламы в сети «Интернет», как массовой информации, ее критерии, возможные отступления от общих требований рекламы или, наоборот, более строгие требования. Положения о полномочиях надзорного органа также необходимо дополнить функционалом к исследованию наиболее привлекательных для рекламодателей ресурсов, обозначить методы исследования и фиксации нарушений законодательства о рекламе.

Список литературы

1. Акимова И., Гаспарян Э. Digital-реклама: запретить нельзя узаконить // Конкуренция и право. 2016. № 6. С. 30–34.

2. Карпова С.В. Рекламное дело: Учебник и практикум для прикладного бакалавриата. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 169.

[13] Постановление Правительства РФ от 20.12.2012 г. № 1346 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области рекламы» // СЗ РФ. 24.12.2012. № 52. Ст. 7519.

3. Музыкант В.Л. Основы интегрированных коммуникаций: теория и современные практики. В 2 ч. Часть 2. Smm, рынок m&a: Учебник и практикум для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2018. 384 с.

4. Панарина М.М. Регулирование контекстной рекламы в сети Интернет: сравнительный опыт США и России // Предпринимательское право. 2016. № 3. С. 51–56.

5. Припоров Е.С. Роль и влияние «Новых СМИ» в современном мире // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 3-1. С. 251–255.

6. Федотова Л.Н. Реклама: теория и практика: Учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2018. 391 с.

7. Сетевые СМИ – Другая журналистика? // Электронный журнал о журналистике, медиасетях Медиаспрут. [Электронный ресурс]. URL: http://www.mediasprut.ru/jour/theorie/online/webjour.shtml (дата обращения 15.06.2018).

8. Постановление ФАС России от 29.07.2015 г. по делу № 4-14.3-559/00-08-15 // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.

СИСТЕМА ФАРМАКОНАДЗОРА В РОССИЙСКОМ ЗДРАВООХРАНЕНИИ

А.Э. Романова

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Любое социальное государство ставит перед собой важнейшую задачу сохранения здоровья населения. Не секрет, что возможность ее решения в значительной степени зависит от системы лекарственного обеспечения. В связи с этим «стратегическими целями государственной политики в сфере обращения лекарственных средств является совершенствование системы контроля качества, эффективности и безопасности лекарственных средств»[1].

Федеральный закон от 12.04.2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (далее – Федеральный закон № 61-ФЗ) под эффективностью лекарственных препаратов понимает «характеристику степени положительного влияния на течение, продолжительность заболевания или его предотвращение, реабилитацию на сохранение, предотвращение или прерывание беременности»[2]. При этом безопасность лекарственного препарата представляет собой «характеристику, основанную на сравнительном анализе эффективности лекарственного препарата и риска причинения вреда здоровью»[3]. Следовательно, эффективность лекарственного препарата можно определить через его пользу, а безопасность оценивается путем анализа соотношения пользы и риска от применения.

Нельзя не отметить, что применение любого лекарственного препарата связано с риском причинения вреда здоровью человека из-за вероятности нежелательных реакций. Всемирная организация здравоохранения (далее – ВОЗ) свидетельствует о том, что нежелательные реакции входят в десять основных причин смерти во многих странах мира[4]. Более того, по экспертным данным, «побочные действия лекарственных

---

[1] Аксенова-Сорохтей Ю.Н., Барановская Е.А. Актуальные проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере обращения лекарственных средств // Успехи современной науки и образования. 2016. № 12. Т. 7. С. 52.

[2] Федеральный закон от 12.04.2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

[3] Там же.

[4] Dal Pan G.J., Arlett P.R. The US Food and Drug Administration – European Medicines Agency Collaboration in Pharmacovigilance: Common Objectives and Common Challenges. Drug Saf, 2015, 38 (1). P. 13.

средств являются причиной 5% госпитализаций, от них страдают 5% всех госпитализированных пациентов, и они являются пятой по частоте встречаемости причиной смерти в больнице»[5]. Такая ситуация в значительной части объясняется тем, что у нового лекарственного препарата, выходящего на потребительский рынок, выявляется лишь около половины нежелательных реакций. В связи с этим столь важным направлением государственной политики в сфере здравоохранения является качественный мониторинг эффективности и безопасности лекарственных препаратов.

В соответствии с Федеральным законом № 61-ФЗ данная деятельность именуется фармаконадзором и входит в перечень видов федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств. Цель фармаконадзора состоит в выявлении возможных негативных последствий применения лекарственных препаратов, индивидуальной непереносимости, предупреждения медицинских работников, ветеринарных специалистов, пациентов или владельцев животных и их защиты от применения таких лекарственных препаратов. Полномочия по осуществлению фармаконадзора возложены на Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения (далее – Росздравнадзор).

Нельзя не обратить внимание на то, что законодатель определяет фармаконадзор именно через термин «мониторинг», что вызывает сомнения относительно целесообразности отнесения данной государственно-управленческой деятельности к видам надзорной деятельности. Сам термин «фармаконадзор» является переводом английского слова «pharmacovigilance», что дословно означает «фармацевтическая бдительность». Всемирная организация здравоохранения использует именно этот термин и расшифровывает его как «науку и деятельность по выявлению, оценке, толкованию и предупреждению негативных последствий или любой другой проблемы, связанной с лекарственными средствами»[6]. Как видно из российских и международных правовых норм, осуществление фармаконадзора невозможно однозначно определить как административно-надзорную деятельность. Однако представляется, что логика законодателя в отнесении мониторинга эффективно-

---

[5] Вольская Е.А., Широкова И.Ю. Фармацевтическая бдительность: преобразование системы фармаконадзора в ЕС // Ремедиум. 2015. № 1. С. 7.

[6] Фармакологический надзор // Всемирная организация здравоохранения. [Электронный ресурс]. URL: http://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/safety_efficacy/pharmvigi/ru/ (дата обращения: 23.06.2018).

сти и безопасности лекарственных препаратов (фармаконадзора) к федеральному государственному надзору объясняется тем, что результатами такого мониторинга могут стать проведение проверок в отношении субъекта обращения лекарственных средств согласно нормам Приказа Росздравнадзора от 15.02.2017 г. № 1071 «Об утверждении Порядка осуществления фармаконадзора»[7] (далее – Приказ № 1071) или приостановление применения лекарственного препарата. Это свидетельствует о возможности проникновения в хозяйственную деятельность субъектов обращения лекарственных средств, что является признаком административного надзора[8].

Приказ № 1071 составляет основу нормативно-правового регулирования фармаконадзора, устанавливая так называемые методы его осуществления, к которым относятся: метод спонтанных сообщений, метод периодических отчетов и метод использования информации, полученной в ходе проведения государственного контроля (надзора).

Общепризнанно, что не только в России, но и в мировой практике «система мониторинга безопасности лекарственных средств сегодня основана на методе спонтанных сообщений»[9], который предполагает предоставление субъектами обращения лекарственных средств в уполномоченный орган власти информации о случаях побочных действий, нежелательных реакций, не указанных в инструкции по применению лекарственного препарата. Критериями эффективности данного метода по рекомендациям ВОЗ считается поступление примерно 600 сообщений в расчете на 1 млн жителей. При этом минимальным показателем, при котором метод считается работающим, является 100 сообщений на 1 млн жителей[10]. По данным Росздравнадзора, за 2017 год поступило

---

[7] Приказ Росздравнадзора от 15.02.2017 г. № 1071 «Об утверждении Порядка осуществления фармаконадзора» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 21.03.2017).

[8] Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: Монография / Под ред. Старилова Ю.Н. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2015. С. 21–22.

[9] Загородникова К.А. Организация мониторинга безопасности лекарственных средств в мире – методологические подходы // Тихоокеанский медицинский журнал. 2015. № 1. С. 11.

[10] Мурашко М.А., Пархоменко Д.В., Асецкая И.Л., Косенко В.В., Поливанов В.А., Глаголев С.В. Роль и практика фармаконадзора в российском здравоохранении // Вестник Росздравнадзора. 2014. № 3. С. 57.

28 278 сообщений[11], значит, их среднее число на 1 млн жителей в России составляет 192. Следовательно, в России метод спонтанных сообщений к 2018 году можно признать работающим, но неэффективным.

В связи с этим необходимо разрабатывать механизмы преодоления проблемы малого количества спонтанных сообщений. Одним из них может стать активное расширение форм сообщений о побочных реакциях лекарственных средств непосредственно от пациентов, что давно используется во многих зарубежных странах. Согласно утверждениям специалистов, «по результатам проведенной в этом направлении работы было установлено, что сообщения от пациентов о «подозреваемых» нежелательных реакциях вносят большой вклад в выявление «сигналов» по безопасности лекарственных средств»[12]. По этой причине необходимо внести соответствующие изменения в Приказ № 1071, отдельно наделив потребителей лекарственных средств правом сообщать в Росздравнадзор о нежелательных реакциях при их применении. Кроме того, важно предоставить возможность потребителям передавать спонтанные сообщения непосредственно на официальном сайте Росздравнадзора через существующую подсистему «Фармаконадзор». К сожалению, на данный момент ею могут воспользоваться лишь отдельные субъекты обращения лекарственных средств, в круг которых потребители не входят.

Иной проблемой рассматриваемого метода выступает уровень ценности (так называемой валидности) поступаемой информации. Так, 46,5% сообщений, зарегистрированных Росздравнадзором в прошедшем году через Автоматизированную информационную систему, не соответствуют необходимому уровню качества и полноты содержащейся в них информации[13]. При этом если учитывать и те сообщения, которые по-

---

[11] Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере охраны здоровья граждан и об эффективности такого контроля (надзора) в 2017 году // Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения [Электронный ресурс]. URL: http://www.roszdravnadzor.ru/spec/about/plans/documents/50763 (дата обращения: 15.06.2018).

[12] Затолочина К.Э., Снегирева И.И., Казаков А.С., Колесникова Е.Ю., Журавлева Е.О., Букатина Т.М., Дармостукова М.А. Современные подходы к сбору и репортированию информации о побочном действии лекарственных средств // Безопасность и риск фармакотерапии. 2017. № 5 (1). С. 32–33.

[13] Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере охраны здоровья граждан и об эффективности такого контроля (надзора) в 2017 году // Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения

ступили по электронной почте, то доля сообщений недостаточной валидности повышается до 55,5%. Следовательно, такие сообщения «не содержат сведений, необходимых для проведения полноценного анализа причинно-следственной связи между приёмом препарата и развитием реакции»[14]. В связи с этим важно развивать систему обратной связи Росздравнадзора с сообщающим лицом для уточнения поступившей информации и повышения валидности спонтанного сообщения.

Низкий уровень эффективности основного метода фармаконадзора побуждает развивать использование иных методов, среди которых стоит выделить процедуру предоставления периодических отчетов по безопасности лекарственных препаратов держателями регистрационных удостоверений, а также юридическими лицами, имеющими разрешение проводить клинические исследования. В данной сфере важно обратить внимание на необходимость развития системы управления рисками, аналогичной риск-ориентированному подходу при организации государственного контроля (надзора). Для этого целесообразно создать перечень строго наблюдаемых лекарственных средств, отчеты по безопасности которых предоставляются значительно чаще. В первую очередь в такой перечень необходимо включить новые лекарственные средства (то есть зарегистрированные менее 5 лет назад), так как они требуют повышенного внимания надзорного органа. Отчеты относительно безопасности лекарств, давно существующих на рынке и не отнесенных к группе риска, целесообразно формировать реже – раз в несколько лет, но первые пять лет обращения лекарственного средства на рынке должны быть всесторонне наблюдаемы надзорным органом.

Таким образом, система фармаконадзора в российском здравоохранении нуждается в дальнейшем совершенствовании и развитии, ведь от эффективности и безопасности лекарственных средств зависят жизнь и здоровье населения.

Список литературы

1. Аксенова-Сорохтей Ю.Н., Барановская Е.А. Актуальные проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере обращения

[Электронный ресурс]. URL: http://www.roszdravnadzor.ru/spec/about/plans/documents/50763 (дата обращения: 15.06.2018).

[14] Хосева Е.Н., Морозова Т.Е. Проблемные аспекты развития системы фармаконадзора в Российской Федерации на современном этапе (обзор) // Качественная клиническая практика. 2013. № 3. С. 43.

лекарственных средств // Успехи современной науки и образования. 2016. № 12. Т. 7. С. 52.

2. Вольская Е.А., Широкова И.Ю. Фармацевтическая бдительность: преобразование системы фармаконадзора в ЕС // Ремедиум. 2015. № 1. С. 7.

3. Загородникова К.А. Организация мониторинга безопасности лекарственны средств в мире – методологические подходы // Тихоокеанский медицинский журнал. 2015. № 1. С. 11.

4. Затолочина К.Э., Снегирева И.И., Казаков А.С., Колесникова Е.Ю., Журавлева Е.О., Букатина Т.М., Дармостукова М.А. Современные подходы к сбору и репортированию информации о побочном действии лекарственных средств // Безопасность и риск фармакотерапии. 2017. № 5 (1). С. 32–33.

5. Мартынов А.В.Административный надзор в России: теоретические основы построения: Монография / Под ред. Старилова Ю.Н. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2015. С. 21–22.

6. Мурашко М.А., Пархоменко Д.В., Асецкая И.Л., Косенко В.В., Поливанов В.А., Глаголев С.В. Роль и практика фармаконадзора в российском здравоохранении // Вестник Росздравнадзора. 2014. № 3. С. 57.

7. Хосева Е.Н., Морозова Т.Е. Проблемные аспекты развития системы фармаконадзора в Российской Федерации на современном этапе (обзор) // Качественная клиническая практика. 2013. № 3. С. 43.

8. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере охраны здоровья граждан и об эффективности такого контроля (надзора) в 2017 году // Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения [Электронный ресурс]. URL: http://www.roszdravnadzor.ru/spec/about/plans/documents/50763 (дата обращения: 15.06.2018).

9. Фармакологический надзор // Всемирная организация здравоохранения. [Электронный ресурс]. URL: http://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/safety_efficacy/pharmvigi/ru/ (дата обращения: 23.06.2018).

10. Dal Pan G.J., Arlett P.R. The US Food and Drug Administration – European Medicines Agency Collaboration in Pharmacovigilance: Common Objectives and Common Challenges. Drug Saf, 2015, 38 (1). P. 13–15.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА

В.В. Генералов

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В настоящее время одним из ключевых направлений проводимой административной реформы является снижение административной нагрузки при осуществлении предпринимательской деятельности, оптимизация финансовых издержек государств с сохранением эффективности деятельности надзорных органов. Безусловно, дифференцированный подход при проведении проверок в зависимости от степени риска объектов надзора и степени возможных неблагоприятных последствий является актуальным для сферы деятельности органов государственного пожарного надзора. Кроме того, анализ контрольно-надзорной деятельности в сфере пожарной безопасности является перспективным с точки зрения появления новых институтов, таких как, например, пожарный аудит, а также возможности изложения направлений развития структуры федеральных органов исполнительной власти. Однако в этой связи у правоприменителей появилось множество проблем, связанных с реализацией юридических предписаний, в том числе ввиду недостаточности и неполноты правового регулирования в анализируемой области. Обратимся к некоторым из них.

1. Постановление Правительства РФ от 26.05.2018 г. № 601 закрепляет следующее понятие государственного пожарного надзора – деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности, посредством организации и проведения в установленном порядке проверок деятельности организаций и граждан, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты, территорий, земельных участков, продаваемой пожарно-технической продукции, а также на систематическое наблюдение за исполнением требований пожарной безопасности, анализ и прогнозирование состояния исполнения указан-

ных требований при осуществлении организациями и гражданами своей деятельности[1].

Основная нагрузка в обеспечении государственного пожарного надзора возлагается на федеральную противопожарную службу государственной противопожарной службы, входящую в систему Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России)[2].

Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 была заложена система мер для перехода к риск-ориентированной модели для государственного контроля. Принятые решения направлены на активное использование методов оценки рисков в целях снижения общей административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности. Одновременно внедрение риск-ориентированного подхода позволит повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности[3].

С 2017 года Приказом МЧС России от 30.11.2016 г. № 644 государственный пожарный надзор осуществляется с учетом правил риск-ориентированного подхода.

В приложении № 9 Регламента МЧС России закреплена периодичность плановых проверок, которая зависит от присвоенного класса риска:

– для категории высокого риска – один раз в 3 года;
– для категории значительного риска – один раз в 4 года;
– для категории среднего риска – не чаще чем один раз в 7 лет;
– для категории умеренного риска – не чаще чем один раз в 10 лет;
– для категории низкого риска – плановые проверки не проводятся[4].

---

[1] Постановление Правительства РФ от 26.05.2018 г. № 601 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290» // СЗ РФ. 04.06.2018. № 23. Ст. 3284.

[2] Постановление Правительства РФ от 20.06.2005 г. № 385 (ред. от 29.06.2016) «О федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы» // СЗ РФ. 2005. № 26. Ст. 2649.

[3] Правительство России // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/docs/24285/ (дата обращения: 30.05.2018).

[4] Приказ МЧС России от 30.11.2016 г. № 644 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» (Зарегистрировано в Минюсте России 13.01.2017 № 45228) //

Но МЧС России предлагает при осуществлении государственного пожарного надзора использовать дополнительно категорию «чрезвычайно высокий риск». Прокуратура Североморска разъясняет, что проектом постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о федеральном государственном пожарном надзоре» к категории чрезвычайно высокого риска предлагается отнести детские сады, школы. Также в список объектов, относящихся к категории чрезвычайно высокого риска, входят учреждения, в которых дети пребывают в каникулярное время и в которых предоставляются социальные услуги с обеспечением проживания. Плановые проверки соблюдения требований пожарной безопасности на объектах, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска, будут проводиться один раз в год. Проектом предусматривается повышение категории риска для садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, имеющих общую границу с лесным массивом, а также перевод многоквартирных жилых домов класса функциональной пожарной опасности в более высокую категорию риска в целях организации и осуществления регулярного контроля за их системой обеспечения пожарной безопасности[5].

Только главным управлением МЧС России по Республике Татарстан в рамках обеспечения пожарной безопасности взято на учёт 1725 школ, 1871 ДОУ и 491 объект организаций дополнительного образования, в ходе проведенных проверок выявлено 2135 нарушений требований нормативных документов по пожарной безопасности на 584 объектах. Более того, ежегодно в Республике Татарстан происходят пожары в образовательных учреждениях. Так, за последние 5 лет с 2013 по 2017 год произошло 10 пожаров, получили травмы 4 человека. Из 10 произошедших пожаров в школах произошло – 5, в детском саду – 1, в высшем учебном заведении – 3 и на ином объекте –1[6].

На наш взгляд, к категории «чрезвычайно высокого риска» необходимо добавить опасные производственные объекты I класса (чрезвычайно высокой опасности) и II класса (высокой опасности) – предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные

Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения 29.05.2018).

[5] Вестник пожарно-спасательной отрасли. 25.06.2018. № 245. С. 1.

[6] Главное управление МЧС России по Республике Татарстан // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://16.mchs.gov.ru/pressroom/news/item/7318789/ (дата обращения: 30.05.2018).

объекты, указанные в Приложении 1 к настоящему Федеральному закону [7], поскольку указанные объекты представляют достаточную степень угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда окружающей среде, объектам культурного наследия, а также угрозы чрезвычайных ситуаций как природного, так и техногенного характера.

Усиленный контроль (раз в год) необходим именно на этих объектах (таких как на объектах хранения и уничтожения химического оружия, на объектах спецхимии, объектах добычи нефти и газа, на объектах, где выброс продукции с содержанием сернистого водорода свыше 6% объема такой продукции, на объектах угольной и горнорудной промышленности для шахт угольной промышленности, а также иных объектах ведения подземных горных работ на участках недр, где могут произойти: взрывы газа и (или) пыли; внезапные выбросы породы, газа и (или) пыли; горные удары; прорывы воды) ввиду высокого риска возникновения ЧС и поражения десятков и сотен людей (в основном рабочих на производстве).

Так, в 2017 г. на территории Российской Федерации зарегистрировано 133 077 пожаров, на которых погибло 7824 человек и получили травмы 9361 человек, в том числе на объектах федеральных органов исполнительной власти и юридических лиц, осуществляющих самостоятельный учет пожаров и их последствий, 233 пожара, на которых погибло 8 человек и получили травмы 6 человек[8]. Статистические данные свидетельствуют об увеличении количества пожаров на следующих видах объектов: **производственные здания – на 3,5 %,** складские здания – на 6,8 %, сельскохозяйственные объекты – на 1,0 %[9]. Данную негативную тенденцию необходимо предотвращать, это могли бы сделать плановые проверки соблюдения требований пожарной безопасности на объектах, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска раз в год.

2. Необходимо осветить и проблемы контрольно-надзорной деятельности в сфере аудита пожарной безопасности. Статья 144 ФЗ от 22.07.2008 г. № 123 «Технический регламент о требованиях пожарной

---

[7] Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

[8] Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2017 году». М.: МЧС России. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2018. С. 54–55.

[9] Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2017 году». – М.: МЧС России. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2018. С. 56.

безопасности» одной из форм оценки соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности признает независимую оценку пожарного риска.

Аудит пожарной безопасности – это альтернативный вариант федеральному государственному пожарному надзору. Порядок оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации[10].

Примечательно, что данный вид аудита не регламентируется на федеральном уровне, поскольку данному вопросу не посвящены нормы законодательства, кроме того, в подзаконных нормативно-правовых актах не закреплен механизм оценки. Правовое регулирование пожарного аудита заключено в ведомственных актах МЧС России, но и его регулирование нельзя назвать полным.

Положительный момент введения пожарного аудита заключается в том, что негосударственные компании стали оценивать объекты (снижение административной нагрузки на государственные органы), а также отстаивать права данных объектов в судах, защищать объекты до их приостановления (закрытия).

В то же время Приказ МЧС РФ от 28 июня 2012 г. № 375 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» (далее – Административный регламент МЧС России 2012 г.), регулирующий пожарный аудит, имел существенные пробелы. Так, в ходе неплановой проверки учитывается лишь малая часть требований нормативных документов по пожарной безопасности. Если у проверяемого объекта есть заключение о положительной независимой оценке риска, то проверяющий инспектор может отметить лишь те мероприятия, которые учитывались при пожарном аудите при расчете пожарного риска. Получается, проверяемый объект соответствует требованиям по-

[10] Постановление Правительства РФ от 07.04.2009 г. № 304 «Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» // СЗ РФ. 2009. № 15. Ст. 1836.

жарной безопасности, что зафиксировано в специальном заключении, и в то же время подпадает под санкции ввиду нарушения норм, регулирующих эту же сферу. Из смысла п. 48.1 Административного регламента 2012 г. следует, что при наличии удовлетворительного заключения независимой оценки пожарного риска при неплановой проверке инспектор отмечает как выполненные только мероприятия, указанные в специальных расчетах. Другие невыполненные мероприятия не могут быть отмечены как исполненные, с соответствующими последствиями в виде административной ответственности.

Приказ МЧС России от 30.11.2016 г. № 644, который заменил Административный регламент 2012 года, должен был решить данную проблему, но упоминаний о сущности независимой оценки риска можно встретить в кратко раскрытых 2 пунктах, которые дублируют положения Административного регламента 2012 г.

Исходя из вышеописанных проблем, необходимо пересмотреть методику пожарного аудита и систематизировать весь материал в одном акте с более детальной регламентацией независимой оценки риска для его эффективного применения.

