

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

В Нижегородском государственном университете прошла первая Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная актуальным вопросам контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. Предлагались и обсуждались актуальные вопросы системы и механизмов реализации государственного контроля и надзора, новые формы общественного контроля, практика осуществления парламентского контроля. В обзоре освещаются итоги и основные выводы, к которым пришли участники конференции.

In the N.I. Lobachevsky Nizhny Novgorod State University hosted the first All-Russian scientific-practical conference devoted to topical issues of control and supervision in socially important areas of society and the state. The proposed and discussed topical issues of systems and mechanisms for the implementation of state control and supervision, the new forms of social control, the practice of parliamentary oversight. The review highlights the results and the main conclusions reached by the participants of the conference.

Ключевые слова: государственный контроль, административный надзор, общественный контроль, парламентский контроль, муниципальный контроль.

Key words: state control, administrative supervision, social control, parliamentary control, the municipal control.

На базе Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского 4–5 июня 2015 г. прошла I Всероссийская научно-практическая конференция “Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства”.

Основными направлениями работы конференции было: обсуждение реализации недавно принятых Федерального закона “О парламентском контроле” от 7 мая 2013 г.¹, Федерального закона “Об основах общественного контроля в Российской Федерации” от 21 июля 2014 г.²; проблем современной правоприменительной практики и изменений, внесенных в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” от 26 декабря 2008 г.³.

Значительное внимание участников конференции было уделено проекту федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации, разработанному Минэкономразвития РФ, и внесенному на рассмотрение в Правительство РФ в апреле 2015 г.

В конференции приняли участие более 90 ученых и практиков, среди которых 20 докторов юридических наук, 45 кандидатов юридических наук, 20 представителей контрольно-надзорных органов. Участники конференции представляли 26 вузов из 10 регионов России.

Работу конференции открыл ректор Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, доктор физ.-мат. наук, проф. Е.В. Чупрунов, который отметил, что впервые в России проводится такой представительный научный форум по очень актуальной теме, связанной с

осуществлением различных видов контрольной и надзорной деятельности, в связи с этим особенно важно участие в конференции большого числа практиков, непосредственно связанных с реализацией контрольно-надзорных полномочий.

С приветственным словом к участникам конференции обратились прокурор Нижегородской области, государственный советник юстиции 2 класса О.Ю. Понасенко; заместитель председателя Нижегородского областного суда, руководитель судебных составов по рассмотрению гражданских дел в апелляционной инстанции, судебного состава по рассмотрению гражданских дел в кассационной инстанции Е.А. Волосатых; заместитель начальника Главного управления Министерства юстиции РФ по Нижегородской области Е.В. Истомина; руководитель Межрегионального управления Росфинмониторинга по Приволжскому федеральному округу В.С. Цыганов; уполномоченный по защите прав предпринимателей в Нижегородской области П.М. Солонкин; управляющий партнер юридической компании “Маслов и партнеры”.

Руководитель оргкомитета конференции проректор, доктор юрид. наук, доц. А.В. Мартынов обратился к участникам конференции с предложением широкой дискуссии по актуальным вопросам и проблемам современных форм осуществления контрольных и надзорных функций различными субъектами публичного управления. Им также было отмечено, что Нижегородский государственный университет имеет научную школу, занимающуюся научными исследованиями в сфере модернизации и совершенствовании системы контроля и надзора в России, созданной в середине 90-х годов прошлого столетия известным ученым в области административного права, заслуженным юристом РФ, проф. И.А. Скляровым.

Президент Тюменского государственного университета, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ Г.Н. Чеботарев уделил значительное внимание роли и месту

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Ч. 1). Ст. 4213.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

общественных палат в системе общественного контроля в России.

По его мнению, в условиях расширяющегося общественного контроля важно организовывать взаимодействие субъектов общественного контроля с государственными контрольными и надзорными органами. Особенно необходимо такое сотрудничество с прокуратурой.

Результативность контрольных мероприятий будет зависеть от профессионализма и компетентности граждан, участвующих в деятельности формируемых субъектами общественного контроля общественных инспекций, групп общественного контроля. В этой связи чрезвычайно важно проводить тщательный отбор претендентов на включение в эти организационные структуры, чтобы обеспечить представительство действительно “разумных граждан”, т.е. в силу своего образования, квалификации, личностных качеств, правовой и политической культуры, настроенных на конструктивное взаимодействие с властью, объективно воспринимающих ошибки и просчеты органов власти, способных предложить конкретные варианты их исправления и предотвращения возможных негативных последствий от принимаемых или уже принятых решений.

