

КОНЦЕПЦИЯ
Федерального закона
«Об основах контрольной деятельности органов исполнительной власти
в Российской Федерации»¹

I. Общие положения

1.1. Концепция проекта федерального закона «Об основах контрольной деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации (далее – Концепция Закона) разработана в целях содействия реализации поручений Президента Российской Федерации В.В.Путина Правительству Российской Федерации от 26 июня 2013 г. №Пр-1391 о разработке Концепции повышения результативности и оптимизации контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, предусматривающей и от 4 января 2015 г. №Пр-13 о внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле.

1.2. Необходимость разработки Концепции Закона обусловлена потребностями граждан, общества, в том числе предпринимательского сообщества, и государства в качественном усовершенствовании системы и практики осуществления государством контрольной функции, прежде всего, в сфере исполнительной власти как наиболее объемной, противоречиво урегулированной и «чувствительной» для населения и бизнеса. *Целью такой разработки является создание научных основ для повышения эффективности государственного управления в целом, снижения необоснованных затрат, устранения или минимизирования отрицательных последствий такого управления, включая осуществление самой контрольной функции, повышения уровня гарантий защищенности прав и за-*

¹ Концепция разработана коллективом сотрудников Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права РАН доктором юридических наук, профессором В.Е.Чиркиным (рук.) и доктором юридических наук, профессором С.В.Максимовым.

конных интересов граждан и юридических лиц (прежде всего, хозяйствующих субъектов), правоохраняемых интересов общества и государства.

Соответствующие потребности сформировались под влиянием:

фактического устаревания значительной части требований обязательных для объектов контрольных мероприятий;

сохраняющейся неопределенности и непубличности части обязательных для объектов контрольных мероприятий требований;

невозможности установить связь многих проверяемых обязательных требований с безопасностью функционирования объектов контрольной деятельности, включая товары (в том числе работ, услуг);

распространившейся практики дублирования контрольно-надзорной деятельности в отношении одних и тех же ее объектов и предметов;

недостаточной эффективности регулирования порядка осуществления контрольной деятельности органов исполнительной власти административными регламентами;

существенных пробелов в законодательном урегулировании правовых оснований, принципов, целей задач, форм, субъектного и объектного состава мониторинга (системы сбора информации об объекте или совокупности объектов, оценки и анализа такой информации, составления прогноза будущего состояния такого объекта или совокупности объектов) соблюдения объектами проверок обязательных требований.

1.3. При разработке Концепции Закона необходимо учитывать, что наряду с законодательной, исполнительной и судебной деятельностью контрольная деятельность является одной из основных функций государства. Контрольная (контрольно-надзорная, надзорно-контрольная) деятельность в России осуществляется практически всеми органами государственной власти и местного самоуправления. Функцию контрольной деятельности (контроля) в качестве внешней функции осуществляют Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации.

ской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, все федеральные министерства, службы и агентства, их органы в субъектах Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Не менее широко распространена и контрольная деятельность как внутренняя функция контроля за функционированием собственно органа власти, его подразделений, подчиненных ему органов на местах, учреждений, в том числе предприятий.

1.4. К предмету контрольной деятельности ОИВ применительно к Концепции Закона отнесено *соответствие объекта контроля установленным нормативными правовыми актами требованиям:*

законности, т.е. соответствия деятельности юридического или физического лица, являющегося объектом контроля, его собственником, иным законным владельцем либо работником, определенному нормативными правовыми актами порядку ее осуществления;

целесообразности - направленности соответствующего вида деятельности на достижение конкретного социально полезного результата;

эффективности - степени достижения конкретного социально полезного результата того или иного вида контролируемой деятельности, определяемого соотношением этого результата и цели соответствующей деятельности;

экономичности - достижения запланированного результата при наименьших затратах;

оптимальности - достижения наибольшей эффективности с наименьшими затратами и при минимуме негативных последствий;

этичности – соблюдения в своей деятельности принципов добросовестности, противодействия коррупции, социальной ответственности, открытости.

1.5. Концепция Закона основывается на том, что соответствующий Закон *не должен регулировать:*

1) контрольную деятельность, осуществляемую законодательными, судебными и иными органами власти, не относящимися к исполнительной ветви власти, поскольку такая деятельность обладает качественной спецификой, обусловленной правовой природой соответствующих ветвей власти или конституционно-правовой неопределенностью принадлежности таких органов к одной из ветвей власти. Контрольная деятельность таких органов власти должна регулироваться отдельными законами. Например, контрольная деятельность органов прокуратуры, осуществляемая в форме надзора, регламентируется Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 г. № 2202-1²;

2) контрольную деятельность, осуществляемую в качестве внутренней функции, обеспечивающей правильное функционирование любого органа власти (внутренний или внутриведомственный контроль), поскольку цели, задачи, формы и средства такой деятельности отличаются от целей, задач, форм и средств контроля, осуществляемого в отношении неподчиненных объектов.

Контрольная деятельность органов исполнительной власти (далее – контрольная деятельность ОИВ) на всех ее уровнях (федеральный, региональный (субъектовый), локальный) направлена на обеспечение достижения неподведомственными (неподчиненными) органами власти, их должностными лицами, хозяйствующими субъектами - юридическими и физическими лицами, установленных для них федеральными законами и иными нормативными правовыми актами социально значимых целей их деятельности путем применения различных форм контроля, отвечающих особенностям проверяемых объектов.

В отличие от некоторых наиболее общих видов контрольной деятельности (например, контрольной деятельности органов прокуратуры – прокурорского надзора) контрольная деятельность ОИВ направлена на сбор информации, ее оценку, анализ, составление прогноза будущего состояния объекта контроля, определение мер, необходимых для достижения объектом контроля установленных для него целей (обеспечения соответствия объекта контроля установленным

² См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 20.02.1992. № 8. Ст. 366.

для него требований) *не только* в части соблюдения таким объектом порядка осуществления деятельности (также устанавливается нормативными правовыми или правовыми актами), но и в части соответствия контролируемого объекта специальным требованиям законности, целесообразности, эффективности, экономичности, оптимальности, нравственности и некоторым иным требованиям в различных их сочетаниях, определяемых исходя из социальных потребностей и возможностей государства.

1.6. Концепция Закона основывается на идее недопустимости смешения собственно контрольной деятельности как внешней функции ОИВ с иными их функциями, в том числе с функциями нормотворческой деятельности, распределения средств бюджетов различных уровней, регистрации, выдачи разрешений, экспертизы, применения мер ответственности за правонарушения и др., часть которых может носить обеспечивающий характер по отношению к функции контрольной деятельности. Одновременно Концепция Закона исходит из необходимости обособленной законодательной регламентации регистрационной, разрешительной, аккредитационной, лицензионной, оценочной, экспертной деятельности, деятельности по применению мер юридической ответственности, иных видов деятельности, относящихся к государственному управлению.

1.7. Концепция Закона основывается на идее недопустимости осуществления функций контрольной деятельности и деятельности по применению мер юридической ответственности одними и теми же должностными лицами.

Должностные лица, применяющие меры юридической ответственности за несоблюдение должностными лицами публично-правовых образований, юридическими и физическими лицами требований, установленных для объектов контроля, не должны находиться в подчинении или процессуальной зависимости от лиц, осуществляющих контрольную деятельность в отношении тех же объектов.

1.8. Концепция Закона основывается на необходимости осуществления плановых контрольных мероприятий *исключительно* на основе разделения однородных групп объектов контрольной деятельности, относящихся к одной сфере контрольной деятельности, на категории объектов с:

- чрезвычайно высоким, высоким, средним, низким и крайне низким риском (вероятностью) несоответствия таких объектов, установленным для них нормативными правовыми или правовыми актами требованиям;
- риском причинения особо тяжкого, тяжкого, средней, небольшой и незначительной тяжести вреда правам и законным интересам граждан и юридических лиц, правоохраняемым интересам государства.

Методика определения категории объекта для целей проведения ОИВ плановых контрольных мероприятий утверждается решением Правительства Российской Федерации.