Повышение качества и сокращение сроков проведения проверок с применением современных технологий работы с нормативной информацией не означает того, что органы государственного пожарного надзора должны проводить детальные проверки и разрабатывать адресные системы пожарной безопасности объектов. Этой работой должны заниматься организации, специализирующиеся на пожарном аудите, а органы государственного пожарного надзора должны проверять выполнение обязательных мер пожарной безопасности и контролировать качество пожарного аудита, но с учетом необходимых изменений в данной сфере. На наш взгляд, эти изменения должны касаться усиления требований к *аккредитованной экспертной организации, устранения пробелов в оценке категории пожарного риска и регламентации процедуры деятельности независимой оценки риска.*

Постановлением Правительства РФ от 26.05.2018 г. № 601 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290» скорректирован порядок осуществления федерального государственного пожарного надзора:

1) определено, что к органам государственного пожарного надзора относятся, в том числе, соответствующие подразделения «силовых» ведомств;

2) уточнены права и обязанности лиц, наделенных полномочиями государственных инспекторов пожарного надзора в «силовых» ведомствах;

3) руководители структурных подразделений центрального аппарата МЧС России и его заместители наделяются правами главного государственного инспектора РФ по пожарному надзору и заместителей главного государственного инспектора РФ по пожарному надзору соответственно;

4) актуализируется перечень должностных лиц органов государственного пожарного надзора, уполномоченных на осуществление федерального государственного пожарного надзора[11].

Данное Постановление создает новый этап во взаимоотношении государственных органов пожарного надзора. Учитывая реформирование «силового блока» (передача в МВД РФ ФМС и ФСКН, создание Нацгвардии), мы видим, что данные изменения тоже могут стать предпосылками масштабной реформы для МЧС РФ. Ранее с такой позицией высказывался экс-глава МВД РФ А.С. Куликов: «С точки зрения полицейско-технической, приближение (пожарной службы к полиции) будет правильным. С точки зрения других служб – трудно сказать. Решение такое еще не принято, это же только один из проектов. Мы не знаем, какая нагрузка будет, какие структуры предлагается передать в Минобороны, какие в МВД. Это непонятно и надо разбираться с конкретным планом, чтобы дать какую-то оценку»[12].

Таким образом, на основании проведенного исследования можно сделать следующие выводы относительно решения отдельных проблемных вопросов государственного пожарного надзора, затронутых в рамках настоящей статьи. Во-первых, к дополнительной категории чрезвычайно высокого риска следует добавить опасные производственные объекты I класса (чрезвычайно высокой опасности) и II класса (высокой опасности), то есть, например, это предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, что вытекает непосредственно из сущности риск-ориентированного подхода. Во-вторых, правовое регулирование анализируемого вида аудита носит фрагментарный характер, соответственно, представляется необходимым пере-

---

[11] Постановление Правительства РФ от 26.05.2018 г. № 601 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290» // СЗ РФ. 2018. № 23. Ст. 3284.

[12] РИА Новости // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://ria.ru/defense_safety/20160920/1477453733.html (дата обращения: 30.05.2018).

смотреть методику пожарного аудита и систематизировать весь материал в одном акте с более детальной регламентацией независимой оценки риска. В-третьих, требуются изменения в отношении увеличения требований к *аккредитованной экспертной организации, устранения пробелов в оценке категории пожарного риска и регламентации процедуры деятельности независимой оценки риска*. В-четвертых, нельзя не обратить внимание на тот факт, что происходит активное реформирование «силового блока», что обусловливает возможность изменений для МЧС РФ.

Список литературы

1. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2017 году». М.: МЧС России. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2018.

2. МЧС России предлагает ввести категорию «чрезвычайно высокий риск» // Вестник пожарно-спасательной отрасли. 25.06.2018. № 245. С. 1.

3. Главное управление МЧС России по Республике Татарстан // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://16.mchs.gov.ru/pressroom/news/item/7318789/ (дата обращения: 30.05.2018).

4. Правительство России // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/docs/24285/ (дата обращения: 30.05.2018).

5. РИА Новости // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://ria.ru/defense_safety/20160920/1477453733.html (дата обращения: 30.05.2018).

ЧАСТЬ V. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

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, возникающих в обществе. Однако сама деятельность государственных органов и должностных лиц по устранению тех или иных проблем не всегда результативна, а порой совсем неэффективна 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] 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[3]. Федеральный Закон РФ от 21 июля 2014 года № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[4] (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 выше указанного 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.

Различные формы общественного контроля в сфере здравоохранения на федеральном уровне реализуются двумя организациями. Одной из этих организаций является Совет общественных организаций по защите прав пациентов при Министерстве здравоохранения Российской Федерации (далее − Совет). Положение о данном Совете утверждено Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации (далее – Министерство) № 437 от 23 октября 2012 года. В соответствии с данным ведомственным актом Совет является совещательным органом,

---

[3] Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 8–10.

[4] СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

осуществляющим рассмотрение и выработку предложений по вопросам организации и оказания медицинской помощи, включая лекарственное обеспечение, а также по вопросам повышения эффективности и безопасности медицинских технологий и медицинской продукции, совершенствования системы здравоохранения и государственной системы оказания медицинской помощи, расширения общественного контроля в сфере здравоохранения. Решения Совета носят рекомендательный характер. Основными принципами деятельности Совета является добровольность, гласность, законность и профессионализм. Совет осуществляет следующие функции: обсуждение нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере охраны здоровья граждан; подготовка предложений и рекомендаций по вопросам организации и оказания медицинской помощи, включая лекарственное обеспечение, повышения эффективности и безопасности медицинских технологий и медицинской продукции, совершенствования системы здравоохранения и государственной системы оказания медицинской помощи, расширения общественного контроля в сфере здравоохранения; координацию работы советов общественных организаций по защите прав пациентов при исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья. Так, в первом полугодии 2018 года запланировано рассмотрение следующих вопросов: «Об основных направлениях деятельности советов общественных организаций по защите прав пациентов в субъектах Российской Федерации»; «Обсуждение Резолюции VIII Всероссийского конгресса пациентов»; «Обсуждение необходимых мер по предупреждению возникновения и разрешению конфликтных ситуаций в медицинских организациях»; «О льготном лекарственном обеспечении. Текущая ситуация, реализация стратегии лекарственного обеспечения, система фармаконадзора». Кроме этого, был проведен ряд рабочих совещаний по вопросам оказания Скорой медицинской помощи и доставки инвалидов до места оказания медицинской помощи и обратно, применения лекарственных препаратов вне показаний, указанных в инструкции по применению, незарегистрированных лекарственных средств и деятельности врачебных комиссий, целесообразности подготовки поправок в Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323 «Об охране здоровья граждан в Российской Федерации» в части включения в текст закона понятия «доверенное лицо» и конкретизации термина «по жизненным показаниям», а также по вопросам развития медицинской реабилитации[5].

[5] План работы // Министерство здравоохранения Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://www.rosminzdrav.ru/open/supervision/patients/plan-raboty (дата обращения: 23.07.2018).

Таким образом, работа Совета проводится по важным направлениям и сферам системы здравоохранения, а результат выражен в материалах – презентациях и протоколах заседаний, которые публикуются в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для всеобщего ознакомления.

Еще одна важная организация, которая осуществляет общественный контроль, это Общественный совет при Министерстве здравоохранения Российской Федерации (далее – Общественный совет). Положение о данном Общественном совете утверждено Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации № 736 от 12 октября 2013 года. В соответствии с данным нормативным правовым актом Общественный совет призван обеспечить учет потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиту прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при осуществлении государственной политики в части, относящейся к сфере деятельности Министерства, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью Министерства. Общественный совет является постоянно действующим совещательно-консультативным органом общественного контроля. Решения Общественного совета носят рекомендательный характер.

Целью деятельности Общественного совета является осуществление общественного контроля за деятельностью Министерства, включая рассмотрение проектов разрабатываемых общественно значимых нормативных правовых актов, участие в мониторинге качества оказания государственных услуг, реализации контрольно-надзорных функций, хода проведения антикоррупционной и кадровой работы, оценке эффективности государственных закупок, рассмотрение ежегодных планов деятельности Министерства и отчета об их исполнении, а также иных вопросов, предусмотренных действующим законодательством. Компетенция Общественного совета является достаточно широкой, так данный орган рассматривает проекты общественно значимых нормативных правовых актов и иных документов, разрабатываемых Министерством; участвует в мониторинге качества оказания государственных услуг Министерством; принимает участие в антикоррупционной работе, оценке эффективности государственных закупок и кадровой работе Министерства, а также принимает участие в работе аттестационных комиссий и конкурсных комиссий по замещению должностей.

Так, Общественным советом с января по апрель 2018 года была проведена следующая немаловажная работа. Во-первых, Общественный совет признал целесообразным реализацию инвестиционного проекта «Строительство детской областной клинической больницы в г. Твери» с использованием бюджетных средств». Во-вторых, одобрил в целом про-

ект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие здравоохранения» и рекомендовал Министерству обеспечить контроль за достижением целевых показателей пилотной государственной программы по годам её реализации. В-третьих, поддержал проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» и рекомендовал Министерству включить в состав рабочего органа по реализации приоритетного проекта «Формирование здорового образа жизни». В-четвертых, рекомендовал Министерству продолжить работу по объединению наиболее эффективных мер, регулирующих оборот электронных средств доставки никотина в рамках Приоритетного проекта «Формирование здорового образа жизни», предлагаемых указанными законопроектами, в единый нормативный правовой акт и включить в состав рабочего органа по реализации приоритетного проекта «Формирование здорового образа жизни» члена Общественного совета при Министерстве здравоохранения Российской Федерации. В-пятых, одобрил работу Министерства здравоохранения Российской Федерации за 2017 год.

Таким образом, Общественный совет принимает важную роль в работе Министерства здравоохранения Российской Федерации, а также отвечает сущности и смыслу общественного контроля и направлен на достижение поставленных целей и задач о сближении общества и государственных органов в установленной сфере деятельности.

Список литературы

1. Зарубицкая Т.К., Скляров И.А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. Н. Новгород, 1993. 111 с.

2. Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 8–10.

3. Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 35–45.

4. План работы // Министерство здравоохранения Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://www.rosminzdrav.ru/open/supervision/patients/plan-raboty (дата обращения: 23.07.2018).

ЧАСТЬ V

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.С. Елисеева

Приволжский филиал
Российского государственного университета правосудия

В послании Президента Российской Федерации к Федеральному собранию Российской Федерации 2012 года В.В. Путин, подчеркивая, что демократия – естественный политический выбор России, отметил, что демократия – это возможность не только выбирать власть, но и постоянно эту власть контролировать, оценивать результаты ее работы[1]. В послании 2016 года Президент уточнил, что курс на развитие, в том числе, институтов прямой демократии, безусловно, будет продолжен[2].

Несомненно, за последние годы была проделана непростая работа по развитию институтов непосредственной демократии в России. В частности, был сформирован институт общественного контроля, под которым подразумевается «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»[3].

Ч. 1 ст. 18 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» относит к формам общественного контроля

---

[1] Послание Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года // [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=138990&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.23480137107864807#06555815801362737

[2] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года // [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978/.

[3] Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 23 июля.

общественный мониторинг, общественную проверку, общественную экспертизу, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия, не противоречащие федеральному закону.

Изучение практики реализации общественного контроля в Российской Федерации позволяет выделить ключевые проблемы функционирования этого института непосредственной демократии и предложить некоторые направления его совершенствования.

1. Существенной проблемой сегодня является ограничение предмета регулирования Федерального закона № 212-ФЗ: ч. 2 ст. 2 уточняет, что 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 и т.д. регулируется соответствующими федеральными законами. Так, ст. 50 Закона «О полиции» предусматривает возможность проведения общественного контроля за деятельностью полиции, более того, деятельность общественного совета при МВД России осуществлялась еще с принятия в 2011 г. Указа Президента РФ «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»[4].

С другой стороны, возможность общественного контроля за таким направлением деятельности государства, как отправление правосудия, не предусмотрена ни одним отраслевым законом. Соответственно, отдельные общественные инициативы, в частности по общественному мониторингу реализации судебной власти (например, мониторинг доступности и открытости правосудия, осуществляемый НП «Центр правовых программ Леонида Никитинского»[5]), с точки зрения правовой основы осуществления выглядит спорным.

Внедрение действенных механизмов общественного контроля за судебной властью, деятельностью прокуратуры и следственных органов представляется одним из ключевых направлений совершенствования общественного контроля в Российской Федерации.

---

[4]Указ Президента РФ от 23.05.2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3154.

[5]Судебный мониторинг // Центр правовых программ Л. Никитинского [Электронный ресурс]. URL: https://nikitinskycentre.ru/sudebnyj-monitoring (дата обращения: 28.04.2018).

«Демократия» и «общественный контроль» в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (2000–2018 гг.)

№ п/п	Президент Российской Федерации	Дата обращения с посланием Федеральному Собранию Российской Федерации	Количество слов «демократия»	Количество слов «общественный контроль»	Контекст (для термина «общественный контроль»)
1	Путин В.В. (первый срок)	8 июля 2000 г.	12	-	-
2		3 апреля 2001 г.	1	-	-
3		18 апреля 2002 г.	1	1	Местный уровень – ресурс для общественного контроля за властью
4		16 мая 2003 г.	4	-	-
		Итого	**18**	**1**	
5	Путин В.В. (второй срок)	26 мая 2004 г.	8	-	-
6		25 апреля 2005 г.	23	-	-
7		10 мая 2006 г.	2	-	-
8		26 апреля 2007 г.	5	-	-
		Итого	**42**	**-**	
9	Путин В.В. (третий срок)	12 декабря 2012 г.	6	2	Активное гражданское участие как условие борьбы с коррупцией, злоупотреблениями власти
10		12 декабря 2013 г.	-	1	Формирование правовой базы для гражданского участия в управлении государством
11		4 декабря 2014 г.	-	-	-
12		3 декабря 2015 г.	-	-	-
13		1 декабря 2016 г.	1	-	-
14		2017 г.	обращения с посланием Федеральному Собранию не было		
15		1 марта 2018 г.	2	-	-
		Итого	**9**	**3**	

2. В соответствии со ст. 9 Федерального закона № 212-ФЗ круг субъектов общественного контроля существенно ограничен: основной «движущей силой» общественного контроля являются Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации и общественные палаты (советы) муниципальных образований, а также общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом, например, для регистрации в качестве кандидата в общественные советы при федеральных органах исполнительной власти лицо должно быть выдвинутым общественными объединениями и иными некоммерческими организациями.

На ограничение субъектов общественного контроля и невключение в этот перечень граждан Российской Федерации указывают многие исследователи. Например, Е.С. Шугрина, подчеркивая, что основной задачей общественного контроля является повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, задает логичный вопрос: «как можно реализовать эту задачу, если гражданин прямо не поименован в качестве субъекта общественного контроля?»[6].

Кроме того, из субъектов общественного контроля исключены общественные объединения, хотя, в то же время, именно эти субъекты стояли у истоков общественного контроля, например в сфере государственных закупок. Исходя же из смысла ст. 9 Федерального закона № 212-ФЗ, такие организации, как РОО «Общественный контроль»[7], не являются субъектами общественного контроля, и их участие в реализации общественного контроля существенно ограничено.

Представляется, что для активизации включения граждан и общественных объединений в процедуры общественного контроля круг субъектов общественного контроля должен быть расширен, по крайней мере – для отдельных форм общественного контроля. В частности, для общественного мониторинга ч. 2 ст. 19 Федерального закона № 212-ФЗ вводит понятие «организатор общественного мониторинга», к кругу

---

[6] Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 19–24.

[7] Общественный контроль за соблюдением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок [Электронный ресурс]. URL: http://public-control.ru/index.html (дата обращения: 20.04.2018).

которых кроме субъектов общественного контроля отнесены «общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации».

3. На форуме активных граждан «Сообщество»[8], проведенном Общественной палатой Российской Федерации в ноябре 2017 г., в рамках дискуссионной площадки по общественному контролю многие участники обсуждения указывали на проблему «огосударствленного» подхода к формированию органов общественного контроля – когда общественные палаты (советы) при органах власти формируются из сотрудников либо бывших сотрудников этих же органов власти.

Эта проблема присутствует сегодня во многих субъектах Российской Федерации. Например, в Пензенской области в ряде министерств и ведомств в состав общественных советов входят заместители руководителей органов исполнительной власти, должностные лица министерств (начальники отделов, заместители начальников отделов и т.д.)[9], то есть общественные советы сформированы без учета принципа независимости субъектов общественного контроля.

Данная проблема, очевидно, в настоящее время не имеет адекватного решения: запрет для включения в состав субъектов общественного контроля лиц, прекративших государственно-служебные отношения, будет, во-первых, являться дискриминационным, во-вторых – не сочетается с принципом профессионализма при осуществлении общественного контроля.

С другой стороны, ст. 11 Федерального закона № 212-ФЗ распространяет нормы о конфликте интересов и на лиц субъектов общественного контроля. При этом личная заинтересованность лица субъекта общественного контроля рассматривается как «возможность получения… доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав, либо услуг для себя или для третьих лиц». То есть факта прохождения службы в органе власти, при котором формируется палата

---

[8] Итоговый отчет Форума «Сообщество» // Сайт «Сообщество» форум для тех, кто действует [Электронный ресурс]. URL: http://форумсообщество.рф/system/App/Region/conception_files/000/000/001/original/ОПРФ_Итоговый%20форум%20Сообщество.pdf (дата обращения 10.04.2018).

[9] См. подробнее: Практика общественного контроля Нижегородской области 27 июня 2016 г. // Официальный сайт Законодательного Собрания Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.zsno.ru/ru/news/?nid=9902&a=entry.show (дата обращения: 20.04.2018).

(совет), недостаточно для отказа во включении лица в состав субъекта общественного контроля.

4. При этом следует отметить интересный факт: предусмотренная федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации система отбора членов общественных палат (советов) может быть фактором снижения активности граждан, заинтересованных в осуществлении общественного контроля, особенно – при «командном» подходе к формированию органов общественного контроля в Российской Федерации. Например, в Тульской области в 2017 г. был обновлен состав общественных советов при органах исполнительной власти и общественных советов муниципальных районов (городских округов). Формирование составов проводилось на конкурсной основе путем проверки соответствия представленных документов требованиям, предъявляемым к членам органов общественного контроля, и проведения собеседования.

Всего по данным Доклада о состоянии гражданского общества в Тульской области[10] поступило 1750 заявок, в состав 29 общественных советов при органах исполнительной власти области было отобрано 369 кандидатов, в 26 общественных советов муниципальных районов (городских округов) было отобрано 384 кандидата, то есть было назначено 753 человека. Возникает вопрос: как оценить динамику гражданской активности 997 человек, не прошедших отбор? Очевидно, следует прогнозировать ее снижение, то есть достигнуты цели, противоположные заявленным для общественного контроля.

В качестве решения данного вопроса можно предложить создание базы социально активных граждан по аналогии с резервом управленческих кадров на государственной службе или программой «Команда Правительства»[11], созданной в Нижегородской области.

5. Непростым остается и вопрос определения правового статуса лиц, входящих в состав органов общественного контроля, в частности – вопрос определения полномочий общественных контролеров, проблема их

---

[10] Доклад о состоянии гражданского общества в Тульской области за 2017 г. // [Электронный ресурс]. URL: https://op71.ru/upload/iblock/453/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%202017_%D1%81%D0%B6%D0%B0%D1%82%D1%8B%D0%B9.pdf.

[11] «Команда Правительства» Нижегородской области // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://hr.government-nnov.ru (дата обращения: 17.05.2018).

защиты, вопрос ответственности представителей публичной администрации, нарушающих требования законодательства об общественном контроле. Практически на всех круглых столах, дискуссионных площадках и конференциях, посвященных общественному контролю в Российской Федерации, поднимается вопрос расширения полномочий субъектов общественного контроля, без которого реализацию Федерального закона № 212-ФЗ можно назвать имитацией общественного контроля.

На круглом столе в Законодательном собрании Нижегородской области на тему «Практика осуществления общественного контроля в Нижегородской области»[12] 30 июня 2017 г. член Общественной палаты Нижегородской области А.А. Сериков подчеркнул, что сегодня физическое лицо имеет больше полномочий, чем общественный контролер, так как они гарантируются механизмами судебной и административной защиты, гарантиями, предусмотренными Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[13].

Действительно, несмотря на то, что ст. 16 Федерального закона № 212-ФЗ устанавливает обязанность органов власти и организаций, осуществляющих публичные полномочия, рассматривать итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, и давать субъектам общественного контроля обоснованный ответ, во-первых, сроки этого ответа – 30 дней – аналогичны срокам рассмотрения обращения гражданина, установленным Федеральным законом № 59-ФЗ; во-вторых, нет жесткого требования об учете предложений, замечаний и выводов, содержащихся в итоговом документе.

Фактически, субъектам общественного контроля приходится прибегать к поиску инструментов воздействия на представителей публичной администрации, например привлекать средства массовой информации. Сегодня лишь одна статья Кодекса Российской Федерации об админи-

---

[12] Эксперты обсудили формы и виды общественного контроля // Официальный сайт Законодательного Собрания Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.zsno.ru/ru/news/?nid=11079&a=entry.show (дата обращения: 18.04.2018).

[13] Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

стративных правонарушениях[14] содержит положения об ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле – ст. 19.32, предусматривающая ответственность за нарушение законодательства об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания[15]. При этом, несмотря на необходимость введения отдельного состава за воспрепятствование осуществления общественного контроля в иных сферах или распространения действия ч. 1 ст. 19.32 на все виды общественного контроля, отмечаемую многими административистами[16], ответственность так и не была введена.

Очевидно, данный перечень проблем не исчерпывающий и требует тщательного системного анализа. Не находя разрешения, проблемные точки общественного контроля негативно сказываются на восприятии обществом института общественного контроля, нивелируя его как способ повышения доверия общества к государству и его должностным лицам. Механизм общественного контроля требует доработки, требует отказа от принципа идейного позитивизма: принятие Федерального закона № 212-ФЗ, Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»[17], законодательства субъектов Российской Федерации и т.д. не равнозначно созданию системы действующего общественного контроля в стране.

Список литературы

1. Зубарев С.М. Некоторые проблемы правового регулирования общественного контроля // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 114–119.

[14] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[15] Федеральный закон от 10.06.2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Российская газета. 2008. 18 июня.

[16] См., например: Зубарев С.М. Некоторые проблемы правового регулирования общественного контроля // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С.118.

[17] Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 7 апреля.

2. Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 19–24.

3. Доклад о состоянии гражданского общества в Тульской области за 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: https://op71.ru/upload/iblock/453/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%202017_%D1%81% D0%B6%D0%B0%D1%82%D1%8B%D0%B9.pdf.

4. Итоговый отчет Форума «Сообщество» // Сайт «Сообщество» форум для тех, кто действует [Электронный ресурс]. URL: http://форумсообщество.рф/system/App/Region/conception_files/000/000/001/original/ОПРФ_Итоговый%20форум%20Сообщество.pdf (дата обращения: 10.04.2018).

5. «Команда Правительства» Нижегородской области // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://hr.government-nnov.ru (дата обращения: 17.05.2018).

6. Общественный контроль за соблюдением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок [Электронный ресурс]. URL: http://public-control.ru/index.html (дата обращения: 20.04.2018).

7. Послание Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=138990&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.23480137107864807#06555815801362737.

8. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978/.

9. Практика общественного контроля Нижегородской области 27 июня 2016 г. // Официальный сайт Законодательного Собрания Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.zsno.ru/ru/news/?nid=9902&a=entry.show (дата обращения: 20.04.2018).