Представляется необходимым также разработать и внедрить в практику новый порядок формирования общественных советов при законодательных и исполнительных органах власти субъектов Российской Федерации, повысить роль общественных палат в их формировании и деятельности по осуществлению общественного контроля.

В заключение своего выступления Г.Н. Чеботарев отметил, что эффективность общественного контроля во многом будет зависеть не только от качества проводимых субъектами общественного контроля общественных проверок, слушаний, мониторинга и экспертизы, но и от упорядоченного конституционно-правового и административно-правового регулирования отношений, связанных с осуществлением общественного контроля и реализацией предлагаемых субъектами общественного контроля обоснованных и оправданных рекомендаций.

Заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ Ю.Н. Стариков посвятил свое выступление анализу процесса формирования современной теории государственного контроля и надзора в связи с модернизацией российского законодательства о государственной контрольной и надзорной деятельности. Ключевым вопросом является сегодня воздействие системы административно-правового регулирования на развитие общей теории государственного контроля и надзора. Формирование *административно-процедурных форм* осуществления государственного контроля и надзора становится в настоящее время одной из главных задач реформы публично-правовых отношений в области контроля и надзора. Создание современной “идеологии” государственного контроля и государственного надзора осуществляется с учетом политико-правовых задач по либерализации административного законодательства, в том числе и в сфере организации и функционирования государственного контроля и надзора. Было отмечено, что в настоящее время необходимо установить систему государственного контроля и надзора на основе одинаково действующих для всех субъектов контрольной и надзорной деятельности *принципов административных процедур*. Весьма положительно нужно оценить попытку законодателя установить такие *принципы организации и осуществления государственного*

и муниципального контроля и надзора, как: законность государственного и муниципального контроля и надзора; открытость и доступность информации об организации и осуществлении контроля и надзора; превентивность контроля и надзора; пропорциональность государственного и муниципального контроля и надзора (достаточность для обеспечения соблюдения обязательных требований); стимулирование добросовестности; общественная значимость этих видов деятельности; обоснованность; продуктивность использования материальных, финансовых и иных ресурсов. Указанные принципы позволят повысить степень доверия общества, граждан, организаций, субъектов предпринимательской деятельности государству, государственным и муниципальным органам, должностным лицам, осуществляющим контроль и надзор.

Профессор-консультант Тюменского государственного университета, доктор юрид. наук, проф. В.И. Майоров затронул актуальные вопросы государственного контроля и надзора в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. В основу понятия административного надзора в дорожном движении положены такие признаки, как наблюдение, деятельность граждан, цель наблюдения. Сущность данного вида надзора характеризуется его целевой направленностью, которая заключается в удержании поднадзорных объектов в заданном правовом режиме, а главная задача при осуществлении связана с применением мер принуждения к гражданам, должностным лицам и юридическим лицам, действующим неправомерно.

Докладчик предложил поднять правовой статус надзорных органов на уровень, отвечающий современным требованиям и реальным общественным потребностям. Для этого необходимо: 1) обеспечить единую правовую, в том числе ведомственную, политику в нормотворчестве и правоприменительной практике; 2) совершенствовать формы и методы контрольно-надзорной деятельности, направленной на соблюдение участниками дорожного движения установленных нормативов и правил; 3) осуществить четкое разграничение функций и полномочий всех надзорных служб и организаций; 4) провести работы по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере обеспечения безопасности дорожного движения с целью гармонизации действующего российского законодательства с международными нормами и принципами; 5) шире пропагандировать формы и методы деятельности зарубежных стран по проблемам обеспечения безопасности дорожного движения.

Ректор Омской юридической академии, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ Ю.П. Соловей рассмотрел актуальные вопросы контроля и надзора за деятельностью сотрудников полиции. По его мнению, важной основой законности деятельности полиции является широкое участие населения в общественном контроле за ней. Он также обратил внимание присутствующих на необходимость правильной интерпретации положений Федерального закона “О полиции” от 7 февраля 2011 г., в частности положений ст. 23 указанного Закона о порядке применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции. Выступающий считает, что законодатель совершенно верно указал в действующем Законе, что сотрудники полиции “применяют”, а не “используют” огнестрельное оружие.