При этом плановые контрольные мероприятия в отношении объектов, относящихся к категориям объектов с низким или крайне низким риском несоответствия, установленным для них требованиям, либо к категориям объектов с риском причинения небольшой и незначительной тяжести вреда не проводятся. В отношении таких категорий объектов проводится *их мониторинг*.

1.9. Ежегодные планы проведения контрольных мероприятий в отношении конкретных объектов контрольной деятельности, в отношении которых планируется проведение контрольных мероприятий, формируются всеми ОИВ, являющимися субъектами контрольной деятельности, осуществляемой в качестве внешней функции, в форме реестров объектов такой деятельности, включающих органы государственной власти и местного самоуправления, их учреждения, должностных лиц, иных хозяйствующих субъектов (групп хозяйствующих субъектов), не являющихся органами государственной власти или местного самоуправления или их учреждениями, лиц, выполняющих управленческие функции в таких субъектах, иных юридических и физических лиц.

Такие реестры содержат исчерпывающие списки объектов контрольной деятельности, даты и сведения о продолжительности каждого контрольного мероприятия.

Ежегодный сводный план контрольных мероприятий в отношении конкретных объектов контрольной деятельности, в отношении которых планируется

проведение контрольных мероприятий, формируется органом государственной власти, уполномоченным Президентом Российской Федерации.

Плановые контрольные мероприятия, не включенные их в ежегодный сводный план, не проводятся.

Предельные частота и продолжительность контрольных мероприятий в отношении однородных групп объектов контрольной деятельности устанавливаются Законом с учетом категорий рисков, свойственных таким группам объектов.

1.10. Концепция Закона исходит из принципа *обязательности* проведения внеплановых контрольных мероприятий в случаях:

- получения органом власти или его должностным лицом, уполномоченным на проведение контрольного мероприятия в отношении конкретного объекта или группы объектов, от гражданина, юридического лица, органа власти или местного самоуправления, их должностных лиц сообщения, содержащего сведения о признаках несоответствия конкретного объекта или группы объектов, подлежащих контролю, требованиям, установленным нормативным правовым актом или актами для этого объекта или группы объектов независимо от их категории;
- самостоятельного обнаружения должностным лицом органа власти, уполномоченного на проведение контрольных мероприятий в отношении конкретного объекта (группы объектов), признаков несоответствия такого объекта или группы объектов требованиям, установленным для них нормативным правовым актом или актами, при проведении им планового проверочного мероприятия в отношении такого объекта или объектов или из иных источников, принадлежность которых конкретным может быть достоверно установлена и использование которых прямо не запрещено законом. К таким источникам, в частности, относятся средства массовой информации, устные публичные сообщения, распространяемые конкретными физическими, в том числе должностными лицами от своего имени или от имени иных конкретных физических либо от имени конкретных юридических лиц;

- получения органом власти, уполномоченным на проведение контрольных мероприятий в отношении конкретного объекта (группы объектов), или должностным лицом, уполномоченным на проведение контрольного мероприятия в отношении конкретного объекта или группы объектов, постановления прокурора о направлении им материалов, содержащих соответствующие сведения.

1.11. Концепция Закона основывается на принципе приоритета применения мер профилактики по отношению к иным мерам государственного контроля.

Деятельность любого хозяйствующего субъекта, и в особенности относящегося к малому или среднему бизнесу, является рискованной, т.е. подверженной различным угрозам внутреннего и внешнего характера, реализация которых способна приводить к снижению темпов роста, уменьшению прибыли, убыткам, причинению вреда репутации и даже к прекращению деятельности соответствующего хозяйствующего субъекта.

Одной из таких угроз объективно является вмешательство органов государственной власти в деятельность хозяйствующего субъекта помимо воли органов управления таким хозяйствующим субъектом, в том числе путем проведения контрольных мероприятий (всевозможных проверок, применения мер административной ответственности и т.п.) в отношении данного хозяйствующего субъекта. В этой связи в системе мер государственного контроля, предлагаемых в Концепции Закона, приоритет отдается мерам профилактики, целью которых является не пресечение нарушения хозяйствующим субъектом различных обязательных требований к его деятельности, персоналу или к принадлежащему ему имуществу или наказание за допущенные нарушения, а *предупреждение* таких нарушений, позволяющее обеспечить соблюдение законности, повысить экономичность и эффективность деятельности соответствующих хозяйствующих субъектов.

1.12. Концепция Закона базируется на принципе баланса корреспондирующих прав и обязанностей юридических и физических лиц - субъектов и объектов контроля, выражающегося на практике в том, что каждой закрепленной в законе или ином нормативном правовом акте обязанности проверяемого лица со-

ответствует право (полномочие) контролирующего органа, и, напротив, каждому праву проверяемого соответствует установленная законом или подзаконным нормативным правовым актом обязанность контролирующего органа или его должностного. Невыполнение обязанностей объектом или субъектом контроля должно, как правило, влечь негативную юридическую ответственность в виде различных имущественных и неимущественных тягот и лишений (в том числе, гражданско-правовую, административно-правовую или уголовную), а надлежащее выполнение таких обязанностей – позитивную юридическую ответственность, в том числе в виде различных *поощрительных мер* (премий, почетных грамот, званий, ведомственных и государственных наград).

1.13. Концепция Закона исходит из целесообразности трансформации господствующей сегодня в России преимущественно *узко отраслевой модели* системы государственного контроля в сфере исполнительной власти, когда едва ли не каждой отрасли экономики, социальной сферы и экологии соответствует отдельный орган государственной власти, для которых контрольная деятельность является *единственной, основной или дополнительной* внешней функцией, в *макроотраслевую модель*, в которой контрольная функция государства в сфере исполнительной власти осуществляется преимущественно крупными макроотраслевыми (экономика, социальная сфера, экология) структурами, для которых контрольная деятельность является *единственной или основной* внешней функцией.

1.14. Базовые подходы, используемые в настоящей Концепции Закона, могут быть распространены и на систему государственного контроля в целом, и на подсистему внутриведомственного государственного контроля, в частности.

1.15. Концепция Закона основывается на идее осуществления контрольной деятельности в сфере исполнительной власти как единой общегосударственной функции, реализуемой по единым правилам на всех уровнях административно-территориального устройства страны (федеральный, региональный, локальный).

Дублирование полномочий по осуществлению любого вида контрольной деятельности в сфере исполнительной власти не допускается. Дублирование

контрольной деятельности в сфере исполнительной власти контрольной деятельностью общественных и иных негосударственных организаций, отдельных категорий граждан и их объединений, не имеющих формы юридического лица, допускается в случаях, предусмотренных законодательством при условии согласия лиц, являющихся объектами контрольной деятельности или собственниками иными законными владельцами проверяемых объектов.

Делегирование полномочий по осуществлению отдельных видов контрольной деятельности органам власти регионального и локального уровней, учреждениям федеральных, региональных и муниципальных органов власти допускается на определенный срок и в исключительных случаях, установленных федеральным законом.

Делегирование полномочий по осуществлению отдельных видов контрольной деятельности в сфере исполнительной власти негосударственным организациям, объединениям хозяйствующих субъектов, отдельным категориям граждан и их профессиональным допускается в случаях, предусмотренных федеральным законодательством при соблюдении условий добровольного принятия ими на себя обязательств нести юридической ответственность за вред, причиненный при осуществлении данных видов деятельности, не ниже уровней ответственности уполномоченных органов государственной власти и их должностных лиц.

1.16. Концепция Закона основывается на идее подотчетности субъектов контрольной деятельности в сфере исполнительной власти в части осуществления ими такой деятельности перед объединениями лиц, являющихся объектами контрольной деятельности или собственниками иными законными владельцами проверяемых объектов. Формы и основные положения порядка такой подотчетности устанавливается федеральным законодательством.

II. Основная идея, цели, задачи и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие предлагаемого закона, их права и обязанности

2.1. Основная идея Закона.