10. Судебный мониторинг // Центр правовых программ Л. Никитинского [Электронный ресурс]. URL: https://nikitinskycentre.ru/sudebnyj-monitoring (дата обращения: 28.04.2018).

11. Эксперты обсудили формы и виды общественного контроля // Официальный сайт Законодательного Собрания Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.zsno.ru/ru/news/?nid=11079&a=entry. show (дата обращения: 18.04.2018).

ВИДЫ СУБЪЕКТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ

В.А. Ильченко

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» внёс изменения в круг субъектов российского права за счёт реорганизации милиции в полицию. Обеспечение общественной безопасности названо законодателем в качестве одного из назначений российской полиции, становление которой явилось результатом модернизации и совершенствования деятельности органов внутренних дел.

Руководствуясь статьей 50 закона «О полиции»[1], субъектами общественного контроля за деятельностью полиции являются граждане, общественные объединения, организации, общественные советы.

Сегодня основной законодательной нормой, закрепляющей право полиции на сотрудничество с гражданами, является п. 34 ч. 1 ст. 13 Закона «О полиции», согласно которому полиции предоставлено право:

- привлекать граждан с их согласия к внештатному сотрудничеству;
- устанавливать негласное сотрудничество с гражданами, изъявившими желание конфиденциально оказывать содействие полиции на безвозмездной или возмездной основе;
- объявлять о назначении вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших, и выплачивать его гражданам;
- поощрять граждан, оказавших помощь полиции в выполнении иных возложенных на неё обязанностей;
- привлекать для консультаций в установленном порядке специалистов государственных и муниципальных органов, организаций с сохранением за ними заработной платы (денежного содержания) по основному месту работы (службы).

Инициатива сотрудничества может исходить как от граждан, так и от полиции. По смыслу п. 34 ч. 1 ст. 13 Закона «О полиции» инициатива привлечения граждан к внештатному сотрудничеству исходит от полиции, а

[1] Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.

инициатива негласного сотрудничества – от граждан, «изъявивших желание конфиденциально содействовать полиции». Однако это не исключает, что в первом случае инициатива может исходить непосредственно от граждан, а во втором – от штатных сотрудников полиции. В любом случае принятие решения о возможности сотрудничества с конкретным гражданином – прерогатива должностных лиц федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или территориальных органов.

В Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка»[2], который был принят 2 апреля 2014 года, цель определяется как создание правовых условий для добровольного участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка. Под ним понимается – оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, которые совершаются в общественных местах.

Поэтому народная дружина является общественным объединением, основанном на членстве, участвующем в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления. Народным дружинником считается гражданин Российской Федерации, являющийся членом народной дружины и принимающий в ее составе участие в охране общественного порядка. Реестр народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности в субъекте Российской Федерации является информационным ресурсом, содержащим сведения о народных дружинах и об общественных объединениях правоохранительной направленности, созданных на территории субъекта Российской Федерации.

В каждом субъекте Российской Федерации действуют общественные советы при МВД. Такие советы формируются на основе добровольного участия граждан Российской Федерации, общественных объединений и организаций.

Подобное регулирование предусматривалось и ранее. Часть 1 статьи 20 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федера-

---

[2] Федеральный закон от 02.04.2014 г. № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. 07.04.2014. № 14. Ст. 1536.

ции»[3] указывает, что совет Общественной палаты Российской Федерации вправе обратиться к руководителю федерального органа исполнительной власти с предложением создать общественный совет при данном органе. Согласно части 2 указанной статьи, порядок образования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, определяется главой государства. К примеру, основными задачами Общественного совета в Нижегородской области являются:

- привлечение граждан, общественных объединений и организаций к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности, а также содействие в реализации государственной политики в сфере противодействия преступности;
- участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан, общественных объединений и организаций по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел;
- участие в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел, в том числе через средства массовой информации, и в публичном обсуждении вопросов, касающихся деятельности органов внутренних дел;
- анализ мнения граждан о деятельности органов внутренних дел и доведение полученной в результате анализа обобщённой информации до руководителей соответствующих органов внутренних дел;
- проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности органов внутренних дел, осуществление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел.

Создание Общественного совета при МВД России способствует укреплению взаимодействия с гражданским обществом. Аналогичные советы сформированы и при территориальных органах внутренних дел. На их заседаниях обсуждается широкий круг вопросов, касающихся работы органов внутренних дел. Теперь, согласно положениям Закона «О полиции», на них возлагается и общественный контроль. В этом залог действительно партнерских отношений с гражданским обществом[4].

---

[3] Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2005. № 15. Ст. 1277.

[4] Булавин С.П. Историческое наследие П.А. Столыпина в контексте современного реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 17.

В числе особо значимых задач сотрудников полиции сейчас остается задача дальнейшего разъяснения и сотрудникам органов внутренних дел, и гражданам положений Федерального закона «О полиции». «В связи с этим МВД России совместно с Общественным советом была разработана памятка, которая касается взаимоотношений полицейского и гражданина. С целью информирования населения следует активно использовать и другие формы работы: выступления сотрудников перед населением, учащимися учебных заведений, интервью на радио и телевидении, проведение брифингов и пресс-конференций. Решение всех этих задач должно осуществляться при координации руководителей территориальных органов внутренних дел, активном участии правовых подразделений и представителей общественности»[5].

Таким образом, граждане, общественные объединения, организации, Общественные советы осуществляют контроль за деятельностью полиции в рамках своей компетенции. Граждане сотрудничают с полицией: в процессуальных действиях в качестве понятых, свидетелей, информируют о фактах противоправного поведения, помогают в получении сведений, которые способствуют выполнению возложенных на полицию обязанностей. Общественные объединения и организации помогают в раскрытии преступлений, административных правонарушений. Общественные советы участвуют в разработке и рассмотрении концепций, программ по наиболее важным вопросам деятельности полиции в области борьбы с преступностью, защите прав и свобод граждан, проводят общественную экспертизу нормативно-правовых актов, используют возможности средств массовой информации (благодаря СМИ формируется объективный подход к оценке деятельности полиции).

Список литературы

1. Булавин С.П. Историческое наследие П.А. Столыпина в контексте современного реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 11–18.

2. Чапчиков С.Ю. Комментарий к ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2012. 400 с.

[5] Чапчиков С.Ю. Комментарий к ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2012. С. 110–111.

ЧАСТЬ VI. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ПОРЯДКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННЕГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

И.Е. Бочкарев

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Муниципальный финансовый контроль, являясь одним из видов муниципального контроля[1], в свою очередь, согласно части 1 статьи 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации разделяется на внешний контроль, осуществляемый контрольно-счетными органами муниципальных образований, и внутренний, проводимый органами (должностными лицами) местных администраций[2].

И внешний и внутренний муниципальный финансовый контроль направлены на обеспечение соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения[3]. Однако проблема в том, что должностные лица органов внутреннего муниципального финансового контроля зачастую сами нарушают предписания Бюджетного кодекса Российской Федерации и при этом остаются безнаказанными[4].

---

[1] См., например: Бурылова Л.А. Муниципальный контроль: проблемы правового регулирования и реализации // Вестник ПНИПУ. Культура. История. Философия. Право. 2014. № 2. С. 79; Зырянов С.М. Правовая природа и виды муниципального контроля // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 26–35.

[2] См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

[3] См.: Там же.

[4] Нарушения и особенности привлечения к ответственности должностных лиц внешнего муниципального финансового контроля в настоящей работе не рассматриваются. Это отдельная тема для изучения на основе анализа

Официальными свидетельствами этого являются данные органов государственной исполнительной власти Российской Федерации, которые наделены полномочиями на проведение анализа исполнения бюджетных полномочий в соответствии с Приказом Федерального казначейства от 03 июля 2017 г. № 17н «Об утверждении Стандарта проведения анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций)» (далее – Приказ Федерального казначейства от 03 июля 2017 г. № 17н)[5].

Например, в «Информации о результатах проведенного анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъекта Российской Федерации (местных администраций), в 2017 году Управлением Федерального казначейства по Нижегородской области» называются следующие недостатки по соблюдению требований Бюджетного кодекса РФ:

– Неисполнение полномочий по внутреннему муниципальному финансовому контролю в части контроля за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения в соответствии с требованиями статьи 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (отсутствовали Планы проведения контрольных мероприятий, не проводились контрольные мероприятия органом муниципального финансового контроля в анализируемом периоде).

– Несоответствие процедур составления и направления представлений и (или) предписаний о выявленных нарушениях законодательства в адрес объекта контроля требованиям статей 269.2, 270.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (при выявлении в результате контрольного мероприятия нарушений законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Нижегородской области, муниципальных районов Нижегородской области, объектам контроля не направлялись представления и (или) предписания в течение 30 дней

практической деятельности соответствующих органов и положений Федерального закона от 07 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

[5] См.: Российская газета. 22 сентября 2017. № 7380.

после окончания контрольного мероприятия; отсутствовал контроль за сроками представления информации о принятии мер по устранению причин и условий нарушений или требований о возврате предоставленных средств бюджета в установленные в представлении сроки или в течение 30 календарных дней со дня его получения, если срок не указан)[6].

Похожие, но уже обобщенные данные о недостатках деятельности должностных лиц органов внутреннего муниципального финансового контроля по всем субъектам Российской Федерации приводятся в Приложении к Докладу о результатах анализа исполнения бюджетных полномочий в 2016 г. Федерального казначейства[7].

Названные недостатки исполнения бюджетных полномочий в документах анализа уполномоченных органов государственной исполнительной власти по своей юридической сущности являются не чем иным, как нарушениями требований Бюджетного кодекса Российской Федерации, или правонарушениями. Примечательно, что до принятия Приказа Федерального казначейства от 03 июля 2017 г. № 17н в документах, содержащих аналитическую информацию об исполнении бюджетных полномочий, отдельно указывались как недостатки, так и нарушения Бюджетного кодекса РФ [8].

---

[6] См.: Управление Федерального казначейства по Нижегородской области // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://nizhegorodskaya.roskazna.ru/inaya-deyatelnost/analiz-ispolneniya-byudzhetnykh-polnomochiy-organov-gosudarstvennogo-munitsipalnogo-finansovogo-kont/ (дата обращения: 01.02.2018).

[7] См.: Казначейство России // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://roskazna.ru/kontrol/analiz-ispolneniya-byudzhetnykh-polnomochiy/ (дата обращения: 01.02.2018).

[8] См., например: Обзор нарушений и недостатков, установленных по результатам анализа исполнения бюджетных полномочий органов внутреннего муниципального финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) местных администраций Нижегородской области, проведенного Управлением Федерального казначейства по Нижегородской области в 2016 году // Официальный сайт Управления Федерального казначейства по Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://nizhegorodskaya.roskazna.ru/upload/.../obzor-po-analizu (дата обращения: 02.02.2018); Информация о результатах мониторинга осуществления органами местного самоуправления Нижегородской области внутреннего муниципального финансового контроля за 2014–2015 годы. [Электронный ресурс]. URL: http://mf.nnov.ru:8065/files/Info_i_analitik/VMFK (дата обращения: 02.02.2018).

Разумеется, что по фактам нарушений должностными лицами органов внутреннего муниципального финансового контроля требований Бюджетного кодекса РФ должны приниматься определенные меры реагирования. В настоящее время согласно пункту 5.1 Приказа Федерального казначейства от 03 июля 2017 г. № 17н по результатам проведения анализа должностным лицом управления Федерального казначейства, ответственным за проведение анализа, подготавливается заключение об исполнении бюджетных полномочий муниципального финансового контроля, в котором должны содержаться предложения и рекомендации по совершенствованию исполнения бюджетных полномочий органа внутреннего муниципального финансового контроля.

Несомненно, предложения и рекомендации по совершенствованию исполнения бюджетных полномочий органа внутреннего муниципального финансового контроля могут принести определенную практическую пользу, но только для устранения недостатков, для реагирования на нарушения бюджетного законодательства таких действий уполномоченных государственных органов явно недостаточно.

Во-первых, правонарушения в отличие от недостатков обладают соответствующими юридическими признаками, три из которых противоправность, общественная опасность и виновность вполне наглядно обнаруживаются в ранее приведенных результатах анализа практики исполнения бюджетных полномочий. Так, противоправность при неисполнении бюджетных полномочий выражается в нарушениях требований правовых норм бюджетного законодательства, общественная опасность проявляется в причинении вреда финансовым интересам конкретного муниципального образования. Например, если орган муниципального финансового контроля не проводит контрольные мероприятия в анализируемом периоде, то может продолжаться нецелевое использование финансовых средств объектом контроля. Виновность связана с психическим отношением должностного лица органа внутреннего муниципального финансового контроля к своему поведению в форме умысла или неосторожности. Наказуемость, которая должна выражаться в мерах юридической ответственности, только еще предстоит закрепить в правоохранительных нормах административного права федеральному законодательному (представительному) органу государственной власти.

В силу отмеченных различий между недостатками и нарушениями полагаем, что на нарушения исполнения бюджетных полномочий следует реагировать в первую очередь в форме возбуждения дела об адми-

нистративном правонарушении, административного расследования и привлечения виновных должностных лиц органов внутреннего финансового муниципального контроля к административной ответственности. И только потом на основании собранной информации о всех элементах состава административного правонарушения в ходе производства по делу об административном правонарушении стоит разрабатывать предложения и рекомендации по совершенствованию исполнения бюджетных полномочий.

К сказанному добавим, что в специальной литературе уже высказывались обоснованные суждения о введении ответственности, в том числе административной за нарушение порядка муниципальной контрольной деятельности. Так, например, по справедливому замечанию О.С. Рогачевой, «допущенные нарушения порядка осуществления контрольной процедуры могут повлечь признание незаконным: всего контрольного производства, а равно результатов, полученных в ходе осуществления данной процедуры. В связи с этим важно установить юридическую ответственность (дисциплинарную, административную, уголовную) должностных лиц, реализующих процедуру муниципального контроля, а также возможность возмещения вреда, причиненного незаконными действиями должностных лиц в ходе реализации данной процедуры»[9].

Представляется, что подобные мнения представителей научного сообщества распространяются на все виды муниципального контроля, в том числе на и финансовый контроль. Пока же в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях имеется только одна статья за нарушения в сфере муниципального контроля – это статья 19.6.1 «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»[10]. Несмотря на казалось бы широкое юридическое предназначение, вытекающее из названия данной

[9] Рогачева О.С. Проблемы установления и применения административной ответственности в сфере муниципального контроля // Муниципальный контроль в Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции (Воронеж, 28 февраля 2012 г.) / Под ред. Т.М. Бялкиной; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2012. С. 129.

[10] См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Часть 1). Ст. 1.

статьи, ее предписания на практике могут применяться весьма узко, а именно только за несоблюдение отдельных требований, которые закреплены в статье 18 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 27 ноября 2017 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[11].

Для юридической квалификации нарушений должностными лицами органов внутреннего муниципального финансового контроля требований Бюджетного кодекса Российской Федерации как административных правонарушений, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях нужно дополнять новой нормой права.

Во-вторых, при исполнении бюджетных полномочий должностные лица органов внутреннего финансового муниципального контроля руководствуются детальными предписаниями, которые закрепляются в нормативных правовых актах муниципальных образований. К таким правовым актам относятся порядок осуществления финансовым органом муниципального образования внутреннего муниципального финансового контроля[12], стандарты осуществления внутреннего финансового контроля[13], административный регламент осуществления внутреннего финансового контроля[14].

В этой связи даже в условиях отсутствия рекомендаций и предложений уполномоченного должностного лица управления Федерального казначейства, направленных на совершенствование практики исполнения бюджетных полномочий, должностные лица органов внутреннего

---

[11] См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Часть. 1). Ст. 6249.

[12] См., например: Постановление Администрации города Пензы от 28 января 2014 г. № 58 «Об утверждении порядка осуществления финансовым управлением города Пензы внутреннего муниципального финансового контроля» [Электронный ресурс]. URL: http://www.penza-gorod.ru/upload/.../b65/b659910b31f0447bc6053e06996a11f2 (дата обращения: 02.02.2018).

[13] См., например: Постановление Администрации города Южно-Сахалинска от 9 февраля 2017 г. № 367 «Об утверждении стандартов осуществления внутреннего муниципального финансового контроля» [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/445093540 (дата обращения: 02.02.2018).

[14] См., например: Постановление Исполнительного комитета Елабужского муниципального района от 10 апреля 2014 г. № 416 «Об утверждении Административного регламента осуществления внутреннего муниципального финансового контроля» [Электронный ресурс]. URL: http://городелабуга.рф/documents/204.html (дата обращения: 02.02.2018).

финансового муниципального контроля имеют все необходимые и достаточные правовые ресурсы для качественного выполнения своей профессиональной деятельности.

Причем должностные лица органов внутреннего финансового муниципального контроля могут и не использовать рекомендации и предложения должностного лица управления Федерального казначейства по причине их необязательного характера, ссылаясь при этом на статью 12 Конституции РФ, которая закрепляет положение о том, что «…местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»[15]. В этом случае в соответствии с пунктом 5.1 Приказа Федерального казначейства от 03 июля 2017 г. № 17н должностному лицу управления Федерального казначейства придется в очередной раз указывать в заключении информацию о неисполнении предложений и рекомендаций управления Федерального казначейства по совершенствованию деятельности органа муниципального финансового контроля, данных по итогам проведения предыдущего анализа. В результате получается «замкнутый круг», выйти из которого нельзя, поскольку у должностного лица управления Федерального казначейства отсутствуют полномочия по применению мер административной ответственности за нарушения порядка исполнения бюджетного законодательства. Согласно части 3 статьи 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации у должностного лица управления Федерального казначейства имеются только полномочия требовать от органа муниципального финансового контроля предоставления информации и документов в целях проведения анализа его деятельности[16].

Принимая во внимание вышеизложенное, предлагаем установить административную ответственность за нарушение порядка осуществления бюджетных полномочий должностными лицами органов внутреннего муниципального финансового контроля. При этом надо учитывать: особенности объективных и субъективных элементов юридического состава данного правонарушения; предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях; структуру Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; правовые полномочия органов судебной власти в сфере административной юрисдикции.

---

[15] Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

[16] См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Объектом этого правонарушения являются общественные отношения, возникающие в сфере исполнения бюджетных полномочий должностными лицами органов внутреннего муниципального финансового контроля. Объективная сторона может выражаться в форме действия или бездействия по нарушению требований правовых норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующих порядок осуществления бюджетных полномочий. Субъектом правонарушения являются должностные лица органов внутреннего муниципального финансового контроля. С субъективной стороны данное правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Поскольку бюджетные полномочия органов внутреннего муниципального контроля закрепляются в Бюджетном кодексе Российской Федерации, то согласно пункту 3 части 1 статьи 1.3 «Предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливать административную ответственность за нарушение таких полномочий вправе федеральный государственный орган законодательной (представительной) власти[17].

Так как исполнение бюджетных полномочий органами внутреннего муниципального контроля связано с публичным управлением на местном уровне, то новый вид административного правонарушения целесообразно разместить в главе 19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Административные правонарушения против порядка управления».

Введение в сферу административной ответственности данного административного правонарушения также потребует дополнения статьи 23.1 «Судьи» в главе 23 «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в виде указания на номер статьи главы 19, в которой будет содержаться описание нового состава административного правонарушения.

Окончательные варианты юридической конструкции предлагаемого административного правонарушения, определения степени и характера его общественной опасности, а также мер административного наказания за его совершение остаются на усмотрение федерального законодательного (представительного) органа государственной власти.

---

[17] См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Часть 1). Ст. 1.

В заключение отметим, что, по нашему мнению, установление административной ответственности за нарушение порядка осуществления бюджетных полномочий должностными лицами органов внутреннего муниципального финансового контроля будет способствовать, во-первых, наведению порядка в системе внутреннего финансового муниципального контроля, а во-вторых, укреплению финансово-бюджетной дисциплины в системе финансовой власти государства.

Список литературы

1. Бурылова Л.А. Муниципальный контроль: проблемы правового регулирования и реализации // Вестник ПНИПУ. Культура. История. Философия. Право. 2014. № 2. С. 78–86.

2. Зырянов С.М. Правовая природа и виды муниципального контроля // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 26–35.

3. Рогачева О.С. Проблемы установления и применения административной ответственности в сфере муниципального контроля // Муниципальный контроль в Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции (Воронеж, 28 февраля 2012 г.) / Под ред. Т.М. Бялкиной. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2012. 168 с.

4. Информация о результатах мониторинга осуществления органами местного самоуправления Нижегородской области внутреннего муниципального финансового контроля за 2014–2015 годы [Электронный ресурс]. URL: http://mf.nnov.ru:8065/files/Info_i_analitik/VMFK (дата обращения: 02.02.2018).

5. Казначейство России // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://roskazna.ru/kontrol/analiz-ispolneniya-byudzhetnykh-polnomochiy/ (дата обращения: 01.02.2018).

6. Обзор нарушений и недостатков, установленных по результатам анализа исполнения бюджетных полномочий органов внутреннего муниципального финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) местных администраций Нижегородской области, проведенного Управлением Федерального казначейства по Нижегородской области в 2016 году // Официальный сайт Управления Федерального казначейства по Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: http://nizhegorodskaya.roskazna.ru/upload/.../obzor-po-analizu / (дата обращения: 02.02.2018).

7. Управление Федерального казначейства по Нижегородской области // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://nizhegorodskaya.roskazna.ru/inayadeyatelnost/analizispolneniyabyudzhetnykhpolnomochiyorganovgosudarstvennogo-munitsipalnogo-finansovogo-kont/ (дата обращения: 01.02.2018).

ЧАСТЬ VII. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ И ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ПОВЕДЕНИЯ ЗРИТЕЛЕЙ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ОФИЦИАЛЬНЫХ СПОРТИВНЫХ СОРЕВНОВАНИЙ: ПРАВОВАЯ СТАТИСТИКА, СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ И ОШИБКИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЯ

П.В. Ремизов

Нижегородская академия МВД России

Вопросы обеспечения безопасности и правопорядка в местах проведения массовых мероприятий спортивного характера в настоящее время приобрели первостепенное значение. Любое чрезвычайное происшествие, вызванное нарушением правил нахождения граждан в таких местах, способно причинить существенный вред авторитету государства и привести к массовым жертвам населения в мирное время. В этой связи особое значение приобретает совершенствование институционально-правового механизма обеспечения правопорядка на спортивных объектах, особое место в рамках которого занимает привлечение к административной ответственности за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований (ст. 20.31 КоАП РФ).

Данная статья была введена в 2013 году, однако в 2017 году претерпела значительные изменения. В настоящее время статья включает четыре части, статьей предусматривается дифференцированная ответственность за повторное и грубое нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Отдельными нормами установлена ответственность для иностранных граждан и лиц без гражданства. Санкции норм были дополнены такими видами наказаний, как административный арест, обязательные работы, а также административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации. В ст. 4.1 КоАП РФ были добавлены нормы, учитывающие особенности назначения администра-

тивных наказаний по ч. 4 и 5 ст. 20.31 КоАП РФ. Сами правила поведения зрителей определяются Постановлением Правительства РФ от 16 декабря 2013 № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований»[1].

Важным направлением повышения эффективности реализации административной ответственности по ст. 20.31 КоАП РФ выступает анализ материалов правоприменительной практики, включая результаты судебного контроля (надзора) по делам указанной категории, без которого невозможно дальнейшее совершенствование правового регулирования и правоприменительной деятельности.