Помощник начальника Нижегородской академии МВД России по инновационному развитию научной деятельности, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ В.М. Баранов детально проанализировал контрольные полномочия регионального парламента. Он отметил, что парламентский контроль на федеральном уровне

гораздо меньше влияет на реальную жизнь граждан, нежели наличие и реальное функционирование контрольных полномочий органов представительной государственной власти субъектов Российской Федерации. Им была подробно прокомментирована Концепция закона Нижегородской области “О контрольных полномочиях Законодательного собрания Нижегородской области”. В.М. Баранов сформулировал понятие парламентского регионального контроля, под которым он предлагает понимать постоянное властное координирующее контрольно-надзорное руководство представительного органа государственной власти субъекта РФ, состоящее в системном процессуально оформленном наблюдении и проверке в рамках своей компетенции реализации организациями, органами, должностными лицами, общественными объединениями, гражданами действующих нормативных правовых актов в целях улучшения качества государственного управления, обеспечения национальных интересов, усиления легитимности власти, укрепления устойчивого демократического правопорядка.

Профессор кафедры банковского права и финансово-правовых дисциплин Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доктор юрид. наук, проф. Я.А. Гейвандов посвятил свое выступление целям надзорно-контрольной деятельности в условиях текущего мирового социального кризиса. Он предлагает подумать, как перестроить контрольно-надзорную деятельность так, чтобы в процессе ее реализации главным было не только и не столько выявление нарушений, но и оказание содействия (помощи) подконтрольным (поднадзорным) лицам в приведении их деятельности в соответствие с установленными стандартами, требованиями и правовыми нормами. По его мнению, эффективная надзорно-контрольная деятельность – один из элементов, обеспечивающих суверенитет любого государства, а надлежащее качество данной деятельности – важнейшее направление противодействия (преодоления) мировому социальному кризису, развивающемуся в современном мире. Сможет ли российское общество без серьезных последствий преодолеть текущий кризис, зависит в том числе от того, насколько эффективно надзорно-контрольная функция государства регулируется и реализуется.

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность могла бы быть перестроена и нацелена не только на выявление недостатков (нарушений) и назначение наказания, но и на реализацию позитивных целей, например, направленных на содействие в устранении выявляемых нарушений, особенно допущенных без умысла проверяемого лица. Реализация предложенного подхода, конечно же, потребует серьезного обсуждения, а в случае принятия – создания специальных административно-правовых режимов, которые могут оказаться востребованными в процессе преодоления текущего мирового кризиса и принятых некоторыми государствами антироссийских экономических и политических санкций, а также в контексте антикоррупционных мероприятий, проводимых в стране.

В заключение своего выступления Я.А. Гейвандов отметил, что надзорно-контрольная деятельность есть продолжение и воплощение другой, не менее важной публично-правовой функции – функции регулирования. Предлагаемое уточнение целей контрольно-надзорной деятельности может способствовать выявлению недостатков, пробелов и противоречий в правовом регулировании и в правоприменительной практике со стороны самих органов государственной или муниципальной власти либо уполномоченных ими лиц. Следовательно, реализация изложенного выше предложения

может способствовать достижению единства целей регулирования, контроля и надзора, а также взаимной ответственности регулятора и лиц, чья деятельность направлена на достижение общих социально значимых и социально полезных целей.

Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юрид. наук, проф. С.М. Зырянов рассмотрел вопрос о классификации видов государственного контроля в зависимости от целей, задач и правовых последствий. Он отметил, что проведенный анализ нормативного правового материала и законопроекта свидетельствует о крайней сложности разграничения контрольной и надзорной функций и классификации видов государственного контроля и надзора. Возможна классификация по различным основаниям, однако допускаемое разработчиками законопроекта смешение контрольных полномочий различных субъектов приводит к тому, что граница между контролем и надзором размывается.

Несмотря на это, представляется необходимым в большей степени не терминологическое, а содержательное разделение нормативного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в зависимости от характера отношений между субъектом и объектом контроля или надзора. Именно характер отношений определяет допустимые цели и задачи контроля и надзора, предметы, поводы и основания проведения контрольно-надзорных мероприятий, возможные правовые последствия выявления нарушений.