Основная идея Закона заключается в:

создании общих правовых основ организации и осуществления контрольной деятельности органов исполнительной власти в виде исполнительного надзора и исполнительного контроля;

упорядочении системы объектов контрольной деятельности на основе риск-ориентированного подхода;

создании правового механизма единой системы координации контрольной деятельности ОИВ на всех уровнях административно-территориального устройства Российской Федерации;

упорядочении системы субъектов контрольной деятельности на основе отнесения органов исполнительной власти всех уровней административно-территориального устройства Российской Федерации к субъектам контрольной деятельности, для которых соответствующая функция является единственной, основной или дополнительной;

законодательном закреплении возникающих в связи с проведением контрольных мероприятий основных прав и обязанностей лиц, являющихся субъектами и объектами такой деятельности, собственниками или иными законными владельцами либо работниками таких объектов.

2.2. Основные цели Закона.

Основными целями Закона являются:

создание дополнительных правовых условий для реализации и защиты прав и законных интересов граждан и организаций, правоохраняемых интересов государства, в том числе в сфере экономики, оптимизации системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации посредством

упорядочения правового регулирования контрольной деятельности ОИВ на всех уровнях административно-территориального деления Российской Федерации;

создание предпосылок для эффективного разграничения и последующей кодификации законодательного регулирования основных функций государственного управления;

создание одной из обязательных правовых предпосылок для перспективного формирования контрольной ветви власти.

2.3. Основные задачи Закона.

определение предмета правового регулирования контрольной деятельности ОИВ;

определение основных понятий, используемых в сфере контрольной деятельности ОИВ;

закрепление общих принципов контрольной деятельности ОИВ;

закрепление принципа предупреждения нарушений и отклонений в соответствии объектов контроля требованиям, установленным для них нормативными правовыми актами в качестве приоритетной цели контрольной деятельности ОИВ;

определение системы субъектов контрольной деятельности ОИВ;

определение системы объектов контрольной деятельности ОИВ с использованием критериев рисков причинения вреда в связи осуществлением деятельности или эксплуатации таких объектов;

определение исчерпывающего перечня видов и основных форм контрольной деятельности ОИВ;

определение основных видов решений, принимаемых субъектами контрольной деятельности по результатам проведения контрольных мероприятий;

определение перечня основных актов, используемых субъектами контрольной деятельности для оформления результатов контрольных мероприятий;

закрепление основных прав и обязанностей лиц, являющихся субъектами или объектами контрольной деятельности, собственниками или иными законными владельцами либо работниками таких объектов;

закрепление основных положений порядка взаимодействия субъектов контрольной деятельности с экспертами и экспертными организациями, общественными объединениями и гражданами.

2.4. Предмет регулирования предлагаемого Закона.

Предлагаемый Закон устанавливает правовые основы осуществления и координации контрольной деятельности как внешней функции органов исполнительной власти в Российской Федерации, определяет основные цели, задачи, предмет такой деятельности, систему объектов и субъектов контрольной деятельности, основные полномочия по осуществлению контрольной деятельности, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, основные права и обязанности лиц, в отношении которых проводятся контрольные мероприятия, основные права и обязанности должностных лиц органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по осуществлению контрольных мероприятий, основные виды и формы контрольной деятельности и контрольных мероприятий, правовые основы порядка взаимодействия субъектов контрольной деятельности с экспертами и экспертными организациями, общественными объединениями и гражданами.

2.4. Определения основных понятий, используемых в Законе.

Для целей предлагаемого Закона, используемые в нем понятия, применяются в следующих значениях:

Контрольная деятельность исполнительных органов власти - функция уполномоченных органов исполнительной власти на федеральном, региональном (уровне субъекта Российской Федерации) и муниципальном уровнях *по систематической и внеплановой оценке* соответствия объектов контроля установленным для них нормативными правовыми актами требованиям в целях предупреждения нарушений и отклонений от таких требований, выявления, описания и фиксации соответствующих нарушений, пресечения деятельности или эксплуатации объектов контроля, приведения состояния объекта контроля в соответствие с установленными для них нормативными правовыми актами требованиями, обеспечения привлечения к ответственности лиц, совершивших такие нарушения.

Предупреждение нарушений и отклонений соответствия объектов контроля требованиям, установленным для них нормативными правовыми актами - приоритетная цель контрольной деятельности ОИВ, заключающаяся в выявлении, оценке, анализе, устранении или ограничении причин и условий, способствующих нарушению соответствующих требований или отклонению от них.

Исполнительный надзор – вид контрольной деятельности исполнительных органов власти осуществляемый посредством *систематической, в том числе плановой оценки* соответствия объектов контроля установленным для них нормативными правовыми актами требованиям путем проведения в отношении объектов контроля плановых контрольных мероприятий и мониторинга с целью описания, анализа и систематизации *отклонений* в соответствии таких объектов указанным требованиям, информирования заинтересованных органов власти и общества о результатах такой оценки, разработки предложений по предупреждению таких отклонений и изменению соответствующих требований.

Плановое контрольное мероприятие – форма осуществления исполнительного надзора, предусматривающая непосредственную оценку (*выездное об-*

следование) или дистанционную оценку (*документарное обследование*) соответствия конкретного объекта (объектов) контроля, включенных в ежегодный сводный план контрольных мероприятий, установленным для них нормативными правовыми актами требованиям.

Документарное обследование – форма планового контрольного мероприятия, относящегося к исполнительному надзору, предусматривающая дистанционное изучение соответствия конкретного объекта (объектов) контроля, включенных в ежегодный сводный план контрольных мероприятий, установленным для него нормативными правовыми актами требованиям и отнесенных нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации к объектам, обладающим *средним риском несоответствия* установленным для них требованиям или создающих риск причинения *средней тяжести вреда* правам и законным интересам граждан и юридических лиц, правоохраняемым интересам государства.

Выездное обследование - форма исполнительного надзора, предусматривающая непосредственное изучение соответствия состояния конкретного объекта (объектов) контроля, включенных в ежегодный сводный план контрольных мероприятий, установленным для них нормативными правовыми актами требованиям и отнесенных нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации к объектам, обладающим *высоким или чрезвычайно высоким риском несоответствия* установленным для них требованиям или создающих *риск причинения тяжкого или особо тяжкого вреда* правам и законным интересам граждан и юридических лиц, правоохраняемым интересам государства.

Мониторинг объектов контроля – форма исполнительного надзора, предусматривающая дистанционный периодический или непрерывный сбор, оценку и анализ данных о соответствии всей или части совокупности однород-

ных объектов контроля установленным нормативными правовыми актами требованиями к ним, составление прогноза такого соответствия в будущем.

Исполнительный контроль – вид контрольной деятельности исполнительных органов власти, осуществляемый посредством *проведения внеплановых контрольных мероприятий* по оценке соответствия конкретных объектов контроля установленным нормативными правовыми актами требованиям к ним с целью пресечения, описания и фиксации нарушений указанных требований или отклонений от них, приведения объекта контроля в соответствие с такими требованиями, обеспечения привлечения к ответственности лиц, виновных в совершении соответствующих нарушений, предупреждения аналогичных нарушений и отклонений в будущем.

Внеплановое контрольное мероприятие – форма государственного исполнительного контроля, предусматривающая непосредственную оценку (*выездная проверка*) или дистанционной оценки (*документарная проверка*) состояния конкретного (конкретных) объекта (объектов) контроля, в отношении которого уполномоченный субъект исполнительного контроля располагает сведениями, указывающими на нарушение установленных нормативными правовыми актами требований, осуществляемой в целях пресечения такого нарушения, приведения объекта контроля в соответствие с такими требованиями, обеспечения привлечения к ответственности лиц, виновных в совершении соответствующих нарушений.

Документарная проверка – вид внепланового контрольного мероприятия, проводимого в отношении конкретного объекта или конкретных объектов контроля уполномоченным субъектом исполнительного контроля, получившим в установленном федеральным законодательством порядке сведения, указывающими на нарушение установленных нормативными правовыми актами требований к такому объекту или объектам, *не относящееся к грубым нарушениям*.

