Алексеев Денис Борисович. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Алексеев Денис Борисович;[Место защиты: «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»].- Москва, 2016.- 240 с.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | |  | | --- | | Введение  **Глава 1. Теоретические и правовые основы государственной контрольной деятельности в Российской Федерации 13**  1. Историко-теоретические основы государственной контрольной деятельности 13  2. Система государственного контроля в Российской Федерации: система видов, система организационно-правовых форм, система источников правового регулирования 55  3. Концепция развития государственной контрольной деятельности 78  **Глава 2. Организационно-правовые формы контрольной власти 90**  1. Организационно-правовые формы государственного контроля за законностью осуществления государственной власти 90  2. Организационно-правовые формы государственного контроля за законностью и безопасностью хозяйственной деятельности частных субъектов 149  3. Организационно-правовые формы государственного контроля смешанного типа 171  Заключение 198  Библиографический список использованных источников   * [Система государственного контроля в Российской Федерации: система видов, система организационно-правовых форм, система источников правового регулирования](http://www.dslib.net/admin-pravo/aktualnye-problemy-kontrolnoj-dejatelnosti-organov-gosudarstvennoj-vlasti-nv.html#7356441) * [Концепция развития государственной контрольной деятельности](http://www.dslib.net/admin-pravo/aktualnye-problemy-kontrolnoj-dejatelnosti-organov-gosudarstvennoj-vlasti-nv.html#7356442) * [Организационно-правовые формы государственного контроля за законностью и безопасностью хозяйственной деятельности частных субъектов](http://www.dslib.net/admin-pravo/aktualnye-problemy-kontrolnoj-dejatelnosti-organov-gosudarstvennoj-vlasti-nv.html#7356443) * [Организационно-правовые формы государственного контроля смешанного типа](http://www.dslib.net/admin-pravo/aktualnye-problemy-kontrolnoj-dejatelnosti-organov-gosudarstvennoj-vlasti-nv.html#7356444)  Система государственного контроля в Российской Федерации: система видов, система организационно-правовых форм, система источников правового регулирования Роль контроля и контрольной деятельности на всех этапах развития общества и государства достаточно сложно переоценить. Это связано, прежде всего, с теми организующими началами, которыми пронизана сущность контроля как явления, в свою очередь позволяющая обеспечить стабильность, упорядоченность любых систем, в том числе социальных.  По словам Чиркина В.Е.: «контроль это явление характерное многочисленным процессам в обществе и природе. Путем наблюдения, проверок, измерений, вычислений, сопоставлений (многие из таких явлений необходимые предшественники контроля) и последующих выводов, контроль призван дать оценку состояния объекта (явления, процесса и т.д.), а, в конечном счете – установить меру допустимого, черту за которой изменения в наблюдаемом, подконтрольном объекте могут перейти в иное качество и каким-то образом сигнализировать об этом»9.  Достижения советской административной науки являются незыблемыми постулатами, определяющими контроль как самобытное правовое явление. Между тем, время не стоит на месте, а развитие общества и государства требует адаптированных к современной жизни механизмов государственно-контрольной деятельности.  Следует сказать, что все значительные изменения последних лет можно разделить на два направления. обособлению форм государственного взаимоконтроля ветвей государственной власти в отношении друг друга. В частности, в 2013 году приняты важные законодательные акты, посвященные парламентскому контролю, финансовому государственному контролю и другим организационно-правовым формам государственной контрольной деятельности по обеспечению качества осуществления государственной власти. Вторым важнейшим направлением модернизации системы государственного контроля на современном этапе стали мероприятия, регулирующие порядок осуществления государственного контроля в различных сферах общественной жизни: транспорта, связи, строительства, энергетики и т.д. Так, после перераспределения в 2004 году системы федеральных органов государственной власти и функций государственного управления в значительной степени оптимизирована деятельность самой системы государственных органов исполнительной власти по осуществлению функций контроля и надзора.  Благодаря принятию 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»10 (взамен устаревшего закона 2001 г.) было существенно ограничено вмешательство государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства. «К 2011 г. в определенной мере была завершена работа по приведению отраслевых законов в соответствие требованиям Закона № 294-ФЗ. Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ внесены изменения более чем в 60 федеральных законов»,11 так или иначе определяющих реализацию контрольно-надзорной деятельности в  Кроме того, контрольные функции государственных органов (органов исполнительной власти) подверглись процедурно-процессуальному правовому регулированию путем ведомственной административной регламентации в виде административных регламентов. Большое количество процедур контрольной деятельности, наконец, в некоторой степени были упорядочены.  Учитывая достигнутые результаты, распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р была утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 гг., а также План мероприятий по ее реализации12. Данным актом актуальность основных направлений Концепции административной реформы 2006-2010 годов, по-прежнему, была сохранена.  