В заключение своего выступления С.М. Зырянов указал, что за последние несколько лет во многие законодательные акты, регламентирующие контрольно-надзорную деятельность, были внесены изменения, приводящие терминологию в соответствие с классическим представлением о соотношении контроля и административного надзора, с той лишь особенностью, что термин “административный надзор”, будучи закреплен в Федеральном законе “Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы”, в контрольно-надзорном законодательстве не используется. Вместо него говорят о федеральном государственном надзоре и о региональном государственном надзоре. Возможно, не следует на ходу кардинально менять терминологию с тем, чтобы вновь проводить глобальный пересмотр всего законодательства о контроле и надзоре и об административных правонарушениях?

Исполняющий обязанности зав. кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юрид. наук, проф. С.М. Зубарев рассмотрел вопросы процессуальной природы контроля и надзора.

Он предлагает выделять следующие важные признаки контрольного процесса. Во-первых, в подавляющем числе случаев контрольный процесс инициирован государственным органом или общественной структурой для реализации соответствующей управленческой функции. Его содержание составляют установленные законом или иным нормативным правовым актом позитивные контрольные процедуры, отражающие специфику подконтрольного объекта и субъекта контрольной деятельности (например, парламентский контроль, финансовый контроль, государственный правозащитный контроль и т.п.). Юридическим результатом позитивного контрольного процесса является итоговый документ, содержащий предложения по улучшению управленческой деятельности, устранению выявленных недостатков и т.п.

Во-вторых, его материально-правовую основу составляют нормы не только административного, но и иных отраслей права, например конституционного (парламентский контроль), финансового права (финансовый, налоговый, бюджетный контроль) и др. Вместе с тем контрольный процесс по своей сути является административным: 1) при его осуществлении используются методы административно-правового регулирования, административные процедуры (к примеру, процедуры бюджетного контроля определены нормативными правовыми актами Правительства РФ и Росфиннадзора); 2) контрольные полномочия различных субъектов государственного управления по отношению к органам исполнительной власти предполагают наличие у последних корреспондирующих обязанностей и их закрепление в административных регламентах, статутных и иных правовых актах; 3) по результатам контроля должностные лица могут быть привлечены к дисциплинарной или административной ответственности.

В-третьих, особенность контрольного процесса заключается в его структурном построении. По мнению С.М. Зубарева, стадии контрольного процесса практически совпадают со стадиями правоприменительного процесса, что не совсем верно, так как, действительно, являясь, по сути, правоприменительным, контрольный процесс, кроме того, пронизывает и правотворчество, и процесс реализации права, способствует осуществлению указанных правовых форм на должном организующем уровне. Контроль как вид административного процесса, на наш взгляд, можно условно разделить на два основных этапа: 1) контроль за правотворчеством (обеспечение качества принимаемых правовых актов управления), когда он направлен на создание наиболее благоприятных условий для формирования и совершенствования правовых норм; 2) контроль за реализацией правовых норм (обеспечение эффективности правового регулирования поведения, деятельности субъектов общественных отношений). Каждый из них подразделяется на несколько стадий, которые тесно увязаны с разработанными в теории и осуществляемыми на практике этапами (стадиями) правотворчества и правореализации.

В заключение своего выступления С.М. Зубарев отметил, что контроль, являясь разновидностью административного процесса, представляет собой установленный процессуальными нормами порядок деятельности органов государства и институтов гражданского общества по установлению соответствия требованиям законности, целесообразности и эффективности принимаемых в сфере государственного управления нормативных правовых актов и практики их реализации, а также корректирования выявленных отклонений с помощью организационно-правовых средств.

В рамках административного процесса контроль и надзор являются отдельными административными производствами, что обусловлено различиями контроля и надзора как видов управленческой деятельности. В собственно контрольном производстве преобладают позитивные (управленческие) процедуры, тогда как в административно-надзорном – юрисдикционные (охранительные) процедуры. Контроль реализуют вышестоящие органы исполнительной власти в отношении подчиненных органов и организаций. Административно-надзорное производство осуществляется, как правило, федеральными службами и надзорными органами субъектов Российской Федерации в отношении организационно неподчиненных органов публичной власти, организаций независимо от формы собственности, граждан.