Выездная проверка – вид внепланового контрольного мероприятия, проводимого в отношении конкретного объекта или конкретных объектов контроля уполномоченным субъектом исполнительного контроля, получившим в установленном федеральным законодательством порядке сведения, указывающие на признаки *грубого нарушения* установленных нормативными правовыми актами требований к такому объекту или объектам.

Отклонение объекта контроля от установленных для него нормативными правовыми актами требований – несоответствие объекта контроля, установленным для него нормативным правовым актом требованиям в результате действия *обстоятельств непреодолимой силы, невиновных действий (бездействия)* такого объекта, собственника или иного законного владельца такого объекта либо в результате *невиновных действий (бездействия) третьих лиц*.

Нарушение установленных нормативными правовыми актами для объекта контроля требований – несоответствие объекта контроля установленным для него нормативным правовым актом требованиям в результате *виновных действий (бездействия) физических и (или) юридических лиц*.

Грубое нарушение установленных нормативными правовыми актами для конкретных объектов контроля или групп объектов контроля требований - *виновное* нарушение физическим или юридическим лицом требований, за которое федеральным законодательством предусмотрена административная ответственность.

2.5. Система объектов контрольной деятельности.

Для целей предлагаемого Закона к числу объектов контрольной деятельности отнесены:

органы государственной власти и местного самоуправления, их учреждения, должностные лица, иные хозяйствующие субъекты (группы хозяйствующих субъектов), не являющиеся органами государственной власти или местного самоуправления или их учреждениями, лица, выполняющие управленческие функции в таких субъектах, иные юридические и физические лица;

отдельные имущественные объекты, их доли (части) или комплексы, принадлежащие Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, органам государственной власти и местного самоуправления, их учреждениям, иным хозяйствующим субъектам, в том числе гражданам - индивидуальным предпринимателям, иным физическим лицам, не зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющим профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации;

отдельные виды деятельности или действий, не находящихся в подведомственности ОИВ иных органов государственной власти и местного самоуправления, их учреждений (за исключением видов деятельности, контроль в отношении которых осуществляется иными органами власти или в соответствии с иными нормативными правовыми актами);

отдельные виды деятельности или действий иных хозяйствующих субъектов – юридических лиц и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, иных физических лиц, не зарегистрированных в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющим профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации;

доходы и расходы юридических и физических лиц, являющихся резидентами Российской Федерации.

К числу объектов контрольной деятельности применительно к Концепции Закона *не относятся* объекты, контроль в отношении которых осуществляется иными органами власти (например, законодательными или судебными, Центральным Банком РФ, Счетной палатой РФ, Генеральной прокуратурой РФ и т.п.) либо в соответствии с иными нормативными правовыми актами (например, Налоговым кодексом РФ, Таможенным кодексом РФ и др.).

2.6. Система субъектов контрольной деятельности.

К числу субъектов контрольной деятельности для целей предлагаемого Закона относятся:

федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, *для которых соответствующая функция является единственной, основной или дополнительной внешней функцией*, т.е. функцией контроля в отношении неподведомственных и неподчиненных объектов, их деятельности, доходов и расходов, а также имущества, находящегося в собственности или в ином законном владении;

учреждения таких органов, которым федеральным законом на определённый срок переданы полномочия по осуществлению отдельных контрольных мероприятий;

должностные лица таких органов и учреждений, наделенные полномочиями по проведению контрольных мероприятий, в отношении отдельных объектов контроля или групп таких объектов;

комиссии, образованные из числа должностных лиц таких органов и аккредитованных при таких органах экспертов;

комиссии, образованные из числа должностных лиц таких органов и представителей общероссийских, региональных и (или) локальных общественных объединений.

На уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления создаются *единые для каждого субъекта Российской Федерации и муниципального образования органы исполнительного надзора и контроля*

Наделение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления теми же полномочиями по осуществлению контрольной деятельности в отношении одних и тех же ее объектов или групп объектов, что принадлежат федеральным органам исполнительной власти, *не допускается.*

Передача полномочий федерального органа исполнительной власти по осуществлению функции контрольной деятельности отдельному органу или органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации или группы субъектов Российской Федерации, отдельному органу местного самоуправления или группе органов местного самоуправления может осуществляться *только на основании федерального закона и только на определённый срок.*

Координация контрольной деятельности органов исполнительной власти всех уровней осуществляется уполномоченным подразделением Администрации Президента Российской Федерации.

2.7. Виды и основные формы контрольной деятельности.

Для целей предлагаемого Закона к видам контрольной деятельности исполнительных органов власти относятся исполнительный надзор и исполнительный контроль.

К *основным формам исполнительного надзора* относятся систематические (включая плановые) контрольные мероприятия, в том числе:

периодическое наблюдение за всей или частью совокупности однородных объектов контроля;

непрерывное наблюдение за всей или частью совокупности однородных объектов контроля;

периодические опросы физических лиц, в том числе собственников, владельцев, должностных лиц, иных работников всей или части совокупности однородных объектов контроля;

плановое документарное обследование конкретного объекта контроля;

плановое выездное обследование конкретного объекта контроля;

периодическое документарное обследование всей или части совокупности однородных объектов контроля;

периодическое выездное обследование всей или части совокупности однородных объектов контроля;

мониторинг всей или части совокупности объектов контроля.

К *основным формам исполнительного контроля* относятся внеплановые контрольные мероприятия, в том числе:

осмотр конкретного объекта (объектов) контроля или части объекта контроля, в том числе досмотр физического лица;

наблюдение за конкретным объектом (объектами) контроля;

опрос физического лица, в том числе собственника, владельца, должностного лица, иного работника объекта контроля;

измерение отдельных свойств конкретных объектов контроля, в том числе контрольная закупка товаров;

проверка объекта контроля документарная;

проверка объекта контроля выездная.

Особенности основных форм исполнительного надзора и исполнительного контроля применительно к отдельным сферам контроля (специальные формы исполнительного надзора и исполнительного контроля) могут устанавливаться

лишь федеральным законом, регламентирующим особенности осуществления контроля в таких сферах.

Правила применения специальных форм исполнительного надзора и исполнительного контроля устанавливаются нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

2.8. Основные виды решений, принимаемых субъектами контрольной деятельности по результатам проведения контрольных мероприятий.

2.8.1. По результатам проведения систематических контрольных мероприятий (включая плановые), относящихся к *исполнительному надзору*, субъектами контрольной деятельности принимаются следующие основные виды решений:

решение о проведении очередного периодического наблюдения за всей или частью совокупности однородных объектов контроля;

решение о введении или отмене непрерывного наблюдения за всей или частью совокупности однородных объектов контроля;

решение о проведении опроса физических лиц, в том числе собственников, владельцев, должностных лиц, иных работников всей или части совокупности однородных объектов контроля;

решение о проведении документарного обследования всей или части совокупности однородных объектов;

решение о проведении мониторинга всей или части совокупности объектов контроля;

решение о направлении отчета или доклада о результатах проведения систематических контрольных мероприятий заинтересованным органам власти и общественным объединениям;

решение об опубликовании отчета или доклада о результатах проведения систематических контрольных мероприятий;

решение о подготовке и направлении предложении об устранении причин и условий, которые могут привести к нарушению установленных нормативными правовыми актами требований для однородной группы объектов контроля или к отклонению в состоянии однородной группы объектов контроля от таких требований;

решение о подготовке и направлении предложений о внесении изменений в нормативные правовые акты, устанавливающие требования для однородной группы объектов контроля.

2.8.2. По результатам проведения внеплановых контрольных мероприятий, относящихся к *исполнительному контролю*, субъектами контрольной деятельности принимаются следующие основные виды решений:

протокольное решение, содержащее вывод об отсутствии признаков нарушения обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами для конкретного объекта контроля;

протокольное решение, содержащее вывод о наличии признаков нарушения обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами для конкретного объекта контроля и резолюцию и направление его судьбе или уполномоченному должностному лицу для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении;

протокольное решение об обнаружении признаков преступления и направлении его в уполномоченный орган для принятия решения о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела.