Однако темпы развития современного общества в последние годы объективно требуют новых, более адаптированных к существующим реалиям идей. Послание Президента РФ Федеральному собранию 2014 года придало новый импульс в работе по совершенствованию надзорной деятельности и избавлению бизнеса от навязчивого надзора и контроля со стороны государственных органов. Закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении проверок уже дополнен положениями о внедрении риск-ориентированного подхода к организации государственного контроля, однако их применение отложено до 2018 года.  В этой связи министерство экономического развития в настоящее время работает над проектом нового федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации», который по идеям разработчиков, призван прийти на смену закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».13 Законопроект доступен на специальной интернет-площадке для общественного обсуждения -http://контроль-надзор.рф. К сожалению, в существующем варианте он не содержит системного подхода к государственной контрольной деятельности. Однако об этом ниже. Концепция развития государственной контрольной деятельности Ну и наконец, подзаконные нормативные правовые акты. Нормативно-правовые акты Президента РФ, а равно и Правительства РФ в сфере государственной контрольной деятельности можно разбить на нижеследующие группы: - статусные, т.е. направленные на установление правового положения органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору, непосредственное руководство которыми осуществляют либо Президент РФ либо Правительство РФ соответственно; (например, Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации»123); - тематические, т.е. направленные на установление особенностей осуществления государственного контроля в отдельных сферах контрольной деятельности; например, Указом Президента РФ от 25.07.1996 № 1095124 определены основные меры по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации; - регулирующие порядок взаимодействия и разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные функции. - устанавливающие общие требования к разработке и принятию нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции. Своим указом Президент, вступивший в должность, устанавливает систему органов исполнительной власти, в том числе осуществляющих функции по контролю и надзору. На сегодняшний день такая система установлена Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»125, Указом Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»126. Нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти устанавливают порядок осуществления функции контроля и надзора в соответствующих их компетенции сферах на основании и во исполнение указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. На современном этапе развитие специального нормативно-правового регулирования государственного контроля за законностью хозяйственной деятельности частных субъектов, разрабатываемого и принимаемого органами исполнительной власти, движется по пути административно правового регламентирования.  Как совершенно справедливо указывает Мартынов А.В. «административные регламенты достаточно новое явление в правовой жизни России, которое связывается с проведением административной реформы исполнительной власти»127. Основная идея административного регламентирования в упрощенном виде сводится к тому, чтобы посредством принятия данных нормативных актов «упорядочить административные процедуры, устранить избыточные административные процедуры и действия, сократить количество документов, представляемых заявителями, и сроки осуществления административных процедур, конкретизировать ответственность должностных лиц»128. По данным Буряга В.О. «на сегодняшний день принято порядка 700 административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, а также множество административных регламентов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и административных регламентов исполнения муниципальных функций (предоставления муниципальных услуг), которое не поддается более или менее точным оценкам в силу того, что далеко не все такие регламенты опубликованы в открытых источниках»129.  Первоначально дефиниция «административный регламент государственного органа» была закреплена в ч. 1 ст. 47 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»130. Однако это понятие использовалось в контексте должностных регламентов государственных гражданских служащих, без разъяснения его содержания.  Системный подход к статусу административных регламентов, как к актам, регулирующим управленческую деятельность, закреплен в Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»131, который выделяет единый административный регламент федерального органа исполнительной власти, включающий: 1) регламент федерального органа исполнительной власти; 2) административные регламенты исполнения государственных функций; 3) административные регламенты предоставления государственных услуг; 4) должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти. «Идея комплексного документа - административного регламента органа власти - не получила своего дальнейшего развития…. На завершающих этапах реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 гг. основное внимание уделялось разработке административных регламентов предоставления государственных услуг и административных регламентов исполнения государственных контрольно-надзорных функций…. Основной причиной такой тенденции следует считать артикуляцию проблемы совершенствования взаимодействия гражданина большинство мероприятий административной реформы: создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, организация межведомственного взаимодействия, переход к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронном виде и т.д.»132.  Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»133, отменившее старое Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679134, содержит положения только о двух типах административных регламентов: а) предоставления государственных услуг и б) исполнения государственных контрольно-надзорных функций.  