Заведующий отделом административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия, доктор юрид. наук, проф. А.И. Стахов уделит значительное внимание нарушениям обязательных требований как самостоятельному виду неправомерного деяния юридического лица или индивидуального предпринимателя в сфере контрольно-надзорной деятельности. Им были выделены следующие признаки нарушения обязательных требований.

Во-первых, субъектами нарушения обязательных требований являются организация, либо физическое лицо, имеющее статус индивидуального предпринимателя.

Во-вторых, нарушение обязательных требований является специфическим противоправным деянием юридического лица или индивидуального предпринимателя. Специфика противоправности данного деяния проявляется в неисполнении или ненадлежащем исполнении юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем запретов, ограничений и дозволений, установленных федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ и охраняемых административно-правовыми мерами пресекательно-восстановительного характера.

В-третьих, объектами нарушений обязательных требований являются общественные отношения, регулируемые материальными нормами федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, устанавливающими для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей запреты, дозволения и ограничения, исполнение и соблюдение которых оценивается в ходе контрольно-надзорной деятельности публичной администрации.

В-четвертых, нарушение обязательных требований имеет ориентированную общественную вредность. Данное деяние причиняет вред частным и публичным правам и законным интересам в административно-правовой сфере, который может быть устранен активными действиями лица, допустившего нарушение обязательных требований. Учитывая степень общественной вредности, законодатель выделяет грубые нарушения обязательных требований.

В-пятых, совершаемое или совершенное нарушение обязательных требований выявляется в ходе проверки государственного контроля или надзора, осуществляемой публичной администрацией, и влечет применение специальных мер административно-правового принуждения пресекательно-восстановительного характера, предусмотренных федеральными законами, регламентирующими различные виды контрольно-надзорной деятельности публичной администрации.

В-шестых, при квалификации нарушения обязательных требований и определении пресекательно-восстановительной меры, применяемой к юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, признак вины не имеет юридического значения.

В заключение А.И. Стахов указал, что предлагаемый подход к пониманию нарушения обязательных требований может быть использован:

для проведения научно обоснованной систематизации и кодификации мер административно-правового принуждения, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям;

для разработки и внедрения в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления единообразных пресекательно-восстановительных процедур, применяемых по делам

о нарушениях обязательных требований, оптимально сопряженных с пресекательно-наказательными процедурами, применяемыми указанными органами по делам об административных правонарушениях юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выявляемых в ходе проверки государственного контроля и надзора.

Первый проректор Челябинского государственного университета, канд. юрид. наук, доц. А.Ю. Петров затронул вопросы новых форм и методов контроля и надзора, осуществляемых Рособrnадзором. Им отмечено, что в настоящее время должностными лицами Рособrnадзора проводятся плановые и внеплановые проверки, предметом которых является контроль за соблюдением лицензионных требований и условий; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования; контроль качества образования; предлицензионный контроль.

Он обратил внимание присутствующих, что по результатам выявленных нарушений Рособrnадзор стал широко применять такие меры административного воздействия, как приостановка действия лицензии на осуществление образовательной деятельности полностью или в части ее ведения по отдельным образовательным программам; приостановка действия государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки; лишение организации, осуществляющей образовательную деятельность, государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки, а также запрет приема в организацию, осуществляющую образовательную деятельность.

При этом, как было подчеркнуто А.В. Петровым, основанием для проведения плановых и внеплановых проверок зачастую становится невыполнение необходимых критериев (менее 4-х) мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования.

Профессор кафедры административного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета, доктор юрид. наук, проф. О.С. Рогачева в своем докладе рассмотрела понятие, виды и проблемы правового регулирования контрольно-надзорных процедур. Контрольно-надзорные процедуры, отметила она, имея свой предмет, являются разновидностью административных процедур и понимаются как официально установленные действия органа исполнительной власти, имеющие фиксированное начало (юридический факт), четко определенные стадии, сроки исполнения действия и результат в виде стандарта исполнения, а правовое регулирование осуществляется административными регламентами. Кроме того, под процедурами контрольной деятельности следует понимать порядок совершения действий, необходимых для осуществления контроля. Он включает в себя сбор информации о подконтрольном объекте и ее оценку, выявление несоответствий, обозначение действий по их устранению, выявлению причин, способствовавших появлению нарушений, привлечение виновных к ответственности. В выступлении О.С. Рогачевой были также затронуты вопросы разграничения терминов “контроль” и “надзор”.