решение об истребовании дополнительных сведений об объекте контроля, его собственниках, иных законных владельцах, должностных лицах, иных работниках;

решение о направлении объекта контроля или сведений о его состоянии на экспертизу;

предупреждение об угрозе нарушения установленных нормативными правовыми актами требования конкретным объектом контроля или об угрозе отклонения состояния объекта контроля от таких требований;

предостережение об обнаружении признаков нарушения или отклонения объекта контроля от установленных нормативными правовыми актами требований;

предписание об устранении причин и условий, которые могут привести к нарушению установленных нормативными правовыми актами требования конкретным объектом контроля или об угрозе отклонения состояния объекта контроля от таких требований;

предписание об устранении выявленного нарушения обязательных требований, установленных нормативным правовым актом для объекта контроля или об устранении отклонения объекта контроля от установленных нормативными правовыми актами обязательных требований;

решение о временном запрете деятельности или функционирования объекта контроля;

решение о возбуждении дела об административном правонарушении, содержащем признаки непредоставления сведений, предоставления неполных или ложных сведений по запросу субъекта контрольной деятельности;

решение о возбуждении дела об административном правонарушении по признакам неисполнения предписания субъекта контрольной деятельности;

решение о возбуждении дела об административном правонарушении по признакам неисполнения временного запрета деятельности или функционирования объекта контроля;

решение о назначении административного наказания за непредоставление сведений, предоставление неполных или ложных сведений по запросу субъекта контрольной деятельности;

решение о назначении административного наказания за неисполнение предписания субъекта контрольной деятельности;

решение о назначении административного наказания за неисполнение временного запрета деятельности или функционирования объекта контроля.

Иные виды решений, принимаемых субъектами контрольной деятельности по результатам проведения контрольных мероприятий в отдельных сферах контроля, *могут устанавливаться лишь федеральным законом*, регламентирующим особенности осуществления контроля в таких сферах.

2.9. Перечень актов, издаваемых субъектами контрольной деятельности.

2.9.1. Для оформления результатов систематических контрольных мероприятий (включая плановые), относящихся к *исполнительному надзору*, применяются:

аналитический отчет о результатах очередного периодического наблюдения за всей или частью совокупности однородных объектов контроля;

годовой (полугодовой, квартальный, ежемесячный) аналитический отчет о результатах непрерывного наблюдения за всей или частью совокупности однородных объектов контроля;

отчет о результатах периодического опроса физических лиц, в том числе собственников, владельцев, должностных лиц, иных работников всей или части совокупности однородных объектов контроля;

отчет о результатах периодического документальное обследование всей или части совокупности однородных объектов;

годовой (полугодовой, квартальный) доклад об итогах мониторинга всей или части совокупности объектов контроля;

предложение об устранении причин и условий, которые могут привести к нарушению установленных нормативными правовыми актами требований для однородной группы объектов контроля или к отклонению в состоянии однородной группы объектов контроля от таких требований;

предложение о внесении изменений в нормативные правовые акты, устанавливающие требования для однородной группы объектов контроля.

2.9.2. Для оформления результатов внеплановых контрольных мероприятий, относящихся к *исполнительному контролю*, применяются:

протокол или иной акт осмотра конкретного объекта (объектов) контроля или части объекта контроля, в том числе досмотра физического лица;

протокол или иной акт наблюдения за конкретным объектом (объектами) контроля;

протокол или иной акт опроса физического лица, в том числе собственника, владельца, должностного лица, иного работника объекта контроля;

протокол измерения или иного исследования отдельных свойств конкретных объектов контроля;

протокол или иной акт документарной проверки объекта контроля;

протокол или иной акт выездной проверки объекта контроля;

акт предписания об устранении выявленного нарушения или отклонения объекта контроля от установленных нормативными правовыми актами требований;

акт предупреждения об угрозе нарушения установленных нормативными правовыми актами требования конкретным объектом контроля или об угрозе отклонения состояния объекта контроля от таких требований;

акт предостережения об обнажении признаков нарушения или отклонения объекта контроля от установленных нормативными правовыми актами требований;

акт предписания об устранении причин и условий, которые могут привести к нарушению установленных нормативными правовыми актами требования конкретным объектом контроля или об угрозе отклонения состояния объекта контроля от таких требований;

акт предписания об устранении выявленного нарушения или отклонения объекта контроля от установленных нормативными правовыми актами требований;

постановление о направлении протокола или иного акта уполномоченному органу власти или должностным лицом для принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении или об отказе в возбуждении такого дела

постановление о направлении протокола или иного акта уполномоченному органу власти или должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении такого дела;

постановление о временном приостановлении деятельности объекта контроля.

2. Место предлагаемого Закона в системе действующего законодательства Российской Федерации и значение, которое он будет иметь для правовой системы.

По своей юридической природе предлагаемый Закон относится преимущественно к отрасли административного законодательства. Вместе с тем, поскольку отдельные положения предлагаемого Закона затрагивают вопросы детализации разграничения предметов ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, уточнения полномочий Президента Российской Федерации в части координации контрольной деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти всех уровней в качестве внешней функции, соответствующий Закон фактически является межотраслевым.

Предлагаемый федеральный закон «Об основах контрольной деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации» должен стать системообразующим законодательным актом в сфере регулирования контрольной деятельности органов исполнительной власти на всех уровнях административно-территориального деления Российской Федерации, позволяющим упорядочить необоснованно «разросшуюся» и противоречивую нормативную правовую базу соответствующей функции государства и местного самоуправления, практику ее применения (прежде всего, в экономической сфере), создать предпосылки для

«сжатия» системы исполнительных органов власти, осуществляющих внешние контрольные функции, уменьшения числа таких органов и общей численности должностных лиц, наделенных полномочиями осуществления контрольных мероприятий, качественного роста эффективности государственного и муниципального контроля во всех социальных сферах.

Одновременно соответствующий Закон может стать одной из необходимых предпосылок для кодификации законодательства, регламентирующего все основные функции государственного управления, а также для перспективного поэтапного оформления системы государственного и муниципального контроля в самостоятельную – четвертую ветвь власти.

4. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования общественных отношений в области контрольной деятельности.

Система нормативных правовых актов Российской Федерации помимо Конституции РФ, федеральных конституционных законов, включает:

свыше 150 кодифицированных, межотраслевых (комплексных) и отраслевых федеральных законов, регламентирующих различные аспекты публичной контрольной деятельности как внешней функции органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления, некоторых учреждений указанных органов власти;

свыше 80 постановлений Правительства Российской Федерации, изданных в том числе во исполнение соответствующих федеральных законов и утверждающих положения об осуществлении отдельных видов контроля либо закрепляющие в случаях, установленных законами, какие-либо особенности осуществления отдельных видов контроля,

более 100 нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (в том числе об утверждении административных регламентов), регламентирующих исполнения контрольно-надзорных функций;

свыше 11900 нормативных правовых актов регионального и локального уровней, регламентирующих различные вопросы реализации контрольно-надзорных полномочий.

Особое место в этой системе нормативных правовых актов занимают акты, регламентирующие *отдельные общие вопросы* институциональной организации и реализации контрольной функции органов исполнительной власти, взаимодействия субъектов и объектов контрольной деятельности, в частности:

Конституция Российской Федерации (в том числе, п. «и» ст.83);

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (вступает в силу 15 сентября 2015 г.);

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»;

Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Несмотря на значительные усилия, которые были предприняты уполномоченными субъектами нормотворчества и правоприменителями в последние четыре года в целях упорядочения, повышения прозрачности столь внушительной по размерам правовой базы государственного и муниципального контроля, внедрения административной регламентации контрольных функций, существенного повышения уровней эффективности и экономичности государственного

контроля в целом и контрольной функции исполнительных органов власти , в частности, не произошло.