В отличие от административных регламентов предоставления государственных (муниципальных) услуг, которым посвящена целая 3 глава Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»135, правовой статус административных регламентов исполнения контрольно-надзорных функций на сегодняшний день, к сожалению не имеет законодательного закрепления. Организационно-правовые формы государственного контроля за законностью и безопасностью хозяйственной деятельности частных субъектов Субъектами государственного судебного контроля являются суды судебной системы РФ. Беляев В.П. предлагает следующую систему государственного судебного контроля: «а) судебный конституционный контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ; б) судебный контроль в сфере исполнительной власти; в) контроль в уголовном судопроизводстве (при возбуждении уголовного дела и его предварительном расследовании); г) внутриведомственный (иерархический) судебный контроль, который осуществляется вышестоящими судами по отношению к нижестоящим, непосредственно в системе судов общей юрисдикции и арбитражных судов»231. С нашей точки зрения предложенная классификация представляется неверной с методологических позиций, поскольку представляет собой деление одновременно по субъектному и объектному признаку. Более того, с точки зрения объектов судебного контроля является далеко не полной. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается. Судебная система представлена Конституционным судом РФ, судами общей юрисдикции и арбитражными судами. По этому принципу система субъектов судебного государственного контроля состоит из: 1) судебного контроля Конституционного Суда РФ (конституционный судебный контроль), 2) контроля судов общей юрисдикции, 3) судебного контроля осуществляемого арбитражными судами. Субъект государственного судебного контроля в конкретной спорной ситуации определяется исходя из правил подсудности, установленных процессуальным законодательством.  Несколько слов о видах государственного судебного контроля. «Конституционный Суд Российской Федерации - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства»232. По словам председателя Конституционного Суда Российской Федерации Валерия Зорькина, возглавляемый им суд - это «высший арбитр в спорах между ветвями российской власти, а также между властью и гражданином»233.  Назначение и роль конституционного судебного контроля проявляется в его функциях по защите конституционных норм, восстановлению нарушенной конституционной законности, совершенствованию текущего законодательства234. М.А. Митюков и А.М. Барнашов выделяют следующие основные функции судебных органов конституционного контроля: «а) обеспечение верховенства и прямого действия конституции, ее неукоснительного исполнения всеми субъектами права на всей территории государства; б) контроль за соблюдением действия принципа разделения властей, поддержание их баланса и предотвращение возможности узурпации государственной власти каким-либо одним органом государственной структуры; в) защита конституционных прав и свобод человека и гражданина; г) решение возникающих конституционно-правовых вопросов и споров на основе подчинения политики праву, преобладания правовых принципов и норм над идеологическими догмами и административным усмотрением»  Среди всех полномочий Конституционного Суда РФ к формам (методам) конституционного судебного контроля следует отнести: A. Разрешение дел о соответствии Конституции РФ: федеральных законов, нормативных актов Президента, Палат Федерального Собрания, Правительства РФ, конституций (уставов) субъектов РФ, договоров между органами государственной власти, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации; Б. Разрешение споров о компетенции между федеральными органами государственной власти различного уровня; B. проверка конституционности закона примененного в конкретном деле; Г. дача заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президенту РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления; Признание Конституционным Судом РФ проверяемых нормативных актов или договоров, несоответствующими Конституции РФ полностью или в части, фактически означает необходимость совершения органами государственной власти действий по устранению порочности указанных актов или договоров.  По мнению Яблонской А.Б. «одной из наиболее важных форм реализации контрольной функции Конституционного Суда РФ следует признать его полномочие «давать толкование Конституции РФ» (ч.5 ст. 125 Конституции РФ)»236.  Хотелось бы выразить категорическое несогласие с указанной позицией. На наш взгляд, толкование права как вид деятельности не может являться формой контроля, поскольку не соответствует сущности контроля, коим является достижение управленческого результата через деятельность по проверке соответствия объектов контроля заданным параметрам и оценке контрольных фактов. При толковании права отсутствует какая либо управленческая деятельность, подлежащая проверке, а также отсутствуют какие-либо контрольные факты, которым следовало быть оценку соответствия. Толкование права в чистом виде это деятельность лишь по уяснению и разъяснению смысла правовых норм.  Таким образом, не все полномочия Конституционного Суда РФ являются полномочиями государственной контрольной деятельности. Также не является формой контроля и право законодательной инициативы, принадлежащее Конституционному Суду РФ, поскольку в данном случае реализация права законодательной инициативы является стадией законодательного процесса, т.е. деятельностью по установлению правовых норм, а не по контролю по их соблюдению.  