Анализ судебной статистики показал, что в 2017 году судами общей юрисдикции были рассмотрены 2062 дела по фактам нарушения правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований и нарушения правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований (ст. 20.31 и 20.32 КоАП РФ), из которых 77 остались неоконченными, 121 дело было возвращено для устранения недостатков протоколов в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, а по 57 делам было прекращено производство[2]. Отметим, что процент прекращенных и возвращенных (5,8 % и 2,7 % соответственно) дел в целом ниже средних показателей (6,8 % и 3,7 % соответственно).

Основными видами наказаний по рассматриваемой категории дел выступают, по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, административный штраф (был назначен по 1569 делам), административный арест (назначался в 60 случаях) и обязательные работы (были назначены по 58 делам)[3]. В приведенной статистической отчетности не содержится сведений о применении наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Вместе с этим опубликованный на официальном интернет-ресурсе МВД России список лиц, которым запрещено посещение официальных спортивных соревнований в дни их проведения, содержит сведения о 461 лице, при этом лишь у одного гражданина начало срока исчисления запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований датируется 2016 годом[4].

---

[1] Российская газета. 19.12.2013. № 286.

[2] Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4476 (дата обращения: 01.03.2018).

[3] Там же.

[4] МВД России. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://media.mvd.ru/files/embed/1299503 (дата обращения: 01.03.2018).

Среди всех регионов России по совершению правонарушений, предусмотренных ст. 20.31 КоАП РФ, лидирует Москва и Московская область. Вторую позицию держат Санкт-Петербург и Ленинградская область. Наиболее часто данные правонарушения проявляются по объективной стороне в проносе на стадионы пиротехнических изделий[5], использовании гражданами грубой нецензурной брани[6], в том числе выкрикивании нецензурных речевок[7], появлении в состоянии опьянения, которое оскорбляет человеческое достоинство и нравственность[8], проносе на стадион не отвечающих требованиям правил средств поддержки[9]. К грубым нарушениям правил поведения зрителей относят

---

[5] Решение Санкт-Петербургского городского суда от 30.01.2018 № 12-80/2018 по делу № 5-907/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=32906-3&ts=10799152235430214565&base=SOSZ&n=191710&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#0853334331642248 (дата обращения: 01.03.2018).

[6] Решение Санкт-Петербургского городского суда от 01.08.2017 № 12-1735/2017 по делу № 5-554/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=329063&ts=10799152235430214565&base=SOSZ&n=183008&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#05308377265451072 (дата обращения: 01.03.2018).

[7] Постановление Новосибирского областного суда от 15.09.2015 по делу № 4а-879/2015 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=329084&ts=10799152235430214565&base=SOSB&n=136515&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#06177116654548671 (дата обращения: 01.03.2018).

[8] Решение Санкт-Петербургского городского суда от 27.07.2017 №12-1641/2017 по делу № 5-347/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=329063&ts=10799152235430214565&base=SOSZ&n=183522&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#04871603862447784 (дата обращения: 01.03.2018).

[9] Решение Московского городского суда от 10.08.2016 по делу № 7-10000/2016 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=430107&ts=10799152235430214565&base=RAMSMARB&n=1080574&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#015058880637184457 (дата обращения: 01.03.2018).

бросание петард[10] и горящих предметов в других зрителей и на игровое поле стадиона[11].

Основными доказательствами по делу выступают протоколы применения мер обеспечения производства (направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, изъятия вещей и документов), протокол об административном правонарушении, изъятые орудия и предметы правонарушения – баннеры и другие средства поддержки, петарды, алкогольная продукция, заключения экспертизы (на соответствие требованиям законодательства средств поддержки), показания свидетелей.

Основными причинами отмены судебных решений по ст. 20.31 являются:

– Нарушения процессуальных требований законодательства об административных правонарушениях. Так, постановление судьи Савеловского районного суда г. Москвы от 14 августа 2017 г. по делу об административном правонарушении по ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ было отменено, поскольку судья не учел, что при составлении протокола по делу об административном правонарушении лицу, привлекаемому к ответственности, не были разъяснены права, предусмотренные ст. 25.1 КоАП РФ, 51 Конституции Российской Федерации[12]. Одним из наиболее значимых условий отмены решения Санкт-Петербургского городского суда от 01.08.2017 № 12-1735/2017 по делу № 5-554/2017 выступило то, что при даче объяснений свидетель не предупреждался об административ-

---

[10] Постановление Московского городского суда от 27.11.2017 № 4а-6437/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=329106&ts=1079915223543021456 5&base=SOCN&n=957012&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#06297835378684811 (дата обращения: 01.03.2018).

[11] Решение Московского городского суда от 30.11.2017 по делу № 7-15734/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=329106&ts=1079915223543021456 5&base=SOCN&n=925355&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#09815282410089381 (дата обращения: 01.03.2018).

[12] Решение Московского городского суда от 28.09.2017 по делу № 7-12682/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=430107&ts=1079915223543021456 5&base=RAMSMARB&n=1374003&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#06422893088796069 (дата обращения: 01.03.2018).

ной ответственности за дачу заведомо ложных показаний в соответствии со ст. 17.9 КоАП РФ[13].

– Ошибки в квалификации, отсутствие тщательного анализа события совершенного деяния. Например, в решении Санкт-Петербургского городского суда от 27.07.2017 №12-1641/2017 по делу № 5-347/2017 судья, проверив материалы обжалуемого постановления, отметил: «П. и <...> были задержаны не на стадионе, а за его пределами, при этом субъектом правоотношений является лицо – зритель официального спортивного соревнования, находящееся на территории стадиона, а не за его пределами. П. на стадионе не присутствовал, билетов зрителя у него не было»[14]. Следует отметить, что специальный субъект – зритель и место правонарушения являются неотъемлемыми элементами субъекта и субъективной стороны состава административного правонарушения соответственно.

Еще одним примером ненадлежащего анализа события правонарушения может выступить отмена решения судьи, связанная с неправильным установлением правоприменителем требований к средствам поддержки[15].

Список литературы

1. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4476 (дата обращения: 01.03.2018).

---

[13] Решение Санкт-Петербургского городского суда от 01.08.2017 № 12-1735/2017 по делу № 5-554/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=528&ts=1079915223543021456 5&base=SARB&n=110334&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#06043790061918424 (дата обращения: 01.03.2018).

[14] Решение Санкт-Петербургского городского суда от 27.07.2017 № 12-1641/2017 по делу № 5-347/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=329063&ts=1079915223543021456 5&base=SOSZ&n=183522&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#04871603862447784 (дата обращения: 01.03.2018).

[15] Решение Московского городского суда от 10.08.2016 по делу № 7-10000/2016 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=430107&ts=1079915223543021456 5&base=RAMSMARB&n=1080574&rnd=E642B26BBEB7222B24F89748609275A#015058880637184457 (дата обращения: 01.03.2018).

2. МВД России. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://media.mvd.ru/files/embed/1299503 (дата обращения: 01.03.2018).

3. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 30.01.2018 № 12-80/2018 по делу № 5-907/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=32906-3&ts=10799152235430214565&base=SOSZ&n=191710&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#0853334331642248 (дата обращения: 01.03.2018).

4. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 01.08.2017 № 12-1735/2017 по делу № 5-554/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=329063&ts=10799152235430214565&base=SOSZ&n=183008&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#05308377265451072 (дата обращения: 01.03.2018).

5. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 27.07.2017 №12-1641/2017 по делу № 5-347/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=329063&ts=10799152235430214565&base=SOSZ&n=183522&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#04871603862447784 (дата обращения: 01.03.2018).

6. Решение Московского городского суда от 10.08.2016 по делу № 7-10000/2016 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backerfs&dirRefFld=65534&BASENODE=430107&ts=10799152235430214565&base=RAMSMARB&n=1080574&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#015058880637184457 (дата обращения: 01.03.2018).

7. Постановление Московского городского суда от 27.11.2017 № 4а-6437/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=329106&ts=10799152235430214565&base=SOCN&n=957012&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#06297835378684811 (дата обращения: 01.03.2018).

8. Решение Московского городского суда от 30.11.2017 по делу № 7-15734/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=329106&ts=10799152235430214565&base=SOCN&n=925355&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#09815282410089381 (дата обращения: 01.03.2018).

9. Решение Московского городского суда от 28.09.2017 по делу № 7-12682/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=430107&ts=10799152235430214565&

base=RAMSMARB&n=1374003&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#06422893088796069 (дата обращения: 01.03.2018).

10. Решение Московского городского суда от 10.08.2016 по делу № 7-10000/2016 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=430107&ts=1079915223543021456 5&base=RAMSMARB&n=1080574&rnd=E642B26BBEB7222B24F89748609275A#015058880637184457 (дата обращения: 01.03.2018).

11. Постановление Новосибирского областного суда от 15.09.2015 по делу № 4а-879/2015 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=36B02AE6BAA2051F3B4508325524CCB9&mode=backrefs&dirRefFld=65534&BASENODE=329084&ts=10799152235430214565&base=SOSB&n=136515&rnd=E642B26BBBEB7222B24F89748609275A#06177116654548671 (дата обращения: 01.03.2018).

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ГОСУДАРСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕЗАКОННЫЙ ОБОРОТ АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

Ю.П. Кравец

Волжский государственный университет водного транспорта

Одной из основных форм государственного регулирования рыночной экономики является осуществление государственного контроля и надзора в сфере предпринимательской деятельности. Государственное регулирование предпринимательской деятельности может рассматриваться в качестве экономических гарантий в условиях развития рыночных экономических отношений.

Ученые, исследовавшие проблемы становления рыночных отношений в России, подчеркивают, 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 такой деятельности[1].

Без осуществления государственного контроля и надзора за предпринимательской деятельностью невозможно обеспечить реализацию и защиту публичных интересов в сфере этой деятельности. В данном случае речь идет о реализации такого важного принципа государственного регулирования предпринимательской деятельности, как сочетание частных и публичных интересов. Действительно, правильно подчеркивали исследователи, что оптимальное сочетание в экономике рыночной саморегуляции и государственного регулирования – один из важнейших аспектов эффективного функционирования национального хозяйства, поскольку, с одной стороны, частные интересы стремятся к максималь-

[1] Шишкин С.Н. Государственное регулирование экономики: предпринимательско-правовой аспект // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: http://www.garant.ru

ной саморегуляции, а с другой стороны, защита публичных интересов невозможна без государственного регулирования[2].

Определенным шагом в развитии законодательства о государственном контроле и надзоре за предпринимательской деятельностью было принятие Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ[3] «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с изменениями от 28 апреля, 17 июля, 23 ноября, 27 декабря 2009 г., 22, 26 апреля, 27, 30 июля, 28 декабря 2010 г., 21 апреля, 4 июня, 1, 18 июля, 21 ноября 2011 г., 3 мая, 25 июня, 28 июля, 12 ноября 2012 г., 4 марта, 2, 23 июля, 2, 25 ноября, 2, 28 декабря 2013 г., 12 марта, 23 июня, 21 июля, 14 октября, 29 ноября, 31 декабря 2014 г., 6 апреля, 2 мая, 29 июня, 13 июля, 3, 28 ноября 2015 г., 9 марта, 1 мая, 3 июля, 5 декабря 2016 г., 22 февраля, 1 мая, 26 июля, 30 октября, 27 ноября, 29 декабря 2017 г., 18, 23 апреля 2018 г.

В соответствии с п. 1 ст. 2 данного федерального закона государственный контроль (надзор) – это деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных наруше-

---

[2] Шишкин С.Н. Государственное регулирование экономики: предпринимательско-правовой аспект // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: http://www.garant.ru.

[3] Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ // СЗ РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

ний, 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. Отдельные полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, государственного портового контроля, федерального государственного пробирного надзора, а также контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма организациями, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий, в соответствии с федеральными законами могут осуществляться государственными учреждениями, подведомственными соответственно федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В п. 2 ст. 2 указанного ФЗ раскрывается понятие федерального государственного контроля (надзора); в п. 3 ст. 2 ФЗ дается понятие регионального государственного контроля (надзора), а в п. 4 ст. 2 ФЗ содержится понятие муниципального контроля.

В послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 01 марта 2018 года[4] содержатся предложения о дальнейшем изменении структуры национальной экономики за счет конкретных источников роста. В качестве первого источника роста выступает увеличение производительности труда на новой технологической, управленческой и кадровой основе. Вторым источником роста является увеличение инвестиций. Третьим масштабным резервом экономического роста выступает развитие малого предпринимательства. Четвертый источник роста – развитие несырьевого экспорта. В Послании подчеркивается, что российский бизнес будет наращивать свой вклад в прорывное развитие страны.

Из программных документов следует, что масштабным резервом экономического роста выступает дальнейшее развитие предпринима-

[4] Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 01 марта 2018 года [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/56957.

тельства. От качества и эффективности осуществления государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности будет зависеть развитие малого и среднего бизнеса (предпринимательства) как масштабного резерва экономического роста в условиях рыночной экономики. Важным фактором здесь будет выступать реализация такого принципа государственного регулирования предпринимательской деятельности, как сочетание частных и публичных интересов субъектов предпринимательской деятельности и государства. Как правило, частные интересы связаны с саморегулированием, публичные интересы требуют государственного регулирования. Получается своего рода «система сдерживания и противовесов». Только при таком подходе развитие малого и среднего бизнеса будет способствовать экономическому росту российской экономики.

В настоящее время существенным образом обновилась законодательная база в сфере предпринимательской деятельности. Поэтому необходимо обеспечить эффективное применение нового уголовного законодательства об ответственности за преступления в предпринимательской сфере. Проанализируем отдельные изменения современного уголовного законодательства об ответственности за предпринимательские преступления, связанные с незаконным оборотом алкогольной продукции.

Полагаем, что в этой связи своевременно принято новое Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2016 года № 48[5] «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности». В преамбуле данного постановления Пленума подчеркивается, что эффективное решение задач государственной экономической политики предполагает создание и поддержание в РФ благоприятного делового, предпринимательского и инвестиционного климата и условий для ведения бизнеса посредством стимулирования законной предпринимательской деятельности.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 3 октября 2017 года № 33[6] «О ходе выполнения судами РФ постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2016 года № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности

[5] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2016 года № 48 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 1.

[6] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 3 октября 2017 года № 33 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 1.

уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности» подчеркивается, что, несмотря на разъяснения Пленума, судами не всегда выясняется вопрос, относится ли преступление, в совершении которого лицо подозревается или обвиняется, к сфере предпринимательской деятельности. Пленум обращает внимание судов на необходимость не допускать формального подхода к разрешению ходатайств в целях исключения фактов нарушения установленного в ч. 1 ст. 108 УПК РФ запрета на арест субъектов предпринимательской деятельности. Пленум обязал суды РФ направлять в Верховный Суд РФ информацию об этом каждые шесть месяцев.

Из изложенного следует вывод о необходимости разработки понятия «преступление, совершенное в сфере предпринимательской деятельности» и закреплении его в действующем УК и УПК РФ. Это законодательное предложение необходимо реализовать с целью исключения ошибок, допускаемых следственными органами и судами при решении вопроса об отнесении преступления к сфере предпринимательской деятельности.

В п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2016 года № 48 содержится разъяснение о том, что преступления следует считать совершенными в сфере предпринимательской деятельности, если они совершены индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, а также членом органа управления коммерческой организации в связи с осуществлением им полномочий по управлению организацией либо при осуществлении коммерческой организацией предпринимательской деятельности.

Однако, как представляется, во-первых, это положение Пленума очень широкое и в большей степени применимое в гражданско-правовых и предпринимательских правоотношениях; во-вторых, понятия, закрепленные в уголовном законе, обладают большей юридической силой, чем положения Пленума Верховного Суда.

Федеральный закон от 26 июля 2017 года №203-ФЗ[7] «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и Уголовно-процессуальный кодекс РФ» модернизировал главу 22 Уголовного кодекса и ввел в УК РФ две новые специальные статьи, устанавливающие ответственность за незаконный оборот алкогольных напитков: статью 171^3 УК «Незаконные

[7] Федеральный закон от 26 июля 2017 года № 203-ФЗ // СЗ РФ. 31.07.2017. № 31 (Часть I). Ст. 4752.

производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и статью 171^4 УК «Незаконная розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции». По ст. 171^3 уголовная ответственность установлена за следующие формы незаконного оборота алкоголя: производство, закупка, поставки, хранение, перевозка, розничная продажа без соответствующей лицензии. При этом уголовная ответственность наступает, если перечисленные действия совершены в крупном размере. В части 2 ст. 171^3 УК предусмотрена уголовная ответственность за совершение данного преступления в особо крупном размере. В примечании к ст. 171^3 УК указано, что крупным размером признается стоимость этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, превышающая сто тысяч рублей, особо крупным размером – один миллион рублей.

Если сравнить параметры крупного и особо крупного размеров по ст. 171^3 УК с такими же признаками по другим составам предпринимательских преступлений, предусматривающих ответственность за незаконный оборот алкогольной продукции, то можно заметить, что они совпадают с аналогичными признаками состава преступления, предусмотренного ст.171^1 УК РФ, в которой речь идет о производстве, приобретении, хранении, перевозке в целях сбыта или продаже немаркированной алкогольной продукции. Это можно отнести и к ст. 327^1 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за изготовление в целях сбыта или сбыт поддельных акцизных марок либо федеральных специальных марок, а также их использование для маркировки алкогольной продукции. При этом в ст. 200^2 УК «Контрабанда алкогольной продукции и (или) табачных изделий» признак «в крупном размере» установлен в сумме, превышающей двести пятьдесят тысяч рублей. Из изложенного следует сделать вывод о том, что новые преступления, предусмотренные статьями 171^3 и 171^4 УК, связанные с незаконным оборотом алкогольной продукции, обладают определенной степенью общественной опасности, хотя и относятся в соответствии с ч. 2 ст. 15 УК к преступлениям небольшой тяжести.

Следует подчеркнуть, что действия, предусмотренные ст. 171^3 УК, не подпадают под ст. 171 УК «Незаконное предпринимательство», поскольку Федеральный закон №203-ФЗ от 26.07.2017 года внес изменения в редакцию ст. 171 УК в виде оговорки: «за исключением случаев, предусмотренных статьей 171^3 настоящего Кодекса».

По ст.171^4 уголовная ответственность наступает в том случае, если незаконная розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей пи-

щевой продукции совершается неоднократно, то есть продажа такой продукции совершается лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию. В примечании к ст. 171^4 УК РФ речь идет об административной преюдиции. В данном случае конструкция примечания соответствует требованиям ст. 4.6 КоАП РФ, где говорится, что лицо считается подвергнутым административному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. Действие ст. 171^4 УК РФ не распространяется на розничную продажу несовершеннолетним алкогольной продукции (ст. 151^1 УК РФ).

Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 265-ФЗ[8] «О внесении изменений в КоАП РФ в части усиления ответственности за незаконную продажу алкогольной продукции» ввел в КоАП РФ статью 14.17.1 «Незаконная розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции физическими лицами».

Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 278-ФЗ[9] «О внесении изменений в ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и отдельные законодательные акты РФ» ввел в КоАП РФ статью 14.17.2 «Незаконное перемещение физическими лицами алкогольной продукции».

Полагаем, что законодатель поступил достаточно продуманно: установил как уголовную, так и административную ответственность за незаконный оборот алкогольной продукции.

Основным правовым актом, предусматривающим правовое регулирование оборота алкогольной продукции, является Федеральный закон от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ[10] «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в редакции ФЗ от 29.07.2017 года № 278-ФЗ).

В соответствии со ст. 23 данного ФЗ осуществляется государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового

---

[8] Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 265-ФЗ // СЗ РФ. 31.07.2017. № 31 (Часть I). Ст. 4814.

[9] Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 278-ФЗ // СЗ РФ. 31.07.2017. № 31 (Часть I). Ст. 4827.

[10] Федеральный закон от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ // СЗ РФ. 27.11.1995. № 48. Ст. 4553.

спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Государственный контроль (надзор) включает в себя федеральный государственный контроль (надзор) и региональный государственный контроль (надзор) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции. Федеральный государственный контроль (надзор) включает в себя лицензионный контроль. Согласно ст. 23.1 ФЗ осуществляется государственный надзор за соблюдением обязательных требований в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Федеральный закон от 26 июля 2017 года №199-ФЗ[11] «О внесении изменений в статьи 2 и 23 части первой Гражданского кодекса РФ» внес соответствующие изменения в понятие предпринимательской деятельности. ФЗ изменил формулировку абзаца 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ и изложил его в новой редакции: «Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, должны быть зарегистрированы в этом качестве в установленном законом порядке, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом». Таким образом, в настоящее время определение предпринимательской деятельности дается в ГК РФ в новой редакции: «Предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, должны быть зарегистрированы в этом качестве в установленном законом порядке, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом».

Этим же ФЗ внесены изменения в п. 1 ст. 23 ГК РФ, который изложен в следующей редакции: «Гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, за исключением случаев, предусмотренных абзацем вторым настоящего пункта. В отношении отдельных видов предпринимательской деятельности законом могут быть предусмотрены условия осуществления гражданами такой деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя».

Представляется, что новые изменения законодательства о предпринимательской деятельности должны повлечь за собой совершенствова-

---

[11] Федеральный закон от 26 июля 2017 года № 199-ФЗ // СЗ РФ. 31.07.2017. № 31 (Часть I). Ст. 4748.

ние форм, методов и принципов осуществления государственного контроля (надзора) при государственном регулировании предпринимательской деятельности. Поэтому в Федеральный закон от 26.12.2008 года № 294-ФЗ должны быть внесены соответствующие поправки. Такие поправки необходимы также в связи с тем, что в настоящее время вся система контроля и надзора будет переводиться на риск-ориентированный подход. Это означает, что контроль должен осуществляться на объектах с повышенным риском. На других объектах должны применяться дистанционные методы контроля.

Ученые, изучавшие проблемы правового регулирования отношений в сфере предпринимательской деятельности, обращают внимание на то, что законодательство в сфере государственного регулирования экономики и предпринимательской деятельности отличается излишним динамизмом. Оно постоянно изменяется и совершенствуется, но это происходит бессистемно и зачастую поспешно. Одна из объективных причин этого – развитие и совершенствование экономических отношений. В этих условиях задача законодателя должна состоять не только в правовой регламентации и констатации сложившихся хозяйственных отношений, но и в предвидении возможных тенденций их развития[12].

Полагаем, что действительно в рассматриваемое законодательство вносится очень большое число изменений. Так, в Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» были внесены изменения в результате принятия 50 федеральных законов. В свою очередь, это может негативно отразиться на уголовно-правовой охране отношений в сфере предпринимательской деятельности.

Завершая рассмотрение проблемных вопросов настоящей статьи, можно обратить внимание на один из аспектов государственного регулирования экономических отношений, которые касаются уголовного законодательства. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 01 марта 2018 года сказано, что «Уголовный кодекс должен перестать быть инструментом решения хозяйственных конфликтов. Следует поэтапно уходить от применения норм уголовного права в спорах юридических лиц. Переводить их в административную и арбитражную плоскость»[13].

---

[12] Шишкин С.Н. Государственное регулирование экономики: предпринимательско-правовой аспект // СПС «Гарант».

[13] Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 01 марта 2018 года [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/56957.

С изложенным важным положением нужно согласиться. Однако роль уголовного права и законодательства в условиях дальнейшего развития рыночных экономических отношений продолжает оставаться актуальной. Об этом свидетельствуют новейшие изменения, внесенные в главу 22 УК РФ в 2015–2018 годах, речь идет о статьях: 171^3, 171^4, 172^2, 173^1, 173^2, 200^3, 200^4, 200^5 УК, а также о частях 5, 6, 7 ст. 159 УК, предусматривающих уголовную ответственность за мошенничество в сфере предпринимательской деятельности, когда причиняется значительный ущерб, деяние совершается в крупном размере и особо крупном размере.