Действующее законодательство по-прежнему не обеспечивает единства подходов к регулированию всей системы государственного и муниципального контроля, и в том числе надзора, четкого разграничения собственно контрольных и надзорных полномочий ОИВ, отграничения таких полномочий от регистрационных, разрешительных, в том числе лицензионных полномочий, а также полномочий по применению мер административной ответственности, не содержит исчерпывающего перечня даже основных форм контрольной деятельности и, как следствие, не создает должных организационно-правовых гарантий соблюдения прав и законных интересов юридических и физических лиц, являющихся объектами контроля, их собственниками, иными законными владельцами или работниками, а также должностных лиц, наделенных полномочиями по осуществлению контрольных мероприятий в отношении таких объектов.

В настоящее время свыше 60 видов отраслевого и межотраслевого контроля (надзора) полностью или частично изъяты из сферы действия Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

5. Пробелы и противоречия в действующем законодательстве, наличие устаревших норм права, фактически утративших силу, а также неэффективные положения, не имеющие должного механизма реализации, рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков правового регулирования

5.1. Ключевым правовым пробелом (наряду с указанными выше), является то, что в действующем российском законодательстве контрольная функция органов исполнительной власти как единая публичная функция, реализуемая на всех уровнях власти. Как следствие, отсутствует четкое разграничение ответственности и полномочий органов исполнительной власти по организации и

осуществлению контрольной деятельности. Ответственность за выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере контрольной деятельности также четко не определена. Отсутствует единая регламентация систем объектов и субъектов контрольной деятельности на основе объективных и администрируемых критериев, взаимные права и обязанности конструируемых и контролеров

Основным законодательным актом в сфере контрольной деятельности ОИВ длительное время остается 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», который тем не менее не содержит правовых основ организации и осуществления контрольной деятельности как самостоятельного предмета правового регулирования, не закрепляет и одну из основных целей этой деятельности – обеспечение условий для повышения эффективности предпринимательской деятельности. В указанном Законе отсутствуют определения многих ключевых понятий, используемых в сфере государственного контроля (в частности, понятия контрольных мероприятий и надзорных мероприятий), не определены полномочия в сфере контрольной федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также фактическое содержание контрольной деятельности как инструмента повышения эффективности государственного управления.

Предлагаемый Закон призван восполнить имеющиеся пробелы в части, относящейся к законодательному закреплению системы общих положений, относящихся к контрольной деятельности как одной из внешних функций органов исполнительной власти всех уровней.

5.2. В Концепции предлагаются следующие базовые положения, которые могут быть использованы при подготовке проекта соответствующего Закона, в том числе:

1) определения основных понятий, используемых в Законе: контрольная деятельность исполнительных органов власти, предупреждение нарушений и

отклонений соответствия объектов контроля требованиям, установленным для них нормативными правовыми актами, исполнительный надзор, плановое контрольное мероприятие, документарное обследование, выездное обследование, мониторинг объектов контроля, исполнительный контроль, внеплановое контрольное мероприятие документарная проверка, выездная проверка, отклонение объекта контроля от установленных для него нормативными правовыми актами требований, нарушение установленных нормативными правовыми актами для объекта контроля требований, грубое нарушение установленных нормативными правовыми актами для конкретных объектов контроля или групп объектов контроля требований;

2) описание системы объектов и субъектов контрольной деятельности

3) описание модели риск-ориентированного подхода и его использования при построении системы объектов контроля и систем контрольных мероприятий, подлежащих применению в отношении таких объектов, различающихся по уровням рисков причинения вреда в связи осуществлением деятельности или эксплуатации таких объектов;

4) описание системы видов и основных форм контрольной деятельности

5) описание исчерпывающего перечня основных решений, принимаемых субъектами контрольной деятельности, в том числе:

решений по предупреждению угроз возникновения несоответствия контролируемых объектов, установленных нормативными правовыми актами требованиям;

предложений по совершенствованию правового регулирования таких требований.

5.3. Предлагаемый Закон базируется на идеях:

переориентации системы ОИВ, наделенных функцией осуществления контрольной деятельности, на достижение целей предупреждения нарушений объектами контроля установленных для них нормативными правовыми актами требований;

упразднения института плановых выездных проверок объектов, не *обладающим высоким или чрезвычайно высоким риском несоответствия*, установленным для них требованиям и не создающих *риск причинения тяжкого или особо тяжкого вреда* правам и законным интересам граждан и юридических лиц, правоохраняемым интересам государства;

обеспечения комплексного подхода к организации и осуществлению контрольной деятельности, обеспечивающего внедрение и применение современных методов и технологий надзора, осуществляемого в форме мониторинга и плановых обследований (включая создание специализированных аналитических подразделений во всех органах исполнительной власти, осуществляющих функции надзора);

«укрупнения» подсистемы федеральных органов исполнительной власти, для которых контрольная деятельность является основной или одной из основных внешних функций,

«возврата» таким федеральным органам исполнительной власти всех необоснованно переданных (с точки зрения критериев эффективности и экономичности) органам исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления полномочий по осуществлению контрольной деятельности.

концентрации полномочий надзора и контроля, относящихся к внешним функциям, которыми наделены исполнительные органы власти в субъектах РФ и муниципальных образованиях, у единых органов, создаваемых в каждом субъекте РФ и муниципальном образовании.

6. Анализ зарубежной правоприменительной практики в области контрольной деятельности органов исполнительной власти

При разработке настоящей Концепции исследована нормативная правовая база и правоприменительная практика контрольной деятельности органов власти, осуществляемой в качестве внешней функции, в зарубежных государствах, в т.ч. в странах СНГ, имеющих релевантный для России опыт в указанной сфере.

Проблемы надзора (общего надзора за законностью) и контроля деятельности различных органов публичной власти, органов и учреждений, использующих в своей деятельности публичные средства и публичную собственность (государственную, собственность субъектов федераций, муниципальных образований, в некоторых странах – территориальных автономных образований) решаются по-разному. Кроме сохранивших социалистических стран (Вьетнам, Китай, КНДР и др.) прокуратура в других государствах не обладает функцией общего надзора за законностью и конституционностью, как в РФ (изменение к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» от 10 февраля №31-ФЗ). Лишь в некоторых восточно-европейских государствах по традиции прокуратура отчасти занимается общим надзором за законностью. Такая практика имеет тенденцию к расширению, но в целом не стала общим правилом. Во многих зарубежных государствах прокуроры обычно подчинены министрам юстиции, которые выполняют обязанности генеральных прокуроров (атторнеев). Прокуратура не составляет в таких государствах самостоятельной целостной системы, прокуроры действуют при судах и в основном занимаются поддержанием обвинения в суде.

В этой связи в законодательстве зарубежных стран понятия надзора и контроля обычно не разграничиваются. Следует также учитывать, что французский термин «контроль» имеет несколько иное значение (он усвоен так и в английском языке), чем аналогичное понятие в русском языке. Для обозначения понятия контроля в европейских языках есть и другие слова, например, «мониторинг». В западной литературе понятия контроля и надзора также обычно не разграничиваются и их различие не обсуждается. В России выполнено множество научных исследований о контроле и надзоре (в том числе общем надзоре и контроле), выражены различные точки зрения. Общего подхода пока не найдено.

Предлагаемое в данной Концепции определение понятия «контрольная деятельность» используется как родовое по отношению к предлагаемым понятиям исполнительного надзора и исполнительного контроля. Введение последних в правовой оборот в качестве терминов, подлежащих закреплению в законе, пре-

следует цель упорядочения и разграничения контрольных полномочий, реализуемых в отношении совокупностей однородных объектов контроля без применения оперативных мер реагирования на выявленные отклонения от установленных требований (т.е. без установления вины конкретных лиц), и контрольных полномочий, осуществляемых в отношении конкретных объектов контроля в связи с получением уполномоченными органами сведений о признаках нарушения таких требований и влекущих процедуру установления вины конкретного юридического или физического лица или лиц.

Предлагаемые в Концепции определения позволяют при решении вопросов государственного строительства, реформирования систем государственного управления однозначно отграничивать функцию контрольной деятельности от смежных, в том числе обеспечивающих функций государственного управления (регистрации, выдача разного рода разрешений, аттестации, сертификации и др.).