Формами (методами) контрольной деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов являются:  А. Частные определения суда. К примеру, согласно ст. 226 ГПК РФ «при выявлении случаев нарушения законности суд вправе вынести частное определение и направить его в соответствующие организации или соответствующим должностным лицам, которые обязаны в течение месяца сообщить о принятых ими мерах»237. В противном случае данные лица могут быть подвергнуты штрафу, который не освобождает соответствующих должностных лиц от обязанности сообщить о мерах, принятых во исполнение частного определения суда. Если при рассмотрении дела в действиях должностного лица будут обнаружены признаки преступления, суд сообщает об этом в органы дознания или предварительного следствия. Организационно-правовые формы государственного контроля смешанного типа Некоторые организационно-правовые формы государственной контрольной деятельности могут иметь смешанный характер, поскольку в их рамках может одновременно осуществляться как проверка качества осуществления государственной власти, так и надзор в различных материально-правовых сферах жизни общества направленный на обеспечение законности хозяйственной деятельности частных субъектов. Объектом проверки смешанных организационно-правовых форм могут являться не только органы государственной власти, как субъекты государственного управления, но и частные субъекты права: физические лица и организации. К такому типу государственной контрольной деятельности относятся прокурорский надзор, избирательный контроль и финансовый контроль: контроль Счетной палаты РФ и контроль Центрального банка России.  Прокурорский надзор. Прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени государства надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующего законодательства. За этим широким по содержанию определением, указанным в Федеральном законе от 172 прокуратуре Российской Федерации»305 скрывается самостоятельная форма государственной контрольной деятельности, схожая с административным надзором по признаку единства сущности надзора. Однако их сложно сопоставлять и говорить об их организационном единстве. Это обусловлено рядом отличительных признаков административного надзора, выгодно отличающих его от надзора прокурорского.  Административный надзор это вид контрольной деятельности, осуществляемый специальными органами исполнительной власти и только в рамках государственного управления. Прокуратура РФ - это несистемный орган, т.е. не входящий не только в систему органов исполнительной власти, но и в систему органов государственной власти вообще.  Предмет конкретных видов административного надзора гораздо уже прокурорского надзора, поскольку административные органы специализируются на проверке законности в конкретной узкой сфере (например, федеральная миграционная служба осуществляет федеральный государственный контроль (надзора) в сфере миграции населения), тогда как органы прокуратуры осуществляют универсальный надзор за законности практически во всех сферах.  Органы административного надзора вправе самостоятельно привлекать виновных лиц к юридической ответственности, а органы прокуратуры, как правило, лишь возбуждают дела об административных правонарушениях и передают материалы юрисдикционным административным органам либо в суд.  В отличие от административных органов органы прокуратуры осуществляют надзор за законностью в правоохранительной сфере и сфере борьбы с преступностью. Рассмотрим данную организационно-правовую форму государственной контрольной деятельности подробнее. Конституционный статус прокуратуры отражен в статье 129 главы 7 Конституции РФ, которая ранее именовалась как «Судебная власть». Тем не менее, организационно прокуратура никогда не была отнесена ни к одной ветви государственной власти. На сегодняшний день наименование главы 7 Конституции приведено в соответствие с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»306. Теперь глава 7 именуется «судебная власть и прокуратура». Тем самым подтверждена нейтральность конституционно-правового статуса прокуратуры. Ранее, такая несистемность положения прокуратуры в структуре органов государственной власти, позволяла утверждать, что «прокуратура является единственным универсальным органом надзора за законностью. Все остальные органы, включая органы исполнительной власти, осуществляют, по существу, не надзор, а функцию контроля за соблюдением (исполнением) законов в соответствующих сферах правовых отношений»307. Данная точка зрения поддерживалась, прежде всего, авторами, изучающими особый статус единственного, по их мнению, чисто надзорного органа в стране - прокуратуры РФ308.  Субъектами прокурорского надзора, как организационно-правовой формы государственной контрольной деятельности, являются органы прокуратуры, образующие единую федеральную централизованную систему, действующую на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.  Объектами надзора органов прокуратуры могут являться различные государственные органы: федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) и исполнительными органы субъектов РФ, на предмет качества осуществления государственного управления, а также органы местного самоуправления. Органы прокуратуры осуществляют надзор также и за частными хозяйствующими субъектами на предмет исполнения действующего законодательства в различных сферах экономической деятельности. Во исполнение федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» органы прокуратуры при рассмотрении проектов ежегодных планов проведения плановых проверок, поступивших от органов административного надзора, вносят предложения руководителям данных органов о проведении совместных плановых проверок. Генеральная прокуратура на основе обобщения планов, поступивших от нижестоящих органов формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок309. | |  | |  | | |  | | |  |
|  |  |