Представляется, что с целью обеспечения стабильности в рассматриваемой сфере необходимо дополнить Уголовный кодекс новой статьей 14^1 «Понятие преступления в сфере предпринимательской деятельности». Считаем необходимым ввести данное понятие и в статью 5 УПК РФ, в которой обозначены основные понятия, используемые в УПК РФ. При этом рассматриваемое понятие должно быть компактным, лаконичным и соответствовать требованиям современной уголовной политики в экономической сфере. Предлагаем сформулировать понятие преступления, совершаемого в сфере предпринимательской деятельности, в следующей редакции: «Преступлением в сфере предпринимательской деятельности признается виновное общественно опасное деяние, запрещенное Уголовным кодексом, не связанное с применением наказания в виде лишения свободы, совершенное индивидуальным предпринимателем при осуществлении им предпринимательской деятельности, за исключением отдельных видов предпринимательской деятельности, а также учредителем (участником) юридического лица, являющегося коммерческой организацией, или членом его органа управления, при осуществлении юридическим лицом предпринимательской деятельности».

При этом данное понятие преступления не распространяется на отдельные виды предпринимательской деятельности, осуществление которых разрешено законом без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Речь идет о самозанятых гражданах, к которым действующее законодательство относит: репетиторов, домработников, уборщиков квартир, граждан по присмотру за детьми и уходу за престарелыми, адвокатов, нотариусов, оценщиков, патентных поверенных, медиаторов, иные категории граждан, занимающихся частной практикой в соответствии со специальным законодательством.

Список литературы

1. Шишкин С.Н. Государственное регулирование экономики: предпринимательско-правовой аспект // СПС «Гарант».

2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 01 марта 2018 года [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/56957.

3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2016 года № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 1.

4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 3 октября 2017 года № 33 «О ходе выполнения судами Российской Федерации постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2016 года № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 1.

КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ УЧАСТНИКОВ ПРОИЗВОДСТВА ПРИ ПОДГОТОВКЕ К РАССМОТРЕНИЮ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

Е.В. Ширеева

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Основной гарантией достижения цели подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении (создание всех необходимых условий для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела по существу) является осуществление постоянного контроля за соблюдением прав участников производства по делам об административных правонарушениях.

На стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении субъект административной юстиции обязан провести ряд процессуальных действий в целях полного, всестороннего, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела. Исходя из анализа практики рассмотрения и разрешения дел государственными органами, их должностными лицами, судами, особого внимания со стороны контролирующих органов ввиду частых ошибок и, как следствие, нарушения прав участников производства требуют следующие процессуальные действия.

Во-первых, субъект административной юстиции должен оценить правильность составления протокола об административном правонарушении. Протокол об административном правонарушении в большинстве случаев является не только главным, но и единственным документом стадии возбуждения дела об административном правонарушении, а его правильное составление – «одним из условий соблюдения принципа законности, обеспечения реализации прав граждан и интересов государства при производстве по делам об административных правонарушениях»[1]. В случае наличия существенных недостатков протокол должен быть возращен лицу, его составившему. Вместе с тем необходимо обра-

[1] Зубач А.В. Государственные гарантии прав потерпевшего от административного правонарушения // Современное право. 2004. № 7 [Электронный ресурс]. URL: www. consultant.ru (дата обращения: 01.04.2018).

тить внимание на то, что возвращение протокола правомерно только при подготовке к рассмотрению дела. Частым процессуальным нарушением является вынесение определения о его возвращении в результате рассмотрения дела по существу. В таком случае привлечение лица к административной ответственности видится практически невозможным, а производство по делу будет подлежать прекращению.

Во-вторых, при принятии дела к своему производству судья, орган, должностное лицо обязаны убедиться, относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела. В результате ненадлежащего проведения подготовки часто дела об административном правонарушении разбираются с нарушением правил подведомственности и подсудности. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ решение, принятое с нарушением указанных правил, не может быть признано правильным, поскольку оно вопреки Конституции РФ принимается судом, не уполномоченным в силу закона на рассмотрение дела, что является существенным нарушением, влияющим на исход дела, и искажает саму суть справедливого правосудия. Принятие в результате такого рассмотрения судебного акта не обеспечивает гарантии прав и свобод в сфере правосудия[2].

В-третьих, при подготовке к рассмотрению дела обязательным является выяснение вопроса о наличии обстоятельств, исключающих производство по делу (ст. 24.5 КоАП РФ – отсутствие события АП, отсутствие состава АП, издание акта амнистии, крайняя необходимость), так как указанное процессуальное действие направлено в первую очередь на обеспечение соблюдения прав лица, которое привлекается к административной ответственности.

В-четвертых, при подготовке к рассмотрению дела также выясняется вопрос о наличии ходатайств и отводов. Из анализа практики рассмотрения административных дел следует, что орган либо его должностное лицо зачастую невнимательно относятся к указанному процессуальному

---

[2] См. подробнее: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2007 г. № 623-О-П «По запросу Новооскольского районного суда Белгородской области о проверке конституционности абзаца четвертого статьи 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.04.2018); Решение Кировского районного суда г. Казани № 12-686/2015 от 23 сентября 2015 г. // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.04.2018).

действию. И как следствие, в подавляющем большинстве это приводит к лишению заявителя возможности реализовывать свое право на квалифицированную юридическую помощь в лице защитника.

Безусловно, складывающаяся ситуация не удовлетворяет участников производства по делам об административных правонарушениях, так как от полноты и правильности проведения процессуальных действий подготовки к рассмотрению дела зависит исход разбирательства в целом. Одним из возможных векторов решения наряду с совершенствованием административного законодательства является осуществление надлежащего контроля на стадии подготовки к рассмотрению дела.

Контроль представляет собой «общую форму осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанную с проверкой исполнения ранее принятых решений, распоряжений и указаний, выданных предписаний, с целью повышения эффективности деятельности подконтрольных субъектов – государственных органов исполнительной власти, государственных организаций и их должностных лиц»[3]. Таким образом, на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении возможен как судебный, так и ведомственный контроль.

В настоящее время более эффективно, в отличие от ведомственного контроля, реализуется судебный контроль посредством механизма обжалования решения по делу об административном правонарушении органа исполнительной власти либо нижестоящего суда. Однако, на наш взгляд, ведущую роль должен играть ведомственный контроль ввиду того, что большинство дел об административных правонарушениях рассматривается и разрешается органами исполнительной власти. Именно эффективный ведомственный контроль: а) позволил бы уменьшить риск отклонения от цели правоотношений; б) позволил бы снизить степень усмотрения; в) способствовал бы достижению задач производства по делам об административных правонарушениях в целом. В качестве путей совершенствования осуществления ведомственного контроля видится реализация следующих необходимых мер:

– координация работы структурных подразделений, уполномоченных на осуществление ведомственного контроля;

– выполнение проверок;

---

[3] Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Автореф. дис. … д.ю.н. Воронеж, 2011. С. 13.

– разработка проектов правовых документов, регламентирующих ведомственный контроль;

– оказание методологической поддержки нижестоящим структурам для повышения эффективности их работы;

– анализ выявленных нарушений и внесение предложений по корректировке и дополнению законодательной базы в установленном порядке.

Список литературы

1.Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Автореф. дис. … д.ю.н. Воронеж, 2011. 55 с.

2.Зубач А.В. Государственные гарантии прав потерпевшего от административного правонарушения // Современное право. 2004. № 7 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.04.2018).

3.Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2007 г. № 623-О-П «По запросу Новооскольского районного суда Белгородской области о проверке конституционности абзаца четвертого статьи 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.04.2018).

4. Решение Кировского районного суда г. Казани № 12-686/2015 от 23 сентября 2015 г. // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.04.2018).

ВНЕДРЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ДИСТАНЦИОННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ С ПОМОЩЬЮ ФОТОВИДЕОФИКСАЦИИ

Н.Е. Зиновьева

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Вопросы обеспечения безопасности дорожного движения и повышения качества контроля и надзора с помощью фотовидеофиксации постоянно находятся под пристальным вниманием ученых-юристов и практических работников как в России, так и за рубежом. Однако на сегодня еще не сложилось общего, целостного видения механизма правового регулирования, применения инновационных технологий дистанционного контроля и надзора в области дорожного движения. Следует отметить, что в условиях активной информатизации общества и повсеместного внедрения новейших инновационных технологий изучение зарубежного опыта является важным фактором для повышения эффективности государственного управления обеспечением безопасности дорожного движения. Исследуя опыт ряда европейских стран, следует учесть, что каждая из них проходит свой уникальный путь при построении системы дистанционного контроля и надзора за дорожным движением.

История внедрения и правового регулирования дистанционных инновационных технологий на основе введения в действие интеллектуальных транспортных систем в зарубежных странах начинается еще 1980-х годах[1] в США, Японии, Сингапуре, Южной Корее, а также странах Европы (Германии, Франции, Великобритании, Италии и иных).

Что же следует понимать под дистанционными инновационными технологиями (ДИТ), применяемыми при фотовидеофиксации административных правонарушений в сфере дорожного движения? В юридической литературе и нормативно-правовых актах Российской Федерации, равно как и в переведенных на русский язык международно-правовых актах такого определения не содержится.

---

[1] См.: Панамарева О.Н. Интеллектуальные транспортные системы – инструмент повышения эффективности экономики России в целом // Общество: политика, экономика, право. 2012. № 2. С. 100.

На наш взгляд, природа этого явления предполагает обязательный учет нескольких его сущностных характеристик: дистанционности[2] (действия на расстоянии), инновационности[3] (внедрения новшеств, обеспечивающих качественный рост эффективности процессов) применительно к сфере контроля и надзора за безопасностью дорожного движения. Основываясь на этих характеристиках, мы предлагаем свое авторское видение, а именно: это комплекс цифровых методов (распознавания, фиксации, обработки информации об объекте и передачи информации о них пользователю) и технических средств фиксации нарушений ПДД, работающих с применением информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Внедрение ДИТ призвано помочь не только вовремя получать и обрабатывать поступающую информацию о выявленных административных правонарушениях в сфере дорожного движения. Они дают возможность оптимизировать организацию и контроль над транспортными потоками, скоординировать работу транспортных сетей современных городов; оказывают неоценимую помощь в оперативном и качественном обмене информацией с лицом(ами), осуществляющим непрерывную работу с ними. Системы, о которых идет речь, помогают в получении информационных данных нескольких видов: информации обо всех событиях на дороге в режиме реального времени, информации о транспортном потоке для статистической обработки, а также помогают в осуществлении предварительного, текущего и последующего контроля и административного надзора в сфере дорожного движения.

В качестве примера мы приведем ряд наиболее интересных и эффективных, на наш взгляд, российских и зарубежных технологических решений и программного обеспечения, используемого для решения проблемы повышения качества работы по выявляемости и пресечению административных правонарушений.

Предварительный и текущий контроль с помощью дистанционных инновационных технологий в сфере дорожного движения может быть

---

[2] См.: Ефремова Т.Ф. Современный словарь русского языка три в одном: орфографический, словообразовательный, морфемный: около 20 000 слов, около 1200 словообразовательных единиц. М.: АСТ, 2010. С. 92.

[3] См.: Термин «инновация» // Официальный сайт Агентства инноваций и развития экономических и социальных проектов [Электронный ресурс]. URL: https://www.innoros.ru/publications/analytics/12/termin-innovatsiya (дата обращения: 29.12.2017).

осуществлен, например, с помощью системы «Антистолкновения», «Бодрый водитель», с помощью алкозамка, системы «начисление баллов», «умных дорог», «Паркон» и его прототипов, «интеллектуальных номеров», но только при соблюдении определенных условий может использоваться и для осуществления дополнительного и последующего контроля.

Ежегодно российскими и иностранными учеными разрабатывается и тестируется множество радаров и приборов радиопредупреждения, с помощью которых можно предотвратить и столкновения участников дорожного движения между собой и с иными объектами.

В связи с этим следует обратить внимание на нововведения, представленные немецкой компанией Volvo Cars, которая сконцентрировалась на разработке простых и интуитивно понятных технологий предотвращения столкновений, а также борьбы с усталостью и отвлечением внимания водителей транспортных средств.

Суть работы системы предотвращения столкновений автомобиля «Антистолкновения»[4] заключается в том, что с помощью специального набора датчиков бортовой компьютер посредством работы программного обеспечения в случае отсутствия реакции водителя транспортного средства на близость иного объекта (автомобиля, дорожных объектов и др.) автоматически включает систему торможения, предотвращая возможное дорожно-транспортное происшествие и тем самым сохраняя жизнь и здоровье граждан. Дополнительно система передает информацию о происшествии в центр мониторинга дорожной ситуации для последующей обработки и установления причин происшествия и принятия мер по их устранению.

Согласно данным официального сайта Volvo Cars Russia[5], для покупателей доступна и система «Бодрый водитель», включающая в себя два компонента. Первый компонент – система оповещения водителя (Driver Alert Control), это устройство автоматически предупреждает водителя о том, что концентрация внимания на дороге теряется, что особенно акту-

---

[4] См.: Автомобильная система предотвращения столкновений // Официальный сайт Carextra – вся информация об автомобилях под рукой! [Электронный ресурс]. URL: http://carextra.ru/obzory/sistema-predotvrashheniya-stolknoveniya.html (дата обращения: 25.12.2017).

[5] См.: «Бодрый водитель» от Volvo Carso» // Официальный сайт Volvo Car Russia [Электронный ресурс]. URL: https://www.media.volvocars.com/ru/ru-ru/media/pressreleases/12130 (дата обращения: 25.12. 2017).

ально при совершении длительных поездок. Второй компонент – система предупреждения о выходе за пределы полосы движения. Суть его работы в том, что как только автомобиль фиксирует выезд за пределы выбранной полосы движения без причины, раздается специальный звуковой сигнал, и, как и в случае с системой «Антистолкновение» соответствующие данные поступают субъекту государственного контроля.

В России подобные технологии применяются, но, к сожалению, говорить об их высокой эффективности пока, на наш взгляд, преждевременно в связи с тем, что на корректность работы подобных систем влияет качество дорожного покрытия и самой дорожной разметки, а также уровень освещенности дорожного полотна и погодные условия.

Специальное блокирующее устройство (в России получившее название «алкозамок») «Alcoguard» представляет собой специальное техническое средство, призванное блокировать систему зажигания автомобиля, в случае если система фиксирует состояние алкогольного опьянения у водителя; информация сообщается в центры мониторинга.

Проблематика пьянства и алкоголизма и ее причины, а также необходимость проведения органами внутренних дел систематической борьбы с этими явлениями («Выявление злостных алкоголиков и решения вопроса об их лечении. Контроль за поведением людей, прошедших курс лечения. Борьба с пьянством и укрепление дисциплины среди водителей транспортных средств. Работа с населением, воспитание у граждан нетерпимости к пьянству и пьяницам»[6]) в российской юридической литературе исследовалась профессором Иваном Александровичем Скляровым еще в 1976 году[7].

На данный момент в целях более эффективной борьбы с употреблением алкоголя за рулем для России представляет большой интерес изучение опыта Швеции по внедрению алкозамков. Они стали использоваться в стране с 1997 года, благодаря внедрению Шведской транспортной администрацией программы «Vision ZERO»[8]. К владельцам, пой-

---

[6] См.: Мартынов А.В. Обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении: актуальный взгляд на проблему в трудах профессора Ивана Александровича Склярова // Административное право и процесс. М.: Юрист, 2013. № 4. С. 2–5.

[7] См.: Скляров И.А. Органы внутренних дел в борьбе с пьянством и алкоголизмом // Дело всех и каждого (пьянству бой) / Под общ. ред. М.П. Еськина. Горький: УВД Горьковского облисполкома, 1976. С. 10–21.

[8] См.: The Swedish Approach to Road Safety: 'The Accident Is Not the Major Problem' (Written account of Goodyear's interview with Matts-Åke Belin, traffic safety strategist with the Swedish Transport Administration and one of its key architects

манным за рулем в состоянии алкогольного опьянения, в качестве альтернативы наказанию в виде лишения права на управление транспортным средством на срок до двух лет применяется внушительный административный штраф и обязательство об установке алкозамка. Нарушителю также выдаются «особые» водительские удостоверения, отличающиеся от стандартных лишь цветовым оформлением. В результате реализации программы «Vision ZERO» и благодаря усилиям общества и государства количество ДТП в Швеции, в том числе тех, причинами которых является управление транспортными средствами в состоянии опьянения, постоянно снижается. Если в 1990 году число погибших в результате таких ДТП в Швеции составило 712 человек, то в 2008 году – 420 человек, т.е. снизилось на 41%. Сейчас страна продолжает сохранять за собой передовые позиции в области обеспечения безопасности дорожного движения[9].

В РФ технология внедрена в тестовом режиме лишь в нескольких субъектах (Республике Татарстан, Московской и Ивановской областях[10]). Указанные технологии не единственные инновационные дистанционные технологии, применяемые в мире.

В европейских странах важным толчком к модернизации систем контроля и надзора за безопасностью дорожного движения стало создание в 1993 году международной некоммерческой организации «Европейский совет по безопасности дорожного движения» (European Traffic Safety Council, ETSC) [11]. Главная цель деятельности организации – обес-

---

of the original Vision Zero program). CityLab. Washington, D.C.: The Atlantic Monthly Group (November 20, 2014) // Официальный сайт Citylab [Электронный ресурс]. URL: https://www.citylab.com/transportation/2014/11/the-swedish-approach-to-road-safety-the-accident-is-not-the-major-problem/382995 (дата обращения: 29.12.2017).

[9] См.: Зарубежный опыт в области обеспечения безопасности дорожного движения. Обеспечение безопасности дорожного движения и практика применения алкозамков в Швеции: Обзорная информация / Редакционный коллектив Проекта по использованию технических средств контроля на транспортных средствах, осуществляющих социально важные перевозки, в составе: Горский Е.Е., Дугина Т.Н., Козловская Т.В., Приходько А.К., Тарасов Н.М., Якимов А.Ю. М.: Институт транспортной и промышленной безопасности, 2009. С. 13.

[10] См.: Машина на дух не выносит // Официальный сайт «Российской газеты» [Электронный ресурс]. URL: https://rg.ru/2013/01/30/auto-site.html (дата обращения: 25.12.2017).

[11] См.: Европейский Совет по Безопасности Дорожного Движения (ЕСБДД) – European Traffic Safety Council (ETSC) // Официальный сайт Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения» [Электронный

печение безопасности в области дорожного движения посредством разработки общеевропейских стандартов безопасности и использования средств фотовидеофиксации для обеспечения безопасности на дорогах. Так как эта организация состоит только из стран-членов Европейского союза, Российская Федерация на данный момент не имеет возможности участия в ней. Однако ей предоставлено право наблюдать, делиться своими наработками и предложениями по проблематике повышения безопасности дорожного движения. В рамках Совета для решения специальных проблемных вопросов создано две рабочие группы: по проблеме «Оценка национальной политики в области безопасности движения» («Evaluation of National Road Safety Policies») и по проблеме «Совершенствование сбора статистических данных о ДТП» («Improving Transport Accident Data»). Ежегодно по итогам мониторинга выпускаются экспертные обзоры по имеющимся проблемным вопросам с предложениями по их решению.

Генеральная ассамблея ООН, в свою очередь, провозгласила 2011–2020 годы Десятилетием действий по обеспечению безопасности дорожного движения. Во исполнение данного решения была представлена резолюция[12], направленная на изменение подхода к проблематике повсеместного роста количества смертей и травм в результате нарушений водителями правил дорожного движения во всем мире. В России этот показатель, по данным Госавтоинспекции, только за 2017 год составил 211 451 раненого и погибшего[13].

Принятие резолюции и ее признание Францией привело к комплексной модернизации систем управления и контроля над дорожным движением, в том числе с помощью специальных технических средств фо-

---

ресурс]. URL: http://www.fcppbdd.ru/experie-nce/214/23917/ (дата обращения: 25.12.2017).

[12] См.: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 2 марта 2010 года (без передачи в главные комитеты (A/64/L.44/Rev.1 и Add.1)) 64/255. Повышение безопасности дорожного движения во всем мире // Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. URL: https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/477/15/PDF/N0947715.pdf?OpenElement (дата обращения: 25.12.2017).

[13] См.: Сведения о показателях безопасности дорожного движения // Официальный сайт Госавтоинспекции. Раздел – Показатели состояния безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. URL: http://stat.gibdd.ru/ (дата обращения: 29.12.2017).

товидеофиксации, по данным РИА «ОРЕАНДА»[14], они действуют более чем эффективно. В Европе такая система считается первой всеобщей автоматической системой дистанционного контроля и надзора за нарушением правил дорожного движения. В нее включены дорожные радары с цифровыми видеокамерами и центры обработки информации.

На основе данных, полученных от систем фотовидеофиксации, во всех странах Европы, в Канаде, в США, в Израиле, в Китае, в ОАЭ и множестве других стран в качестве наказания, как основного, так и дополнительного, применяется балльная система. Существует два вида таких систем: накопительная и списывающая. В первом случае при совершении правонарушений водителю начисляется определенное количество баллов, при достижении закрепленного в законе максимума водителя лишают права управления транспортным средством на тот или иной период времени. Во втором случае водителю дается строго определенное количество баллов и при совершении правонарушения их списывают; когда баллы иссякают, водителя также лишают права управлять транспортным средством.

Срок действия штрафных баллов устанавливается в зарубежном законодательстве как срочный, к примеру, во Французской Республике, согласно действующему законодательству, он равняется двум годам[15], однако может быть и бессрочным, как это закреплено в законе Чешской Республики «О дорожном движении», а именно параграфом §125c, введенным в действие 14 сентября 2000 года[16]. На наш взгляд, такую систему было бы целесообразно ввести в Российской Федерации. Попытка введения в действие балльной системы была предпринята в 2006 году,

---

[14] См.: На дорогах Франции установили радары, следящие за нарушителями // Официальный сайт Российского информационного агентства «ОРЕАНДА» [Электронный ресурс]. URL: http://www.fran-ceto-ur.ru/news_4.htm (дата обращения: 25.12.2017).

[15] Циркуляр Французской Республики о водительских очках и испытательном сроке от 11 марта 2004 года // Официальный сайт опубликования законодательных актов Французской Республики Légifrance [Электронный ресурс]. URL: http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/05/cir_36943.pdf (дата обращения: 29.12.2017).

[16] Закон Чешской Республики «О дорожном движении» // Официальный сайт государственного информационного портала для граждан Чешской Республики [Электронный ресурс]. URL: http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=49756&nr=361~2F2000&rpp=15#local-content (дата обращения: 29.12.2017).

но она не была введена в действие в связи с недостаточностью проработки[17]. Применяемых на сегодняшний день в России видов наказаний за административные правонарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения очевидно недостаточно. Введение указанной системы позволит значительно снизить количество административных правонарушений в сфере дорожного движения, так как степень ответственности водителей резко повысится. Однако следует предусмотреть и систему увеличения и уменьшения баллов (при выборе либо списывающей, либо накопительной системы соответственно) за правомерное поведение водителей, как фактор стимулирующего воздействия по принципу «кнута и пряника». Например, за вождение без нарушений в России в течение 5 лет штрафные баллы будут списываться, или, как в Республике Корея[18], за «идеальное» правомерное поведение участников дорожного движения наказания смягчаются, для получения бонусных баллов достаточно сообщить в государственные органы сведения об автомобиле, покинувшем место ДТП, или помочь в задержании правонарушителя и т.д.