В зарубежных странах такая деятельность также не рассматривается как собственно контроль. За большинство зарубежных стран обычно существует несколько видов органов для осуществления контрольной деятельности в сфере исполнительной власти и выделяется несколько различных разновидностей контроля, осуществляемого в качестве внешней функции (в том числе предварительный и последующий, финансовый, ведомственный и др.). В частности, выделяются специальные формы контроля за деятельностью органов местного самоуправления, осуществляемые «сверху» специальным видом вышестоящих исполнительных органов.

Для сравнения, Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает создание контрольного (ревизионно-контрольного) органа, создаваемого самим муниципальным образованием. Однако в России такой орган занимается только финансовыми вопросами, его проверки (раз в год) часто имеют формальный характер. В зарубежных странах контроль в отношении органов местного самоуправления осуществляется представителем государственной власти, находящимся в данном территориальном образовании (им может

быть и должностное лицо, избранное гражданами муниципального образования и утвержденное как представитель правительства в данном муниципальном образовании).

Специализированные органы исполнительной власти зарубежных стран, осуществляющие контрольную деятельность.

В зарубежных странах действует несколько видов таких органов: высшие контрольные управления или верховные контрольные палаты (Чехия, Польша и др.), комитеты государственного контроля (в Республике Беларусь соответствующий орган ранее назывался Министерством государственного контроля), генеральные контролеры с подчиненным им аппаратом (многие страны Латинской Америки), генеральные аудиторы с составом государственных служащих (например, Индия), государственные советы морали с местными «моральными советами» в Венесуэле).

Однако все такие органы существуют, как правило, в развивающихся странах и в странах Восточной Европы. В странах Западной Европы созданы обычно лишь счетные палаты парламента (иногда называются суды счетов), занятые финансовым контролем. В англосаксонских странах в подобных случаях обычно осуществляется контроль в порядке подчиненности, а в особых случаях создаются разовые комиссии для проверки (в том числе парламентом).

Основы организации и деятельности названных выше специализированных органов исполнительной власти, осуществляющих внешнюю контрольную функцию, в зарубежных странах закреплены конституциями (Конституция Польши 1997 г., Конституция Венесуэлы 1999 г., Белоруссии 1996 г., Индии 1949 г. и др.) и выделены в особые части конституций с соответствующими заголовками в главах об исполнительной власти или в иных разделах (в Венесуэле в главе об особой ветви власти – гражданской власти). Обычно все эти органы имеют свои местные отделения и характеризуются в соответствующих конституциях как независимые (иногда с уточнением «независимые при исполнении своих контрольных прав и обязанностей»).

В этой в перспективе было бы целесообразным в Конституции РФ закрепить общее положение о государственном контроле или контроле со стороны органов публичной власти (имея в виду рассмотренное выше положение Федерального закона от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В случае принятия в перспективе решения о создании единого федерального контрольного органа, единых контрольных органов в субъектах РФ и единых контрольные органы исполнительной власти в муниципальных образованиях России бы получила простую и целостную систему государственного контроля, построенную на основе территориального принципа. Конституционных препятствий для внесения соответствующей поправки в гл.6 Конституции РФ нет.

В зарубежных странах все названные выше органы осуществляют контроль не только с точки зрения соблюдения законов, а также с позиций эффективности, целесообразности, добросовестности и справедливости. В этом состоит специфика их деятельности по сравнению с некоторыми другими органами надзора и контроля.

В Республике Беларусь Комитет государственного контроля осуществляет государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, Парламента, Правительства РБ и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения (ст.130 Конституции РФ 1996 г.). Верховное контрольное управление в Чехии осуществляет контроль за хозяйственным использованием государственного имущества и исполнением государственного бюджета (ст.97 Конституции Чешской Республики 1992 г.). В Конституции Польши 1997 г. указано, что Верховная палата контроля является высшим органом государственного контроля. Она контролирует деятельность органов правительственной администрации, государственного банка, государственных юридических лиц и иных государственных организационных единиц, иных хозяйствующих субъектов, ес-

ли они используют государственное или коммунальное имущество или имеют финансовые обязательства перед государством.

Подобным образом определены задачи рассматриваемых органов и в других странах (в том числе генеральных контролеров в странах Латинской Америки). Некоторые положения таких формулировки могли бы быть приняты с соответствующим уточнениями в законе России о контрольной деятельности исполнительных органов в РФ.

Определенные особенности присущи законодательству Венесуэлы. В этой стране задачи общегосударственного и местных советов по вопросам морали, которые рассматриваются как представители четвертой ветви государственной власти – гражданской (всего в Венесуэле ветвей пять, включая избирательную власть) определены значительно шире. Ст.272 Конституции Венесуэлы 1999 г. устанавливает, что советы по вопросам морали предотвращают и расследуют случаи посягательства на нормы морали и нравственности и карают за это, следят за использованием государственного имущества, правильностью административной деятельности, воспитывают чувство долга, уважение к созидательному труду и др.

Представители таких советов (местные органы формируются способом, аналогичным Республиканскому совету из соответствующих местных должностных или могут назначаться им) направляют должностным лицам публичной администрации уведомления о недостатках в осуществлении их законных обязанностей. В случае игнорирования таких уведомлений центральный орган - Республиканский совет и его представители на местах могут применять санкции. В случае неподчинения председатель Республиканского совета обращается в орган, которому подчинено данное должностные лицо с требованием применить к нему санкции. Все должностные лица обязаны сотрудничать с советами по вопросам морали при проведении расследований под угрозой санкций. Вряд ли все эти положения подходят к условиям России, но некоторые подходы, например, к вопросу о санкциях, в какой-то мере можно использовать.

Почти все рассматриваемые органы контроля в системе исполнительной власти зарубежных стран имеют коллегиальный характер. В законодательстве Польши сказано, что Верховная палата контроля «действует на принципах коллегиальности» (ст. 202 Конституции Польши 1997 г.). Это позволяет обеспечить больше объективности в такой деликатной сфере как контроль, который может сопровождаться взысканиями, применением других гражданско-правовых и административных мер. Применение гражданско-правовой ответственности (взыскание ущерба через суд) при установленной органами контроля заведомой недобросовестности или нецелесообразности управленческих действий было бы целесообразно и в России. За плохое исполнение обязанностей, которое причинило материальный ущерб государству, иному публично-правовому образованию (например, субъекту РФ или жителям муниципального образования) следует наказывать не только выговорами, но и материальной ответственностью.

В зарубежных странах центральные (общегосударственные) органы контрольной деятельности исполнительной власти (верховные контрольные палаты, комитеты государственного контроля, государственные контролеры, государственные аудиторы и др.) обычно формируются парламентами или главами государств с одобрения парламента (так назначаются их руководители). Например, статья 130 Конституции Белоруссии устанавливает, что Комитет государственного контроля образуется Президентом, Председатель Комитета государственного контроля назначается Президентом. В Польше председатель Верховной контрольной палаты назначается нижней палатой парламента с согласия верхней (т.е. обеими палатами). В большинстве случаев центральные контрольные органы подчинены главе государства, но в Польше Верховная пата контроля подчинена парламенту, что установлено Конституцией Польши.

Исключением из общих подходов организации и деятельности контрольных органов является порядок, существующий в Венесуэле. Республиканский совет по вопросам морали (высший орган контроля) в Венесуэле составляется из высших должностных лиц. В него входят по должности три человека (Защитник народа – что-то вроде уполномоченного парламента по правам человека, Гене-

ральный прокурор – на испанском языке это Генеральный фискал и Генеральный контролер). Но эти лица тоже были назначены парламентом или президентом с согласия парламента. Такой подход к формированию органов контроля исполнительной власти позволяет не создавать новых органов и не назначать новых должностных лиц (все это усложняет структуру государственного управления и обременяет бюджет), а использовать существующие структуры, наделив их новыми, дополнительными полномочиями). Возможно, что подобный подход мог бы быть использован в России, но только в принципе.