В Великобритании компания Astucia[19] разработала и внедряет систему «умных дорог», которые призваны повысить уровень безопасности дорожного движения за счет регулирования скорости движения. Система состоит из ряда светящихся маячков, по специальному алгоритму вмонтированных в дорожную инфраструктуру, подающих световые сигналы от красного до зеленого (в зависимости от наличия или отсутствия нарушения скоростного режима), которые начинают мигать после того, как при помощи датчиков и камер определяют скорость

---

[17] Паспорт проекта Федерального закона № 285697-4 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (об увеличении санкций за правонарушения в области дорожного движения) (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ Н.П. Залепухиным, А.В. Митрофановым 04.04.2006 г.) (снят с рассмотрения 16.03.2007 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=40343#014141353070496043 (дата обращения: 29.12.2017).

[18] Специальные правила использования водительских прав // Официальный сайт eFINE Министерства общественной администрации и безопасности Южной Кореи [Электронный ресурс]. URL: https://w-ww.efine.go.kr/ (дата обращения: 29.12.2017).

[19] См.: Светодиодная разметка «Astucia» // Официальный сайт фирмы «DLKD» [Электронный ресурс]. URL: http://www.dlkd.lv/?pg=astucia&lang=RUS (дата обращения: 25.12.2017).

движущихся автомобилей. Система синхронизирована с головным центром по управлению всей дорожной инфраструктуры страны. Используют систему за рубежом в основном на железнодорожных переездах и пешеходных переходах. Аналогичные самостоятельные разработки ведутся и в России, но широкого применения они пока не получили.

Британские ученые активно тестируют устройства, способные при помощи информационных технологий и передачи данных через спутниковые системы следить за соблюдением правил парковки[20]. Суть их работы в том, что сигнал от спутниковых систем навигации непрерывно транслируется на датчик, расположенный непосредственно на дорожной разметке. Если в зоне нахождения датчика паркуется транспортное средство, сигнал частично или полностью перестает поступать, после этого срабатывает автоматическая система информирования о ситуации дорожной полиции посредством SMS-сообщения. Патрульная служба прибывает на место, осматривает место происшествия и в случае необходимости заполняет необходимый пакет документов для привлечения правонарушителя к ответственности.

В России вопрос о выявлении и привлечении нарушителей правил парковки к ответственности решается с помощью применения уникальной технологии автоматического контроля «ПАРКОН»[21].

В исследуемой теме необходимо затронуть и практику Японии. В ней с начала 2006 года на автомобилях стали тестироваться «интеллектуальные номера», в их состав входит микрочип – носитель информации о транспортном средстве, который в режиме онлайн работает передатчиком информации об автомобиле, о его технических характеристиках и идентификационных признаках, а также о действиях на дороге, владельце и его персональных данных. Внедрением номеров занимается

---

[20] См.: Спутники станут докладывать в полицию о нарушителях правил парковки // Официальный сайт «Мотор» – это автомобильное издание «Ленты.ру» [Электронный ресурс]. URL: https://motor.ru/-news/parking-02-05-2006.htm (дата обращения: 25.12.2017).

[21] См.: Измеритель текущих значений времени с видеофиксацией «ПАРКОН» // Официальный сайт «Автоматических средств контроля дорожного движения, системы фотовидеофиксации фирмы СИМИКОН» [Электронный ресурс]. URL: http://www.simicon.ru/rus/product/gun/par-kon.html (дата обращения: 25.12.2017).

Министерство земли, инфраструктуры, транспорта и туризма Японии[22]. Разработчики тестируют систему, занимаясь регулированием по мере необходимости количества транспортных средств на тех или иных участках центральных дорог городов, а также помогают предотвращать появление пробок и снижают вредное воздействие на природу. Указанная система может помочь не только в решении выбранного вопроса, но и в оперативно-разыскной деятельности и других случаях в зависимости от потребностей субъектов контрольно-надзорной деятельности.

Таким образом, на основе представленного исследования можно сделать вывод о том, что начиная с 2008 года по настоящее время была проделана большая работа по совершенствованию, мониторингу и внедрению, а также правовой регламентации новейших технологий в сфере повышения безопасности дорожного движения. В нашей стране, как и в зарубежных странах, помимо использования различного рода специальных технических средств[23] можно отметить и то, что законодатель пошел по пути ужесточения законодательства, например за управление автомобилем в нетрезвом виде. В 2014 году внесены изменения в статью 12.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, введена в действие статья 264.1 Уголовного кодекса Российской Федерации[24]. Применение различных технологических решений, на наш взгляд, является эффективной мерой по снижению аварийности на дорогах и обеспечению соблюдения правил дорожного движения.

В настоящее время под контролем Ространснадзора находится 319 000 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, задействованных в транспортном секторе. В 2016 году центральным аппара-

---

[22] См.: В Японии на автомобилях появятся «умные» номера // Официальный сайт РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: https://ria.ru/science/20050208/21894808.html (дата обращения: 29.12.2017).

[23] См.: Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11 октября 2016 г. № 1367-ст «Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 57144-2016 «Специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме и имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи, для обеспечения контроля за дорожным движением. Общие технические требования» // Стандартинформ. 2016.

[24] См.: Федеральный закон от 31.12.2014 № 528-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 81.

том Ространснадзора и его территориальными управлениями проведено более 63 000 плановых и внеплановых проверок. Показатель устранения нарушений, выявленных при проверках государственными инспекторами, составил 96,18%, при установленном Минтрансом России уровне 83,58%[25].

Однако из-за пробелов нормативно-правового регулирования применения различных специальных технических средств, имеющих функции фото-, видео- и киносъемки, учитывая динамику развития техники и технологий, в ближайшем будущем должно быть серьезно пересмотрено действующее административное законодательство в части выработки единообразного подхода к пониманию дистанционных инновационных технологий в общем и адаптации их применения при фотовидеофиксации административных правонарушений в сфере дорожного движения. Вместе с тем необходимо внести предложенное понятие «дистанционная инновационная технология», а также внести ясность и окончательно закрепить единую классификацию специальных технических средств, содержащихся в Национальном стандарте РФ ГОСТ Р 57144-2016 «Специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме и имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи, для обеспечения контроля за дорожным движением. Общие технические требования», применяемых субъектами контроля и надзора в сфере дорожного движения, во избежание некорректности отнесения тех или иных инноваций к ним и появления сопутствующих проблем в правоприменении.

Список литературы

1. Ефремова Т.Ф. Современный словарь русского языка три в одном: орфографический, словообразовательный, морфемный: около 20 000 слов, около 1200 словообразовательных единиц. М.: АСТ, 2010. С. 92.

2. Зарубежный опыт в области обеспечения безопасности дорожного движения. Обеспечение безопасности дорожного движения и практика применения алкозамков в Швеции: Обзорная информация / Редакционный коллектив Проек-

[25] См.: Справка «Об итогах контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и ее территориальных управлений в 2016 году и задачах на 2017 год» // Официальный сайт Ространснадзора [Электронный ресурс]. URL: http://rostransnadzor.ru/wp-conte-nt/uploads/2017/03/Spravka-k-itogovoj-kollegii-Rostransnadzora-za-2016-god.pdf (дата обращения: 29.12.2017).

та по использованию технических средств контроля на транспортных средствах, осуществляющих социально важные перевозки, в составе: Горский Е.Е., Дугина Т.Н., Козловская Т.В., Приходько А.К., Тарасов Н.М., Якимов А.Ю. М.: Институт транспортной и промышленной безопасности, 2009. С.13.

3. Мартынов А.В. Обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении: актуальный взгляд на проблему в трудах профессора Ивана Александровича Склярова // Административное право и процесс. М.: Юрист, 2013. № 4. С. 2–5.

4. Панамарева О.Н. Интеллектуальные транспортные системы – инструмент повышения эффективности экономики России в целом // Общество: политика, экономика, право. 2012. № 2. С. 100.

5. Скляров И.А. Органы внутренних дел в борьбе с пьянством и алкоголизмом // Дело всех и каждого (пьянству бой) / Под общ. ред. М.П. Еськина. Горький: УВД Горьковского облисполкома, 1976. С. 10–21.

6. The Swedish Approach to Road Safety: 'The Accident Is Not the Major Problem' (Written account of Goodyear's interview with Matts-Åke Belin, traffic safety strategist with the Swedish Transport Administration and one of its key architects of the original Vision Zero program). CityLab. Washington, D.C.: The Atlantic Monthly Group (November 20, 2014) // Официальный сайт Citylab [Электронный ресурс]. URL: https://www.citylab.com/transportation/2014/11/the-swedish-ap-proach-to-road-safety-the-accident-is-not-the-major-problem/382995 (дата обращения: 29.12. 2017).

7. Автомобильная система предотвращения столкновений // Официальный сайт Carextra [Электронный ресурс]. URL: http://carextra.ru/obzory/sistema-predotvrashheniya-stolknoveniya.html (дата обращения: 25.12.2017).

8. «Бодрый водитель» от Volvo Carso» // Официальный сайт Volvo Car Russia [Электронный ресурс]. URL: https://www.media.volvocars.com/ru/ru-ru/media/pressreleases/12130 (дата обращения: 25.12.2017).

9. В Японии на автомобилях появятся «умные» номера // Официальный сайт РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: https://ria.ru/science/20050208/21894808.html (дата обращения: 29.12.2017).

10. Измеритель текущих значений времени с видеофиксацией «ПАРКОН» // Официальный сайт «Автоматических средств контроля дорожного движения, системы фотовидеофиксации фирмы СИМИКОН» [Электронный ресурс]. URL: http://www.simicon.ru/rus/product/gun/par-kon.html (дата обращения: 25.12.2017).

11. Машина на дух не выносит // Официальный сайт «Российской газеты» [Электронный ресурс]. URL: https://rg.ru/2013/01/30/auto-site.html (дата обращения: 25.12.2017).

12. На дорогах Франции установили радары, следящие за нарушителями // Официальный сайт Российского информационного агентства «ОРЕАНДА» [Электронный ресурс]. URL: http://www.fran-ceto-ur.ru/news_4.htm (дата обращения: 25.12.2017).

13. Официальный сайт Агентства инноваций и развития экономических и социальных проектов [Электронный ресурс]. URL: https://www.innoros.ru/publications/analytics/12/termin-innovatsiya (дата обращения: 29.12.2017).

14. Сведения о показателях безопасности дорожного движения // Официальный сайт Госавтоинспекции. Раздел – Показатели состояния безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. URL: http://stat.gibdd.ru/ (дата обращения: 29.12.2017).

15. Светодиодная разметка «Astucia» // Официальный сайт фирмы «DLKD» [Электронный ресурс]. URL: http://www.dlkd.lv/?pg=astucia&lang=RUS (дата обращения: 25.12.2017).

16. Специальные правила использования водительских прав // Официальный сайт eFINE Министерства общественной администрации и безопасности Южной Кореи [Электронный ресурс]. URL: https://w-ww.efine.go.kr/ (дата обращения: 29.12.2017).

17. Спутники станут докладывать в полицию о нарушителях правил парковки // Официальный сайт «Мотор» [Электронный ресурс]. URL: https://motor.ru/-news/parking-02-05-2006.htm (дата обращения: 25.12.2017).

ПРОБЛЕМЫ МЕХАНИЗМА ПРИВЛЕЧЕНИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РФ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

А.Н. Коновалов

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Одним из основополагающих принципов административной ответственности является закрепленный в части 1 статьи 1.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП) принцип равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом[1]. «Данный принцип производен от принципа равенства всех перед законом и судом, закрепленного ст. 19 Конституции Российской Федерации»[2]. «Основная идея принципа в том, что в отношении всех граждан и юридических лиц применяются единые материальные и процессуальные административно-правовые нормы»[3], «единый для всех граждан закон не дает никому привилегий в зависимости от служебного, социального, имущественного положения или других обстоятельств»[4].

Вместе с тем часть 2 той же статьи 1.4 КоАП устанавливает исключение из общеправового принципа равенства всех перед законом, выражающееся в действии так называемых «особых условий применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности». Это исключение, согласно законодательной формулировке, действует в отношении «должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции»[5].

---

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[2] Микулин А.И. Право на защиту на стадии возбуждения дела об административном правонарушении и предварительной проверки обстоятельств дела // Известия вузов. Правоведение. 2008. № 3.

[3] Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях: Научно-практическое пособие / Под ред. Н.Г. Салищевой. М.: Проспект, 2011. С. 13.

[4] Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С.11.

[5] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Не раскрывая содержание данной правовой дефиниции, КоАП отсылает к Конституции РФ и федеральным законам, регулирующим вопросы правового статуса отдельных должностных лиц. На основе анализа действующего законодательства к категории лиц, в отношении которых действуют указанные в части 2 статьи 1.4 КоАП особые условия, следует отнести такое должностное лицо, как Уполномоченный по правам человека в РФ (далее также – Уполномоченный).

Принцип неприкосновенности Уполномоченного по правам человека установлен ст. 12 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»[6]. Данное должностное лицо не может быть привлечено к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, без согласия на то Государственной Думы. Неприкосновенность Уполномоченного по правам человека РФ начинается со дня принесения им присяги и прекращается с момента начала исполнения обязанностей вновь назначенного Уполномоченного[7].

В своей сущности иммунитет Уполномоченного очень схож с иммунитетом депутатским. По крайней мере правовое регулирование лишения данного лица неприкосновенности и привлечения его к административной ответственности почти полностью повторяет такую же процедуру в отношении депутата Государственной Думы, на что обращается внимание в учебной и научной литературе[8]. Подкрепляется родство этих двух иммунитетов также тем, что Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности именно Государственной Думой[9].

---

[6] Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.03.1997. № 9. Ст. 1011.

[7] Лагун И.В., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» (постатейный) / Под ред. Е.Г. Маркеловой // СПС «КонсультантПлюс». 2010.

[8] Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004; Лагун И.В., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» (постатейный) / Под ред. Е.Г. Маркеловой // СПС «КонсультантПлюс». 2010.

[9] Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.03.1997. № 9. Ст. 1011.

Так, Уполномоченный по правам человека не может быть без согласия Государственной Думы привлечен к административной ответственности, налагаемой именно в судебном порядке. То есть такие санкции, как предупреждение и административный штраф, могут быть наложены на данное должностное лицо уполномоченным на то представителем власти согласно правилам общих процессуальных процедур, установленных КоАП, без соблюдения каких-либо специальных норм о правовом иммунитете.

Неприкосновенность распространяется не только на личность, но и на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы, что говорит о невозможности применения к Уполномоченному таких мер производства по делам об административных правонарушениях, как административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, досмотр транспортного средства, хотя закон и не перечисляет данные меры непосредственно. Обращаясь к норме ч. 2 ст. 12 федерального конституционного закона касаемо задержания Уполномоченного по правам человека и немедленного уведомления об этом Государственной Думы, необходимо разъяснить, что действует она исключительно в уголовно-процессуальном аспекте и связана с задержанием Уполномоченного на месте преступления. Производить административное задержание в отношении него на месте совершения административного деликта закон в любом случае не позволяет.

Особенность рассматриваемого вида неприкосновенности в том, что федеральный конституционный закон не связывает ее действие с моментом выполнения Уполномоченным по правам человека своих служебных обязанностей. А это означает действие иммунитета в любое время суток и при любых обстоятельствах, но только в отношении таких правонарушений, которые предусматривают наступление административной ответственности в судебном порядке: конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права, административный арест, дисквалификация, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения. Понятно, что административное выдворение неприменимо к Уполномоченному, поскольку такую должность может занимать только гражданин России[10].

---

[10] Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.03.1997. № 9. Ст. 1011.

Тем не менее сам механизм привлечения рассматриваемого должностного лица к административной ответственности страдает, на наш взгляд, рядом существенных дефектов. Главным образом комплекс таких проблем связывается с практически полным отсутствием законодательно урегулированных процедур применения к Уполномоченному мер административного принуждения. Вне поля видимости оказывается масса ответов на ключевые вопросы: кто и в каком порядке составляет административный материал в отношении Уполномоченного? каким образом, в какие сроки и кому передается данный материал для привлечения Уполномоченного к ответственности? какова процедура дачи согласия Государственной Думы на лишение Уполномоченного неприкосновенности? И так далее.

Правовое регулирование любого юридического института всецело имеет важное значение, поскольку посредством именно его достигается порядок в системе общественных отношений. Само правовое регулирование есть социально-юридическое влияние на общественные отношения, направленное на упорядочение таких отношений при помощи определения прав и обязанностей участников правоотношений[11]. В отношении изучаемого нами института следует заключить, что отсутствие урегулированного нормами права механизма привлечения данного должностного лица к административной ответственности в значительной степени провоцирует его безнаказанность. Принцип неотвратимости ответственности не может реализоваться без надлежащего правового регулирования действия соответствующих механизмов.

Ранее нами был сделан вполне обоснованный вывод о том, что в целом иммунитет Уполномоченного во многом идентичен депутатскому: схожа в целом процедура привлечения к ответственности, согласие на лишение неприкосновенности в обоих случаях дает Государственная Дума, иммунитет действует только в отношении применения тех наказаний, что налагаются в судебном порядке, и т.д.

В связи с этим в качестве варианта восполнения обнаруженного нами законодательного пробела мы предлагаем применить и законодательно закрепить реализацию механизма привлечения к административной ответственности депутата Государственной Думы в отношении Уполномоченного по правам человека РФ. Мы полагаем, что с этой це-

[11] Скляров И.А., Андреев О.А. Проблемы правового регулирования перемещения товаров через таможенную границу России физическими лицами: Монография. Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2004. С. 32.

лью необходимо дополнительно на уровне закона закрепить обязанность компетентных должностных лиц органов исполнительной власти составлять и направлять административный материал именно Генеральному прокурору РФ. В свою очередь, только Генеральный прокурор РФ должен обладать компетенцией по постановке перед Государственной Думой РФ вопроса о лишении Уполномоченного неприкосновенности. По нашему мнению, такая процедура вполне соответствует высоким гарантиям правового статуса Уполномоченного. Она и способствует в полной мере соблюдению законодательно установленного принципа его неприкосновенности, и не позволяет избегать реального применения мер административного принуждения в случае необходимости в таком применении.

Поскольку в задачи настоящего исследования не входит внесение предложений по усовершенствованию уголовно-процессуального законодательства, мы предлагаем внести соответствующие изменения касательно механизма привлечения Уполномоченного к уголовной ответственности лишь в той мере, в какой это способствует оптимизации самой редакции статьи закона в целом.

Итак, с целью усовершенствования механизма привлечения Уполномоченного по правам человека РФ к административной ответственности, а также исходя из интересов соблюдения гарантий его правового статуса, мы, с учетом высказанных нами ранее предложений, предлагаем внести следующие изменения и дополнения в ст. 12 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»:

«*3. О возбуждении уголовного дела или дела об административном правонарушении, предусматривающего административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий Уполномоченного орган дознания, следователь или должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, в трехдневный срок сообщает Генеральному прокурору Российской Федерации. Сообщение о возбуждении дела составляется в письменной форме, подписывается компетентным должностным лицом и направляется Генеральному прокурору Российской Федерации совместно с материалами уголовного или административного дела в копиях, надлежащим образом заверенных компетентным должностным лицом.*

Генеральный прокурор Российской Федерации в недельный срок после получения сообщения органа дознания, следователя или должностного лица, уполномоченного составлять протокол об административ-

ном правонарушении, обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации представление о лишении Уполномоченного неприкосновенности совместно с переданными ему материалами уголовного или административного дела.

Представление Генерального прокурора Российской Федерации о лишении Уполномоченного неприкосновенности должно содержать:

1) дату и место составления представления;

2) данные о лице, вносящем представление (фамилия, имя, отчество, занимаемая должность, классный чин);

3) данные о лице, в отношении которого выносится представление (фамилия, имя, отчество, занимаемая должность);

4) пункт, часть, статью уголовного закона или закона об административных правонарушениях, предусматривающую ответственность соответственно за преступление или административное правонарушение, наличие признаков которого усмотрено в действиях лица;

5) краткое изложение выносимого представления;

6) изложение доводов лица, поддерживающего представление;

7) требование о применении к лицу конкретного уголовного или административного наказания.

4. После окончания дознания, предварительного следствия, а также после составления протокола (вынесения прокурором постановления) по делу об административном правонарушении, предусматривающему административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

5. Вопрос о лишении Уполномоченного неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

6. Государственная Дума рассматривает представление Генерального прокурора Российской Федерации в порядке, установленном регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принимает по данному представлению мотивированное решение и в трехдневный срок извещает о нем Генерального прокурора Российской Федерации. Решением Государственной Думы от Генерального прокурора Российской Федерации могут быть истребованы дополнительные материалы. В рассмотрении вопроса на заседании Государственной Думы вправе участвовать Уполномоченный.

7. Отказ Государственной Думы дать согласие на лишение Уполномоченного неприкосновенности является обстоятельством, исключа-

ющим производство по уголовному делу или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, и влекущим прекращение таких дел. Решение о прекращении соответствующего дела может быть отменено лишь при наличии вновь открывшихся обстоятельств.

8. Решение по вопросу о привлечении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к уголовной или административной ответственности принимается судом и оформляется в порядке, сроки и по правилам, предусмотренным соответственно уголовно-процессуальным законодательством для вынесения приговоров и постановлений по уголовному делу и законодательством об административных правонарушениях для вынесения постановлений и определений по делу об административном правонарушении.

9. О возбуждении уголовного дела или дела об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, о прекращении соответствующего дела или о вступившем в законную силу приговоре, постановлении суда в отношении Уполномоченного орган дознания, следователь, должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, или суд в трехдневный срок сообщает Государственной Думе».

В правовой литературе, помимо того, утверждается, что с учетом необходимости обеспечения правовых гарантий неприкосновенности Уполномоченного целесообразно было бы установить в законе и в Регламенте Государственной Думы порядок применения к нему административного ареста или дисквалификации[12]. Мы в полной мере разделяем позицию данного автора и поэтому дополнительно предлагаем:

• изменить ч. 3 ст. 158 Регламента Государственной Думы РФ и изложить ее в следующей редакции: «*Вопрос о даче согласия на лишение Уполномоченного по правам человека Российской Федерации неприкосновенности решается на заседании Государственной Думы по правилам, предусмотренным главой 24.1 настоящего Регламента для дачи согласия на лишение неприкосновенности депутата Государственной Думы*».

Изложенные предложения позволят, как нам думается, усовершенствовать и сделать более понятным и прозрачным механизм применения к

[12] Тамбовцев В.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2007.

Уполномоченному по правам человека в РФ мер административной ответственности и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Государство обязано дать обществу понятно сформулированные и реально выполнимые законы, которые регулировали бы отношения между субъектами. Такие законы должны учитывать по возможности и интересы личности, и интересы государства[13]. В противном случае исследованный нами механизм так и останется непрозрачным, а значит, неэффективным и не отвечающим интересам общества и государства, которые совместно заинтересованы в системной охране общественных отношений, в предупреждении совершения административных правонарушений любыми субъектами, в том числе высокопоставленными должностными лицами, а также в реализации принципа неотвратимости наступления административной ответственности при наличии соответствующих фактических, юридических и процессуальных оснований.

Список литературы

1. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004.
2. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 11.
3. Лагун И.В., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» (постатейный) / Под ред. Е.Г. Маркеловой // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.
4. Микулин А.И. Право на защиту на стадии возбуждения дела об административном правонарушении и предварительной проверки обстоятельств дела // Известия вузов. Правоведение. 2008. № 3.
5. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях: научно-практическое пособие / Под ред. Н.Г. Салищевой. М.: Проспект, 2011. С. 13.
6. Скляров И.А., Андреев О.А. Проблемы правового регулирования перемещения товаров через таможенную границу России физическими лицами: Монография. Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2004. С. 32.
7. Тамбовцев В.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.