Индивидуальными (единоличными) органами государственного контроля органами государственного контроля являются генеральные контролеры и генеральные аудиторы. Первые присущи латиноамериканским странам (Колумбия, Перу и др.), вторые – странам с влиянием англосаксонского права. Вместе с тем, в самой Великобритании нет единой писаной конституции, а в названной группе стран эти должности названы в конституциях (Индия, Нигерия и др.). Они тоже утверждаются парламентом (иногда – верхней палатой, но чаще - нижней) и имеют в своем подчинении штат государственных служащих, которые занимаются проверками, но решения по результатам проверок принимает не коллегия (или в результате заседаний при обсуждении на коллегии в особенно важных случаях), а только руководители, т.е. генеральные контролеры и генеральные аудиторы.

Генеральные контролеры имеют широкую сферу деятельности. Они проверяют всесторонне все органы, которые используют государственный бюджет или иные государственные средства для своей деятельности. Генеральные контролёры имеют на местах своих представителей. Генеральные аудиторы занимаются только финансовой деятельностью – проверкой исполнения государственного бюджета. На местах они своих органов не создают. Субъекты федераций (штаты и др.), территориальные автономные образования (например, Аландские острова в Финляндии или Каталония в Испании), муниципальные образования могут сами создавать свои органы для проверки исполнения местных бюд-

жетов. (нередко особых органов не создают, а нанимают для периодической работы оплачиваемы специалистов).

Иногда генеральный контролер и генеральный аудитор соединяет эти должности в одном лице, например, в Бангладеш). Законодательство этой страны предоставляет ему широкие полномочия. Он вправе проверять публичные счета (публичные расходы) всех учреждений, включая даже суды, всех должностных лиц. Он имеет доступ ко всем складам материальных ценностей публичного характера. Но так не везде. В Турции, где существует аналогичное должностное лицо, оно не может надзирать за деятельностью администрации в Вооруженных силах и в судах.

Таким образом, несмотря на наличие общих черт, применяемые в зарубежных странах модели правового регулирования в области контрольной деятельности органов исполнительной власти существенно различаются между собой и существенно отличаются от российской модели. В связи с этим копирование зарубежного опыта в указанной сфере представляется недопустимым, что, однако, не исключает использования некоторых рассмотренных базовых идей такого опыта.

7. Данные статистических, социологических и политологических исследований

Общая статистика контрольной деятельности и ее эффективности органов исполнительной власти в Российской Федерации не собирается, не обобщается и не анализируется в связи с отсутствием надлежащего правового регулирования. По данным Минэкономразвития России только в 2012 г. органами власти, осуществляющими полномочия контрольной деятельности, было проведено более 2,7 млн. проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. При этом доля проверок, в ходе которых были выявлены нарушения обязательных требований составила 59,4%. Данный показатель остается практически неизменным все последние годы несмотря на некоторое снижение общего числа проверок. Нужно также учитывать, что доля ежегодно проверяемых ОИВ объектов в

России (8,4% - в 2012 г.) обычно в несколько раз меньше чем в странах с развитыми экономиками и существенно большим числом хозяйствующих субъектов (например, в Великобритании в том же году были проверены 25% хозсубъектов).

При этом Россия имеет самую разветвленную из известных нам систем органов исполнительной власти, выполняющих внешние контрольные функции. Так, на 1 января 2015 г. в России действовали 26 федеральных органов исполнительной власти, для которых контрольная деятельность является основной функцией (9 федеральных служб, находящихся в ведении Правительства РФ и 17 федеральных служб, находящихся в ведении министерств, входящих в систему Правительства РФ) и 45 федеральных органов исполнительной власти, для которых контрольная деятельность не является основной (внешней) функцией (45 федеральных министерств и агентств).

Только прямое бюджетное финансирование контрольно-надзорной деятельности из бюджетов всех уровней в 2012 г. составило 85,8 млрд. руб., в 2013 г. - 117,3 млрд. руб., т.е. на треть больше чем в предыдущем году.

Сведения о непрямых затратах на осуществление контрольно-надзорной деятельности, а также об издержках проверяемых лиц не собираются и не анализируются, равно как и данные о размере и видах предотвращенного посредством контрольных мероприятий вреда.

8. Примерная структура закона

С учетом рассмотренных положений предлагается следующая примерная структура проекта Закона:

Преамбула

Статья 1. Предмет правового регулирования настоящего Федерального закона

Статья 2. Правовое регулирование контрольной деятельности в Российской Федерации

Статья 3. Определения основных понятий, используемых в настоящем Федеральном законе.

Статья 4. Принципы контрольной деятельности.

Статья 5. Система субъектов контрольной деятельности.

Статья 6. Полномочия субъектов контрольной деятельности.

Статья 7. Взаимодействие субъектов контрольной деятельности с иными органами власти, общественными объединениями, экспертными организациями и экспертами.

Статья 8. Основные права и обязанности должностных лиц органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по осуществлению контрольных мероприятий.

Статья 9. Объекты контрольной деятельности.

Статья 10. Основные права и обязанности юридических и физических лиц, возникающие в связи с осуществлением контрольных мероприятий.

Статья 11. Виды и основные формы контрольных мероприятий.

Статья 12. Обязательные требования, предъявляемые к систематическим контрольным мероприятиям.

Статья 13. Планы проведения контрольных мероприятий.

Статья 14. Обязательные требования, предъявляемые к внеплановым контрольным мероприятиям.

Статья 15. Основные виды решений, принимаемых субъектами контрольной деятельности по результатам проведения контрольных мероприятий.

Статья 16. Перечень актов, издаваемых субъектами контрольной деятельности по результатам проведения контрольных мероприятий.

Статья 17. Обжалование решений, принимаемых субъектами контрольной деятельности по результатам проведения контрольных мероприятий.

Статья 18. Ответственность субъектов контрольных мероприятий на нарушение порядка проведения контрольных мероприятий.

Статья 19. Ответственность за воспрепятствование проведению контрольных мероприятий.

Статья 20. Заключительные и переходные положения.

9. Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона

9.1. Социально-экономические последствия:

К ожидаемым социально-экономическим последствиям реализации предлагаемого Закона относятся, прежде всего, рост доверия населения, предпринимательского сообщества к исполнительной власти, улучшение предпринимательского климата, снижение издержек бизнеса, связанных с проведением контрольных мероприятий, оптимизация бюджетных затрат на реализацию контрольной функции ОИВ, рост объемов предотвращенного ущерба от несоблюдения обязательных требований, установленных для объектов контроля.

9.2. Юридические последствия:

Предлагаемый Закон будет иметь большое значение для правовой системы Российской Федерации. Его принятие позволяет минимизировать накопленные недостатки разрозненного правового регулирования контрольной деятельности, ее организации и осуществления, создать единые правовые основы контрольной деятельности, законодательно закрепить основные полномочия, права и обязанности субъектов и объектов контроля, разграничить компетенция органов исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в части организации и осуществления контрольной деятельности.

Принятие Закона позволит создать новые правовые условия для оптимизации системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации посредством упорядочения правового регулирования контрольной деятельности ОИВ на всех уровнях административно-территориального деления Российской Федерации; предпосылки для эффективного разграничения и последующей кодификации законодательного регулирования основных функций государственного управления.

9.3. Политические последствия:

Принятие Закона будет способствовать повышению эффективности всей системы государственного управления посредством объективизации контроля на федеральном, региональном и локальном уровнях, снижению социальной напряженности в наиболее уязвимых для монополизации, криминализации и коррупционного влияния сферах.

Предлагаемый Закон будет способствовать стабилизации отношений, складывающихся между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, предпринимателями, организациями и гражданами в связи с организацией, оперативным управлением и осуществлением контрольной деятельности органами исполнительной власти.

Принятие Закона будет способствовать устойчивому функционированию единой системы государственного управления страны.

9.4. Международные последствия:

Принятие Закона будет способствовать снижению уровня коррупции при осуществлении международных деловых операций, развитию международного сотрудничества в сфере государственного управления, дополнительному росту взаимных инвестиций.

12.03.2015 г.