[13] Там же.

ПРАВО НА ЗАЩИТУ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ В ОТНОШЕНИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Т.В. Бойко

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

С 2008 года внимание законодателя обращено к вопросам функционирования механизма защиты прав и законных интересов юридических лиц.

Так, был принят и введен в действие Федеральный закон №294-ФЗ от 26.12.2008 г.[1], имеющий своей целью усилить гарантии защиты прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора); создан институт уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, призванный обеспечить предоставленные гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами[2].

Представляется, что достижение обозначенной законодателем цели возможно лишь в условиях, когда каждому субъекту предпринимательской деятельности гарантированы и обеспечены наличие и условия реализации «права на защиту».

В настоящее время актуальным является вопрос о том, достаточно ли принятых государством мер для обеспечения лицу права на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях, а также об основаниях реализации лицом права на защиту.

---

[1] Закон Российской Федерации «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ // СЗ РФ. 29.12.2008 г. № 52 (ч. 1). Ст. 6249 с изм. и доп. в ред. от 22.02.2017.

[2] Федеральный закон от 07.05.2013 №78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // СЗ РФ. 13.05.2013. № 19. Ст. 2305.

По мнению Ю.Г. Басина, «ответственность во всех случаях следует за правонарушением, защита же права возможна и до момента его нарушения, если вероятность такого достаточно реальна»[3].

Придерживаясь данной позиции, ряд авторов указывают, что «право подлежит защите не только при его нарушении, но и при наступлении иных юридических фактов (таких, как непризнание либо оспаривание права), являющихся наряду с нарушением права иными разновидностями посягательства на него»[4].

Согласно одной из позиций, «право на защиту, являющееся составной частью права на квалифицированную юридическую помощь, также возникает у лица при любом контакте с органами государственной власти, осуществляющими надзорно-контрольные либо распорядительные функции»[5].

Не оспаривая принадлежности юридическому лицу права на защиту с момента его создания, полагаем: условием для реализации права на защиту применительно к производству по делам об административных правонарушениях является факт возбуждения дела об административном правонарушении по основаниям, предусмотренным ст. 28.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ[6].

Анализ положений ст. 25.1, ст. 25.4, ст. 25.5 Кодекса об административных правонарушениях РФ свидетельствует о том, что именно с указанным юридическим фактом законодатель связывает возникновение у уполномоченных органов обязанности разъяснить законным представителям юридического лица их права и обязанности, а также допуск к участию в производстве по делу об административном правонарушении защитника, представителя с наделением их соответствующими процессуальными правами, что является обязательными элементами права лица на защиту.

Следует учитывать, что первый так называемый «контакт» юридического лица с представителями власти, уполномоченными рассматривать

---

[3] Цит. по: Сиротин Т.А. Формирование представлений о мерах оперативного воздействия в отечественной цивилистической доктрине // Законодательство и экономика. 2008. № 11. С. 92–97.

[4] Козлова Ю.М. Основания защиты права // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 1. С. 2–5.

[5] Конин В.В. Право на защиту: некоторые теоретические вопросы // Российская юстиция. 2013. №4. С. 36.

[6] Статья 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

дела об административных правонарушениях[7], может состояться ранее возбуждения дела об административном производстве, которое законодатель связывает с оформлением соответствующего протокола, определения или постановления[8], а именно: при совершении фактических действий по проверке наличия повода к возбуждению дела об административном правонарушении до оформления и вручения юридическому лицу соответствующего процессуального акта.

Так, главой 27 Кодекса об административных правонарушениях РФ предусмотрена возможность применения к юридическому лицу мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, в частности – осмотра принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ), ареста товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ), временного запрета деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ).

Из проведенного анализа положений законодательства о применении к юридическому лицу мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях следует:

1) фактические действия, направленные на применение мер обеспечения производства, осуществляются уполномоченными органами в присутствии, помимо понятых, представителей юридического лица (ч. 2 ст. 27.8 КоАП РФ);

2) оформление процессуального акта, подтверждающего совершение действий по применению мер обеспечения производства, происходит немедленно после окончания совершения действий и подлежит вручению законному представителю юридического лица (ч. 6 ст. 27.8 КоАП РФ, ч. 6 ст. 27.14 КоАП РФ, ч. 4 ст. 27.16 КоАП РФ);

3) законодательно определены требования к содержанию процессуального акта, оформляющего совершение действий по применению мер обеспечения производства, в частности: применение фото- и киносъемки (ч. 4 ст. 27.14 КоАП РФ), объяснения законного представителя юридического лица (ч. 3 ст. 27.16 КоАП РФ);

4) на законодательном уровне установлено требование соразмерности характера административного правонарушения и применяемой меры обеспечения производства (ч. 2 ст. 27.16 КоАП РФ, ч. 1 ст. 27.14 КоАП РФ);

---

[7] Глава 23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[8] Статья 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

5) усложнение процедуры применения мер, оказывающих существенное влияние на экономическую деятельность юридического лица: необходимость уведомления прокурора о применении меры в виде временного запрета деятельности в течение суток (примечание к ст. 28.1 КоАП РФ).

Представляется, что вышеизложенные требования законодателя при применении к юридическому лицу мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях являются процессуальными гарантиями и основой реализации юридическим лицом принадлежащего ему права на защиту на указанной стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Указанные гарантии обеспечивают достижение задач законодательства об административных правонарушениях, исключая возможность использования институтов административного права в не предусмотренных законом целях, в том числе в качестве меры воздействия на контрагента и необоснованного вмешательства в деятельность юридического лица.

Однако необходимо отметить, что отдельные положения законодательства о применении мер обеспечения производства в рамках дела об административных правонарушениях требуют законодательного изменения.

Необходимо отметить, что законодатель, установив требование о соразмерности мер обеспечения производства характеру административного правонарушения и исключительности применения к лицу временного запрета деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ), предоставил уполномоченным должностным лицам необоснованную широту свободы действий при применении указанной меры, в частности:

1) при определении объекта, деятельность которого создает непосредственную угрозу, – принадлежащий юридическому лицу агрегат (устройство), целый производственный участок или весь филиал юридического лица; законодателем не определены критерии, которыми орган или должностное лицо должны руководствоваться при принятии решения в отношении объекта, деятельность которого создает угрозу, а также о том, должны ли указанные критерии (обстоятельства) быть отражены при оформлении соответствующего протокола;

2) при принятии должностным лицом или административным органом решения о том, является ли угроза жизни и здоровью людей непосредственной и возможно ли ее предотвращение иными мерами, помимо временного приостановления деятельности (соразмерность применения положения ч. 1 ст. 27.16 КоАП РФ);

3) законодатель, указав на исключительный характер данной меры обеспечения производства по делу, не возложил на административный орган обязанность обосновать, в чем выразилась непосредственная угроза жизни и здоровью людей, а также доказать исключительность случая применения данной меры обеспечения.

В настоящий момент судебная практика системы арбитражных судов складывается по пути создания презумпции отсутствия оснований для применения меры обеспечения в виде временного запрета деятельности, пока должностным лицом не доказано иное. При этом судебные органы при разрешении спора исходят из того, что сам факт грубого нарушения правил не является достаточным основанием для применения временного запрета деятельности, поскольку не доказана необходимость предотвращения непосредственной угрозы жизни и здоровью людей[9].

В то же время Арбитражный суд Волго-Вятского округа при рассмотрении спора по делу А38-4893/2007-1-381[10] указал, что сам факт правонарушения, выразившегося в превышении нормативного уровня шума в санитарно-защитной зоне, является недопустимым, поэтому применение в отношении лица меры в виде временного запрета эксплуатации объекта соответствует требованиям закона. При рассмотрении Арбитражным судом Дальневосточного округа дела № А37-106/2010 суд посчитал достаточным для применения временного запрета деятельности установления факта повторного правонарушения и наличия полномочий должностного лица на составление протокола о применении меры обеспечения производства. При этом суд исходил из недоказанности юридическим лицом нарушения его прав и законных интересов[11].

Вышеизложенное свидетельствует о том, что отсутствие законодательного регулирования данного вопроса приводит к формированию в системе арбитражных судов субъектов Российской Федерации различ-

---

[9] Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 14.05.2009 г. по делу А73-3717/2009 // Официальный сайт АС Хабаровского края [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/31298698-7a8a-40cc-b450-96a1310d6a75/308c3e61-a8b2-4663-bc7b-85f498309f91/A73-3717-200920090514_Reshenie.pdf.

[10] Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 25.09.2008 по делу №А38-4893/2007-1-381(1/17-08) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.

[11] Постановление ФАС Дальневосточного округа от 18.04.2011 № Ф03-1309/2011 по делу № А37-106/2010 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.

ных подходов при разрешении вопроса о правомерности и обоснованности применения временного запрета деятельности субъекта;

4) при установлении должностным лицом или административным органом комплекса мероприятий, необходимых для временного запрета деятельности. Полагаем, при принятии решения о применении указанной меры в отношении лица, осуществляющего производственную деятельность, необходимо предусмотреть обязательность заключения (в том числе органа производственной безопасности на предприятии) соглашения о возможности фактически прекратить деятельность объекта (агрегата), совершения необходимых для этого мероприятий с учетом специфики производства.

Следует признать, что в настоящий момент конструкция указанной правовой нормы позволяет должностному лицу по своему усмотрению принимать вышеуказанные решения, отразив в протоколе в качестве оснований применения меры лишь факт нарушения.

Вышеизложенное приводит к формированию в субъектах Российской Федерации неоднородной судебной практики по вопросам применения в отношении лица мер обеспечения производства и, как следствие, к различному правовому положению юридических лиц в ходе применения мер государственного контроля (надзора).

Список литературы

1. Козлова Ю.М. Основания защиты права // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 1. С. 2–5.

2. Конин В.В. Право на защиту: некоторые теоретические вопросы // Российская юстиция. 2013. № 4. С. 36.

3. Сиротин Т.А. Формирование представлений о мерах оперативного воздействия в отечественной цивилистической доктрине // Законодательство и экономика. 2008. № 11. С. 92–97.

4. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 25.09.2008 по делу № А38-4893/2007-1-381(1/17-08) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.

5. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 18.04.2011 № Ф03-1309/2011 по делу № А37-106/2010 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.

6. Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 14.05.2009 г. по делу А73-3717/2009 // Официальный сайт АС Хабаровского края [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/312986987a8a40ccb45096a1310d6a75/308c3e61-a8b2-4663-bc7b-85f498309f91/A73-3717-2009_20090514_Reshenie.pdf.

ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ РЕАБИЛИТАЦИИ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

А.В. Палатин

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Возникновение, становление и развитие любого государства неразрывно связано с поиском оптимального соотношения государства и личности.

Если соотношение устанавливалось не в пользу личности и государство получало ничем не ограниченную власть, то граждане такого государства выступали в качестве лиц, не имеющих прав и несущих бремя вмененных им обязанностей. Такое неравенство было свидетельством низкого уровня культуры общества и отсутствия демократии.

Если же соотношение складывалось в пользу личности, то граждане этого государства получали возможность оказывать воздействие на власть путем установления равенства во взаимоотношениях с государством и распределения взаимных прав и обязанностей. Реализация принципа взаимной ответственности является одним из основных компонентов правового государства.

Ступив на путь формирования правового государства и провозгласив себя таковым, Российская Федерация признает, соблюдает и осуществляет защиту прав и свобод человека и гражданина, указывая при этом, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью[1].

Для того чтобы данные нормы не оставались лишь декларациями и для выполнения своей основной функции – защиты прав и свобод человека и гражданина, государство должно иметь соответствующие процедуры, механизмы и институты.

Одним из таких институтов, отвечающих требованиям эффективности и гарантирующих защиту прав и свобод человека и гражданина в отношениях государство – личность, стал институт реабилитации.

Основанный на принципе взаимной ответственности государства и личности, институт реабилитации нашел свое место в ст. 53 Конституции РФ, установившей, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездей-

---

[1] Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М., 1993. (Далее – Конституция РФ).

ствием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Особое значение вышеуказанные приоритеты приобретают в сфере уголовного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях, где решаются вопросы о виновности лица в совершении преступления или правонарушения, применении наказания, предусмотренного законом.

Несомненно, лица, состоящие в правоотношениях с государством, если в таких правоотношениях имеют место нарушение закона, попрание закона, превышение или злоупотребление полномочиями со стороны должностных лиц государственных органов или попросту самодурство представителей государства, нуждаются в процессуальных гарантиях восстановления нарушенных прав и возмещении причиненного им вреда. Бесспорно и то, что признание и законодательное закрепление института реабилитации – важный шаг на пути формирования правового государства в России.

Еще более остро стоит проблема восстановления прав граждан, ставших жертвами незаконного привлечения к юридической ответственности в силу ошибки правоохранительных органов.

Даже единичные случаи привлечения к юридической ответственности невиновных граждан приводят к тяжелым для личности последствиям, вызывают общественное возмущение, подрывают доверие к правоохранительным органам и государству в целом.

Именно поэтому правовая система должна гарантировать высокий уровень защищенности прав человека, попавшего в сферу уголовной, административной или гражданской юстиции, обеспечивать восстановление нарушенных прав.

В переводе с позднелатинского *реабилитация* (rehabilitatio) означает «восстановление», где re – приставка, обозначающая возобновление, а habilitas – пригодность, способность[2].

Впервые, по утверждению Н.И. Миролюбова, термин «реабилитация» употребил средневековый французский легист Bleynianus для обозначения древнейшего института помилования осужденного с восстановлением всех его прежних прав[3].

Восстановление правового статуса и репутации лица, незаконно привлеченного к юридической ответственности, с возмещением причи-

---

[2] Большая советская энциклопедия. 2-е изд. М., 1975. Т. 36. С. 138.

[3] Миролюбов Н.И. Реабилитация как специальный правовой институт. Казань, 1902. С. 17.

ненного ему вреда, в качестве определения реабилитации предлагает Г.З. Климова[4].

Согласно мнению, высказанному А.Д. Гуляковым и А.А. Яшиной, возмещение вреда, причиненного государством, является элементом реабилитации, а сама реабилитация – это обеспеченное государством восстановление социального, правового, имущественного и морального статуса человека и гражданина в связи с признанием действий (бездействия) органов публичной власти, в т.ч. уголовного или административного преследования, незаконными или необоснованными[5].

При этом все ученые сходятся во мнении, что назначение (цель) института реабилитации – исправить наиболее грубые следственные и судебные ошибки, восстановить граждан, признанных в установленном порядке невиновными, в прежнем правовом статусе, возместить им причиненный вред, что достигается различными средствами, т.е. реабилитационными мероприятиями, которые могут быть правовыми, социальными, медицинскими, педагогическими, психологическими, техническими и др.

Поскольку в данной работе ставится цель исследования института реабилитации как политико-правового явления, раскрытия содержания данного института, проблем, существующих в его теоретическом и практическом отражении, термин «реабилитация» будет употребляться в его правовом значении.

Сложилась следующая классификация правовой реабилитации:

1) по отраслевому признаку: уголовно-правовая, административно-правовая, гражданско-правовая, дисциплинарная реабилитация и др.; 2) по субъектам (в рамках уголовно-правовой реабилитации): реабилитация подсудимого, незаконно осужденного, обвиняемого, подозреваемого; 3) по объему: полная и частичная реабилитация; 4) по характеру восстановительных мер: моральная, имущественная и статусная реабилитация; 5) по порядку осуществления: судебная и внесудебная реабилитация и т.д.[6].

---

[4] Климова Г.З., Сенякин И.Н. Реабилитация как правовой институт (вопросы теории и практики). Саратов, 2005. С. 138.

[5] Гуляков А.Д., Яшина А.А. Конституционно-правовые основы реабилитации человека и гражданина // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 31.

[6] Климова Г.З. Реабилитация как правовой институт (вопросы теории и практики): Дис… канд. юрид. наук. Сочи, 2004. С.10.

Вступивший в силу 1 июля 2002 г. УПК РФ в главе 18 закрепил определение реабилитации и основные положения института реабилитации, указав, что реабилитация – это порядок восстановления прав и свобод лица, незаконно или необоснованно подвергнутого уголовному преследованию, и возмещения причиненного ему вреда.

Принятие нового УПК РФ утвердило принцип ответственности государства перед личностью в сфере уголовного судопроизводства и закрепило понятие реабилитации в российском праве. В настоящее время правовая концепция реабилитации в значительной степени разработана в науке уголовного процесса. При этом в других отраслях она не находит прямого выражения, а представлена отдельными положениями, носящими фрагментарный характер и преследующими цель возмещения причиненного лицу вреда, если такой вред имел место при осуществлении правосудия и реализации некоторых процессуальных процедур. Теория административно-правовой реабилитации до настоящего времени должного развития и надлежащего отражения в правовых актах не получила. К сожалению, действующий Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации не содержит аналогичных институтов.

Вместе с тем правовые принципы, раскрывающие понятие реабилитации и отражающие его сущность, являются неотъемлемой составляющей международных правовых актов.

Так, Конвенция против пыток и других жестоких и бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. в ч. 1 ст. 14 установила, что каждое государство-участник обеспечивает в своей правовой системе, чтобы жертва пыток получала возмещение и имела подкрепляемое правовой санкцией право на справедливую и адекватную компенсацию, включая средства для возможно более полной реабилитации[7].

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (заключена в г. Риме 04.11.1950) в ч. 5 ст. 5 закрепила положение, согласно которому каждый, кто стал жертвой ареста или заключения под стражу в нарушение положений упомянутой статьи, имеет право на компенсацию[8].

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. в ч. 5 ст. 9 также указал, что каждый, кто был жертвой незаконного аре-

[7] Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIII. М., 1989. С. 115–125.
[8] Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

ста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию, обладающее исковой силой.

Как неоднократно подчеркивал в своих решениях Европейский суд по правам человека, любое лишение свободы должно не только осуществляться в соответствии с основными процессуальными нормами национального права, но и отвечать предписаниям статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, исчерпывающим образом определяющей обстоятельства, при которых человек может быть лишен свободы на законных основаниях (пункт 42 Постановления от 22 марта 1995 года по делу «Кинн (Quinn) против Франции», пункты 57 и 61 Постановления от 27 ноября 1997 года по делу «K.-F. против Германии», пункт 122 Постановления от 25 мая 1998 года по делу «Курт (Kurt) против Турции»)[9].

Понятие «лишение свободы» в его конституционно-правовом смысле имеет автономное значение, заключающееся в том, что любые вводимые в отраслевом законодательстве меры, если они фактически влекут лишение свободы (будь то санкция за правонарушение или принудительные меры, обеспечивающие производство по делу), должны отвечать критериям правомерности именно в контексте статьи 22 Конституции Российской Федерации и статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, составляющих нормативную основу регулирования ареста, задержания, заключения под стражу и содержания под стражей в сфере преследования за совершение уголовных и административных правонарушений в качестве мер допустимого лишения свободы.

Задержание, арест, заключение под стражу и содержание под стражей, несмотря на их процессуальные различия, по сути, есть лишение свободы.

В связи с этим Европейский суд по правам человека, отмечая при толковании соответствующих положений Конвенции, что лишение физической свободы фактически может приобретать разнообразные формы, не всегда адекватные классическому тюремному заключению, предлагает оценивать их не по формальным, а по сущностным признакам, таким как принудительное пребывание в ограниченном пространстве, изоляция человека от общества, семьи, прекращение выполнения служебных обязанностей, невозможность свободного передвижения и общения с неограниченным кругом лиц (пункт 14 Постановления от

[9] Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2009 № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 4.

1 июля 1961 года по делу «Лоулесс (Lawless) против Ирландии» (№ 3), пункты 92 и 102 Постановления от 6 ноября 1980 года по делу «Гуццарди (Guzzardi) против Италии», пункты 55 и 68 Постановления от 28 октября 1994 года по делу «Мюррей (Murray) против Соединенного Королевства», пункт 42 Постановления от 24 ноября 1994 года по делу «Кеммаш (Kemmache) против Франции» (№ 3))[10].

Европейский суд по правам человека считает, что статья 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, провозглашая право на свободу и личную неприкосновенность, говорит о физической свободе лица; ее цель – гарантировать, чтобы никто не мог быть произвольно лишен свободы в смысле данной статьи, для чего следует исходить из конкретной ситуации и учитывать такие критерии, как характер, продолжительность, последствия и условия исполнения рассматриваемой меры; лишение свободы и ограничение свободы отличаются друг от друга лишь степенью или интенсивностью, а не природой или сущностью (пункт 42 Постановления от 25 июня 1996 года по делу «Амюур (Amuur) против Франции»)[11].

Таким образом, статья 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, являющаяся в силу статей 15 (часть 4) и 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации составной частью российской правовой системы и имеющая приоритет перед внутренним законодательством, закрепляет основополагающие в демократическом обществе гарантии данного права, включая гарантии защиты от незаконного лишения свободы.

Уголовное и административное право устанавливают ответственность за нарушение норм различных отраслей права.

Между тем предметом правового регулирования административного права выступают отношения, возникающие в сфере государственного управления, правовое регулирование здесь осуществляется с помощью императивного метода, что придает данной отрасли права публичный характер, а нормы и институты, содержащиеся в КоАП РФ, по своей процессуальной природе приближают его к уголовно-процессуальному праву.

При производстве по делам об административных правонарушениях, как и в уголовном судопроизводстве, также применяются меры при-

---

[10] Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2009 № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 4.

[11] Мельничук Г.В. Реабилитация как межотраслевой институт российского права // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 11–18.

нуждения, ограничивающие права человека, в том числе и на свободу передвижения.

Поэтому в ряде случаев при производстве по делам об административных правонарушениях не избежать фактов унижения человеческого достоинства физического лица, а также нанесения вреда деловой репутации юридического лица. Примером может служить применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, установленных в ст. 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[12] (далее – КоАП РФ), таких как необоснованное или незаконное доставление, личный досмотр, административное задержание или временный запрет деятельности, что, безусловно, является нарушением конституционных гарантий.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях являются первой точкой пересечения прав граждан и юридических лиц и административного усмотрения государственных органов, реализующих политику государства в области привлечения к административной ответственности, в процессе производства по делам об административных правонарушениях[13].

Следует отметить, что положения статей 22, 53 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в ее официальном истолковании Европейским судом по правам человека предопределяют характер и пределы допустимых ограничений права на свободу и личную неприкосновенность, устанавливаемых федеральным законодателем при регулировании принудительных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Соответственно, принудительные меры, обеспечивающие производство по делам об административных правонарушениях, поскольку они связаны с ограничением права на свободу и личную неприкосновенность, не могут и применяться в противоречии с указанными предписаниями.

Реализуя предписания статей 52 и 53 Конституции РФ, федеральный законодатель закрепил в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях правило, согласно которому вред, причи-

---

[12] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Принят 20 декабря 2001 г. // Российская газета. 2001. № 256.

[13] Мельникова В.И. Проблемы реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. 2005. № 2.

ненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством (часть 2 статьи 27.1).

Однако это все гарантии, предоставленные лицу, вовлеченному в производство по делу об административном правонарушении. Более в статьях КоАП РФ мы не находим ни одной нормы.

Для того чтобы лицу, к которому незаконно и необоснованно применены меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении или которое незаконно и необоснованно привлечено к административной ответственности, возместили моральный и материальный вред, ему необходимо в гражданском порядке обратиться в суд. Заметим, что в данном случае конституционные права и свободы гражданина нарушены в рамках административного законодательства, в котором отсутствует даже обязанность должностных лиц принесения извинений от имени государства за неправомерные и/или необоснованные действия.

КоАП не содержит и положений о возмещении вреда, причиненного исполнением незаконно назначенного административного наказания, в виде процентов, начисленных на сумму административного штрафа, и не предусматривает возможность применения в таком случае аналогии закона, поэтому злоупотребления административных органов при несвоевременном возврате незаконно наложенных (уплаченных) административных штрафов являются по сути безнаказанными.

Анализ вышеуказанных положений и в целом административного законодательства свидетельствует, что, в отличие от уголовно-процессуального законодательства, оно не реализует в полной мере положений статьи 53 Конституции России.

Учитывая изложенное, можно заключить, что при жесткости процессуальных норм административного законодательства, приближающихся к жесткости уголовно-процессуальных норм, и отсутствии в КоАП РФ надлежащего механизма восстановления нарушенных прав и возмещения вреда лицам, незаконно или необоснованно вовлеченным в производство по делам об административных правонарушениях, существует острая необходимость в разработке и законодательном закреплении института реабилитации в так называемом «административном процессе».

В работе коллектива авторов под редакцией В.И. Рохлина было высказано суждение о том, что право на реабилитацию едино, неделимо и,

в какой бы отрасли материального права оно ни находило свое место, заложенная в него правовая норма остается неизменной[14].

Реабилитацию целесообразно рассматривать как единое правовое явление, включающее в себя различные отраслевые нормы. Их общая направленность – устранение ошибок публично-правового регулирования. Ошибки должностных лиц государственных органов, влекущие нарушение прав и свобод личности, причинение вреда в сфере публично-правовых отношений, предполагают, что одной из сторон правоотношений будет являться государство.

Поскольку отношения между личностью и государством носят публичный характер, а порядок и процедура их регулирования – процессуальный, представляется, что институт реабилитации следует рассматривать в контексте процессуальных отраслей права.

Имеются все предпосылки для установления в российском законодательстве механизмов реабилитации и ее материально-правовой основы и формирования соответствующего межотраслевого института. В качестве процессуальной основы возможно использование механизмов административно-процессуального законодательства, аналогичных применяемым для восстановления прав лиц, лишенных права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок. Нормы материального права, позволяющие применять как упрощенные, так и исковые процедуры, обязанность государства (как общее правило) возвращать (с начислением на них процентов) уплаченные денежные средства при отпадении оснований для их удержания могут содержаться в отраслевом законодательстве либо в специальном законе о реабилитации[15] .

Так, например, Р.Э. Вицке и А.Ш. Шарафутдинов[16] предлагают внести дополнения в КоАП РФ в виде отдельной главы «Реабилитация». В ней по аналогии с УПК РФ будет закреплен принцип ответственности государства за незаконное и необоснованное привлечение к админи-

---

[14] Рохлин В.И., Захарцев С.И., Миронов М.А., Стуканов А.П. Институт реабилитации в российском законодательстве (возникновение, развитие, понятие, перспективы) / Под общ. ред. В.И. Рохлина. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2007. С. 33.

[15] Мельничук Г.В. Реабилитация как межотраслевой институт российского права // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 11–18.

[16] Вицке Р.Э., Шарафутдинов А.Ш. Реабилитация в административном законодательстве // Бизнес в законе. 2010. № 5. С. 125–127.

стративной ответственности, в той или иной степени урегулированы отношения в случае причинения вреда при производстве дел об административных правонарушениях, закреплены правовые основы административно-правовой реабилитации.

Наряду с этим статью 1.2 КоАП РФ «Задачи законодательства об административных правонарушениях» ученые предлагают дополнить следующим: «назначение лицу, совершившему правонарушение, справедливого наказания в той же мере отвечает задачам законодательства об административных правонарушениях, что и отказ от привлечения невиновных, освобождение их от наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся привлечению к административной ответственности».

Также Р.Э. Вицке и А.Ш. Шарафутдинов считают целесообразным ч. 1 ст. 29.10 КоАП России «Постановления по делу об административном правонарушении» дополнить пунктом 8 и изложить в следующей редакции: «Мировой судья, орган или должностное лицо в постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении, в случае если дело прекращено по реабилитирующим основаниям, признают за лицом, в отношении которого прекращено административное преследование, право на реабилитацию. Одновременно реабилитированному направляется извещение с разъяснением порядка возмещения вреда, связанного с привлечением к административной ответственности».

Применительно к рассматриваемой теме следует согласиться со словами М.А. Краснова о том, что «реализация механизма ответственности властных структур будет свидетельствовать о стремлении людей к достижению большей степени собственной свободы и собственной ответственности, о зрелости народа, осознающего себя способным не только к подчинению сверху, но и к самоорганизации»[17].

Подводя черту под вышеизложенным, хочется заметить, что в настоящее время институт правовой реабилитации применительно к административному судопроизводству изучен слабо, нуждается в дальнейшем исследовании и комплексном законодательном закреплении в нормативно-правовых актах различных отраслей права.

Список литературы

1. Большая советская энциклопедия. 2-е изд. М., 1975. Т. 36. С. 138.

[17] Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы). М., 1995. С. 4–5.

2. Вицке Р.Э., Шарафутдинов А.Ш. Реабилитация в административном законодательстве // Бизнес в законе. 2010. № 5. С. 125–127.

3. Гуляков А.Д., Яшина А.А. Конституционно-правовые основы реабилитации человека и гражданина // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 31.

4. Климова Г.З. Реабилитация как правовой институт (вопросы теории и практики): Дис. … канд. юрид. наук. Сочи, 2004. С.10.

5. Климова Г.З., Сенякин И. Н. Реабилитация как правовой институт (вопросы теории и практики). Саратов, 2005. С. 138.

6. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы). М., 1995. С. 4–5.

7. Мельникова В.И. Проблемы реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. 2005. № 2.

8. Мельничук Г.В. Реабилитация как межотраслевой институт российского права // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 11–18.

9. Миролюбов Н.И. Реабилитация как специальный правовой институт. Казань, 1902. С. 17.

10. Рохлин В.И., Захарцев С.И., Миронов М.А., Стуканов А.П. Институт реабилитации в российском законодательстве (возникновение, развитие, понятие, перспективы) / Под общ. ред. В.И. Рохлина. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2007. С. 33.

11. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2009 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского Кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского Процессуального Кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 4.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАК МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПООЩРЕНИЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

О.А. Ладыгина

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Производство по делам об административных правонарушениях не ограничивается целью наказания нарушителя в виде привлечения его к административной ответственности. Назначение всей этой процедуры, как и в целом административного процесса, лежит в совсем иной плоскости, в предупреждении новых административных правонарушений. Именно превентивный характер преобладает в административных правоотношениях, что и позволяет им гармонично функционировать. Об этом свидетельствует вся система административного законодательства, главным образом представленная Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Начиная от принципов административного законодательства и заканчивая системой административных наказаний прослеживается идея доминирования предупредительных мер. Ярким примером выступает возможность назначения по большинству административных правонарушений предупреждения, как вида административного наказания, а также то, что в соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ данные наказания сами по себе назначаются с целью предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Еще одним из ключевых аргументов, указывающих на профилактическую нацеленность административного закона и всех регламентируемых им процедур, является институт освобождения от административной ответственности. Соответствующий окрас освобождение от административной ответственности приобретает при ее рассмотрении сквозь призму административного поощрения. Далее пойдет речь именно о данном аспекте института освобождения от административной ответственности.

На сегодня, есть все основания полагать существование именно института, нежели элементарной совокупности однотипных норм, регла-

ментирующих процедуру освобождения. На это же указывает значительная часть административистов[1]. При этом основным доводом выступает то, что освобождение от юридической ответственности уже закрепилось в институциональном статусе, что допускает возможность признания и относительно отдельных видов ответственности, в том числе административной. Исходя из этого справедливо утверждение о том, что свойства юридической ответственности могут вполне обоснованно переноситься на частные виды ответственности. В частности, то, что институт освобождения от юридической ответственности выступает в качестве особой формы правового поощрения в виде отказа от официального государственного принуждения и наказания. Выступая в качестве правового стимула, оно не только побуждает к позитивным действиям, но и косвенно заставляет воздержаться от противоправного, антиобщественного поведения и самого правонарушителя, и прочих лиц[2]. Данное обстоятельство напрямую указывает на потенциальную связь освобождения от административной ответственности и административного поощрения.

Общепринято считать, что поощрение – это одно из средств стимулирования. «Кроме поощрения средствами стимулирования являются убеждение, принуждение, льготы и привилегии»[3]. Подобное средство стимулирования лежит в основе большинства общественных отношений, в том числе в сфере производства по делам об административных правонарушениях. В свою очередь, «административное поощрение – это публичное признание заслуг, оказание почета лицу в связи с достигнутыми успехами в выполнении государственного или общественного

---

[1] См., например: Долгих И.П. Быть или не быть институту освобождения от административной ответственности в Российской Федерации? // Юридические исследования. 2015. № 1 (31). С. 1–15; Купеева Л.Ч. Специфика и особенности института освобождения от административной ответственности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2016. № 5. С. 209–214; Никоноров Е.А., Сидоров Э.Т. Некоторые проблемы применения норм института освобождения от административной ответственности // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 4. С. 153–160.

[2] Троицкая М.Ю. Институт освобождения от юридической ответственности и механизм его реализации в российском законодательстве: Автореф. дис. … канд. юр. наук: 12.00.01. М., 2012. С. 13.

[3] Фиалковская И.Д. Сущность, признаки и виды административного поощрения // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 6. С. 183.

долга»[4]. Однако подобное понимание не совсем удачно распространяется на сферу освобождения от административной ответственности. Полагаем, что в рамках исследуемой проблемы административное поощрение следует трактовать как получение лицом каких-либо преимуществ и послаблений ввиду личностных качеств или иных заслуг перед обществом и государством.

Применительно к анализируемому нами случаю освобождение от ответственности, вероятно, и будет являться поощрением. В своей сущности освобождение от административной ответственности предполагает возможность ухода от ответственности за совершение административного правонарушения, исходя из ряда установленных законом оснований.

Строго конкретизированного перечня таких оснований в КоАП РФ не содержится, как и не содержится разъяснений относительно порядков освобождения при наличии этих оснований. Например, в отличие от оснований освобождения от уголовной ответственности.

На основании действующей редакции КоАП РФ можно выделить следующие виды случаев освобождения от административной ответственности:

– во-первых, малозначительность совершенного административного правонарушения (ст. 2.9 КоАП РФ). По этому основанию судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. Необходимо обратить внимание на то, что это является правом судьи, органа, должностного лица, а не обязанностью. Соответственно, в зависимости от личностных качеств лица, совершившего правонарушение, они по своему усмотрению будут принимать решение об освобождении либо неосвобождении от ответственности. Освобождение от административной ответственности по данному основанию является классической формой реализации поощрения в административном производстве;

– во-вторых, замена административной ответственности другим видом ответственности (ст. 2.5 КоАП РФ). Эта возможность освобождения от административной ответственности распространяется лишь на отдельный круг субъектов. Сюда относятся военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотруд-

[4] Там же. С. 186.

ники СК РФ, ОВД, Росгвардии, ФСИН, Государственной противопожарной службы и ФТС в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус. При этом несут они лишь дисциплинарную ответственность. Однако здесь есть несколько нюансов: с одной стороны, это относится не ко всем видам административных правонарушений, а лишь к тем, которые не указаны в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ (на общих основаниях они несут ответственность за правонарушения в области избирательного процесса, дорожного движения и т.д.), с другой – это не диспозитивное право уполномоченных лиц освобождать данных субъектов от ответственности, а императив. Можно ли считать это мерой административного поощрения – неясно. Если только она является таким поощрением, которое получается с момента назначения на должность, призыва на службу и т.д. Исходя из этого, в данном случае мера административного поощрения в виде освобождения от ответственности будет проявляться лишь отчасти, поскольку она уже существует по умолчанию;

– в-третьих, истечение сроков давности (ст. 4.5 КоАП РФ). Данное основание для освобождения от административной ответственности зависит от вида совершенного административного правонарушения, от ее общественной опасности. В частности, сроки давности могут варьировать от 2 месяцев (большая часть административных правонарушений) до 6 лет (при нарушении законодательства в сфере противодействия коррупции). Под стандартное понимание мер административного поощрения это основание не подходит, поскольку, вероятнее всего, лицо в данном случае освобождается от ответственности не из-за каких-либо заслуг и достижений, а ввиду несвоевременных действий уполномоченных лиц по привлечению к ответственности либо латентного характера административного правонарушения. Вряд ли подобное освобождение носит позитивный характер для административных правоотношений;

– в-четвертых, применение к несовершеннолетним мер воспитательного воздействия (ст. 2.3, ч. 2). Так, с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних. К ним могут применяться следующие меры воспитательного характера: возложение обязанности

принести публичное или в иной форме извинение; предупреждение; выговор или строгий выговор и т.д.[5]. В данном случае это основание становится мерой поощрения по одной ключевой причине, что, учитывая возраст лица, совершившего правонарушение, государство принимает меры по недопущению привлечения к административной ответственности. Следовательно, именно возраст выступает определяющим при выборе данного вида поощрительной меры.

Иных оснований для освобождения от административной ответственности в кодексе не содержится. Однако имеется специфичная мера, связанная с временным освобождением от административной ответственности по ст. 31.5 КоАП РФ[6]. Сама по себе это есть отсрочка исполнения постановления о назначении административного наказания, и она не является полноценным основанием для освобождения.

Кроме этого, следует упомянуть о нетождественности освобождения от ответственности и исключения ответственности. В первом случае правонарушение имеет место в действиях лица, тогда как во втором – состав правонарушения отсутствует[7]. Крайняя необходимость (ст. 2.7 КоАП РФ), невменяемость (ст. 2.8 КоАП РФ) не будут являться основаниями для освобождения от административной ответственности. Поэтом рассматривать их в рамках анализируемой проблемы неуместно.

Таким образом, проблемность восприятия освобождения от административной ответственности как меры административного поощрения определяется, главным образом, отсутствием в КоАП РФ четко закрепленных случаев освобождения от ответственности, а также ориентированностью имеющихся оснований для освобождения не на личностную характеристику лица и усмотрение правоприменителей, а на императивную правовую установку на это действие.

Список литературы

1. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2002.

---

[5] Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юристъ, 2002. С. 130–131.

[6] Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. С. 345.

[7] Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2002. С. 519–520.

2. Долгих И.П. Быть или не быть институту освобождения от административной ответственности в Российской Федерации? // Юридические исследования. 2015. № 1 (31). С. 1–15.

3. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юристъ, 2002.

4. Купеева Л.Ч. Специфика и особенности института освобождения от административной ответственности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2016. № 5. С. 209–214.

5. Никоноров Е.А., Сидоров Э.Т. Некоторые проблемы применения норм института освобождения от административной ответственности // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 4. С. 153–160.

6. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2002.

7. Троицкая М.Ю. Институт освобождения от юридической ответственности и механизм его реализации в российском законодательстве: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2012.

8. Фиалковская И.Д. Сущность, признаки и виды административного поощрения // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 6. С. 183–188.

АВТОРЫ

Агамагомедова Саниат Абдулганиевна – доцент кафедры менеджмента и экономической безопасности ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет», кандидат социологических наук, доцент (г. Пенза).

Аникин Сергей Борисович – профессор кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктор юридических наук, доцент (г. Саратов).

Бойко Татьяна Викторовна – аспирант кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Бочкарев Игорь Евгеньевич – доцент кафедры правового обеспечения экономической и инновационной деятельности Института экономики и предпринимательства ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).

Бундин Михаил Вячеславович – старший преподаватель кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», кандидат юридических наук (г. Нижний Новгород).

Галанов Александр Семенович – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).

Гейвандова Мария Яновна – бакалавр экономики факультета мировой экономики Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации (г. Москва).

Генералов Владислав Владимирович – студент юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Голубева Татьяна Михайловна – аспирант кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Наци-

ональный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Елисеева Вера Сергеевна – преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (г. Нижний Новгород).

Землянигина Валерия Юрьевна – студентка юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Зиновьева Наталия Евгеньевна – ассистент кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Ильченко Валентина Александровна – ассистент кафедры правового обеспечения экономической и инновационной деятельности Института экономики и предпринимательства ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Кобленков Андрей Юрьевич – аспирант кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», старший преподаватель кафедры огневой подготовки ФГКОУ ВО «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации» (г. Нижний Новгород).

Коновалов Алексей Николаевич – ассистент кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Кравец Юрий Петрович – профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Волжский государственный университет водного транспорта», кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).

Круглова Елизавета Сергеевна – студентка юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Ладыгина Оксана Александровна – аспирант кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Логинов Александр Николаевич – магистрант кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Лютова Ольга Игоревна – доцент кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», кандидат юридических наук (г. Нижний Новгород).

Майоров Владимир Иванович – профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел ФГКУ ДПО «Тюменский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор (г. Тюмень).

Макарейко Николай Владимирович – профессор кафедры административного права и процесса ФГКОУ ВО «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», доктор юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).

Мартынов Алексей Владимирович – директор Института открытого образования, заведующий кафедрой административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», доктор юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).

Морозов Александр Евгеньевич – доцент кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).

Никифоров Максим Владимирович – профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).

Палатин Андрей Владимирович – аспирант кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО

«Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Побежимова Нелли Ивановна – профессор кафедры административного и информационного права Юридического факультета им. М.М. Сперанского ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», кандидат юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ (г. Москва).

Прилуков Максим Дмитриевич – доцент кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», кандидат юридических наук (г. Нижний Новгород).

Ремизов Павел Владимирович – доцент кафедры административного права и процесса ФГКОУ ВО «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», кандидат юридических наук (г. Нижний Новгород).

Репин Максим Евгеньевич – начальник смены дежурной части отдела полиции № 5 Управления МВД России по г. Н. Новгороду Главного управления МВД России по Нижегородской области (г. Нижний Новгород).

Романова Александра Эдуардовна – магистрант кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Рыбкова Ксения Олеговна – аспирант кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Смагина Тамара Алексеевна – доцент кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат юридических наук (г. Саратов).

Смирнова Екатерина Николаевна – ассистент кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Софронова Дарья Александровна – аспирант кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Фесько Дмитрий Станиславович – соискатель кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

Фиалковская Ирина Дмитриевна – доцент кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», кандидат юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород).

Черников Валерий Васильевич – профессор кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор (г. Москва).

Ширеева Екатерина Валерьяновна – ассистент кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород).

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие (А.В. Мартынов) 3

Часть I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ, МОДЕРНИЗАЦИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 8

Мартынов А.В. Обзор законодательства, устанавливающего основные направления и принципы внедрения новых информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих функции контроля и надзора в России 8

Черников В.В. Административное усмотрение как актуальная проблема теории и практики правоприменения 82

Майоров В.И. Обеспечение безопасности дорожного движения в условиях массовой автомобилизации 97

Макарейко Н.В. Материальные и процессуальные аспекты привлечения к административной ответственности в сфере осуществления государственного контроля (надзора).....120

Аникин С.Б., Смагина Т.А. Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации в системе контрольно-надзорных органов 131

Побежимова Н.И. Основные тенденции развития контроля и надзора в сфере государственного управления 136

Фесько Д.С. Принцип законности при осуществлении государственного контроля и надзора в сфере бизнеса: некоторые аспекты применения.....152

Смирнова Е.Н. Соотношение и взаимосвязь профилактики нарушений обязательных требований с другими видами контрольно-надзорной деятельности.....167

Софронова Д.А. Некоторые вопросы профилактического направления в контрольно-надзорной деятельности 173

Часть II. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 183

Лютова О.И. О модернизации организации и проведения налоговых проверок под влиянием решений высших судебных инстанций в 2017–2018 гг. 183

Морозов А.Е. Проблемные вопросы регулирования в сфере денежного обращения и расчетов в связи с использованием новых финансовых технологий 189

Гейвандова М.Я. Институциональные формы межгосударственного сотрудничества БРИКС в валютно-финансовой и банковской сфере 197

Часть III. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СИСТЕМЕ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА 214

Никифоров М.В. К вопросу о нормативных правовых актах прокурорских работников 214

Репин М.Е. Прокурорский надзор за органами предварительного следствия: проблема достаточности и эффективности полномочий 224

Землянигина В.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере обеспечения безопасности на объектах с массовым пребыванием людей 232

Круглова Е.С. К некоторым проблемам прокурорского надзора за соблюдением законодательства в жилищно-коммунальной сфере 243

Часть IV. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА 254

Агамагомедова С.А. Скоординированные контрольные мероприятия таможенных и налоговых органов: проблемы регламентации и правоприменительной практики 254

Галанов А.С. Информационный контроль в сфере охраны окружающей среды 262

Фиалковская И.Д. Значение дисциплинарного принуждения как формы контроля в государственной службе 267
Бундин М.В. Национальная комиссия по информатике и свободам как орган по защите прав субъектов персональных данных во Франции 279
Рыбкова К.О. Об актуальных проблемах осуществления контроля и надзора в сфере защиты прав инвалидов на уровне субъектов РФ 287
Кобленков А.Ю. О контроле в сфере обеспечения правомерного применения и хранения огнестрельного оружия сотрудниками полиции 299
Голубева Т.М. Особенности установления и осуществления режима постоянного государственного контроля (надзора) 307
Логинов А.Н. Контроль (надзор) за рекламной деятельностью в электронных СМИ 318
Романова А.Э. Система фармаконадзора в российском здравоохранении 325
Генералов В.В. Проблемные вопросы государственного пожарного надзора 331

Часть V. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 339

Прилуков М.Д. Роль общественного контроля в сфере здравоохранения 339
Елисеева В.С. Совершенствование общественного контроля в Российской Федерации 344
Ильченко В.А. Виды субъектов общественного контроля за деятельностью полиции 353

Часть VI. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 357

Бочкарев И.Е. Об административной ответственности за нарушения порядка осуществления бюджетных полномочий

должностными лицами органов внутреннего муниципального финансового контроля 357

Часть VII. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ И ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ 366

Ремизов П.В. Административная ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований: правовая статистика, судебный контроль и ошибки правоприменителя 366

Кравец Ю.П. Контроль и надзор государства при реализации уголовной ответственности за незаконный оборот алкогольной продукции 373

Ширеева Е.В. Контроль за соблюдением прав участников производства при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении 384

Зиновьева Н.Е. Внедрение инновационных технологий дистанционного контроля и надзора за соблюдением безопасности дорожного движения с помощью фотовидеофиксации 388

Коновалов А.Н. Проблемы механизма привлечения Уполномоченного по правам человека в РФ к административной ответственности 401

Бойко Т.В. Право на защиту при применении в отношении юридического лица мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях 409

Палатин А.В. Понятие, сущность и правовое содержание реабилитации в производстве по делам об административных правонарушениях 415

Ладыгина О.А. Актуальные вопросы освобождения от административной ответственности как меры административного поощрения в производстве по делам об административных правонарушениях 426

Авторы 432

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

Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И.А. Склярова
(*Россия, г. Нижний Новгород, 12 апреля 2018 г.*)

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

Формат 60×84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Уч.-изд. л. 31,6. Усл. печ. л. 25,6. Заказ 113. Тираж 200 экз.

Издательство Нижегородского государственного
университета им. Н.И. Лобачевского
603950, Н. Новгород, пр. Гагарина, 23

Типография Нижегородского госуниверситета
603000, Н. Новгород, ул. Б. Покровская, 37