Профессор кафедры административного права и процесса юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, канд. юрид. наук, проф. Н.И. Побежимова рассмотрела вопросы понятия контроля, его места и роли в современных условиях разви-

тия Российского государства. В частности, она указала, что основные дискуссии о соотношении контроля и надзора происходили в середине 60-х годов прошлого столетия. Рядом известных ученых, таких как Ф.С. Разоренов, М.С. Студеникин, В.М. Горшенев, И.Б. Шахов, Е.В. Шорина и, конечно же, Ю.М. Козлов, были сформулированы основные признаки, разграничивающие контрольную и надзорную деятельность. В современных условиях развития законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики теоретические аспекты контроля и надзора подвергаются пересмотру. По большей части современными учеными высказываются достаточно обоснованные научные концепции, определяющие сущность и правовое предназначение контроля и надзора. Вместе с тем главной проблемой современных ученых, на ее взгляд, является игнорирование фундаментальных начал административного права, сформировавшихся и имеющих научную основу терминов и институтов, разработанных в трудах известных ученых в области административного права. Новые теории, которые выдвигаются современными учеными, не всегда согласуются с базовыми концепциями административно-правовой науки.

Директор юридической клиники, доцент кафедры трудового права и охраны труда юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, канд. юрид. наук, доц. Е.Н. Доброхотова в своем видеообращении к участникам конференции рассказала о взаимодействии органов общественного контроля и юридических клиник в обеспечении прав граждан. Она рассказала о позитивном опыте, когда в Санкт-Петербурге Общественный совет при Главном управлении (ГУ) МВД объединил усилия по приему обращений граждан с юридической клиникой. Прием в клинику ведется согласно записи по телефону, аналогично стал действовать и Общественный совет ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Диспетчеры стали осуществлять переадресацию граждан по разрешенной компетенции, сократив и облегчив им обращение к нужному, “правильному” защитнику. Те, кто является участником проблемной ситуации, разрешаемой в рамках гражданского производства, обращались сначала в клинику за глубоким детальным исследованием проблем и определением адекватных мер защиты. Практически во всех таких случаях граждане отказывались от последующего визита в Общественный совет, поскольку понимали, что не полиция должна им помогать в преодолении возникших проблем. Тем, кто был недоволен отказом в возбуждении уголовного преследования (и не является участником уголовного производства), также нужно посетить юридическую клинику для уяснения юридических характеристик случившегося. Тем, кто является участником уголовного производства и обратился сначала в клинику самостоятельно, студенты по результатам первичного интервьюирования по телефону (прояснения основных юридических признаков ситуации) сразу рекомендовали обратиться в Общественный совет при ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, записывая на прием именно туда. Таким образом, юридическая клиника стала проводить квалифицированную фильтрацию обращений, чем способствовала снижению подачи необоснованных заявлений и обращений граждан.

В качестве итога своего выступления Е.Н. Доброхотова сформулировала следующие средства оптимизации деятельности системы государственного и общественного контроля в социально значимых областях жизнедеятельности:

во-первых, стремление акторов социальной сферы к диалогу и сотрудничеству (создание согласованных планов и организация совместных мероприятий, направленных на

сокращение параллелизма и исключение неэффективных технологий работы);

во-вторых, объединение ресурсов и интеллектуального потенциала акторов, что позволит минимизировать затраты каждого из них в отдельности и увеличить общий ресурс, т.е. оптимизировать ресурсное обеспечение системы;

в-третьих, оказание взаимной помощи в информировании граждан и организаций о деятельности акторов и порядке обращения к ним за содействием в реализации прав и законных интересов граждан;

в-четвертых, выработка согласованной системы показателей и критериев оценки качества работы акторов, работающих в одном или смежных социально значимых сегментах жизнедеятельности;

в-пятых, информационная открытость при уважении к частным правам и интересам личности, её достоинству, а также к чести и репутации социальных институтов и органов власти.

Докторант адъюнктуры (докторантуры) Нижегородской академии МВД России, канд. юрид. наук, доц. Н.В. Макарейко проанализировал вопросы государственного контроля в механизме обеспечения законности реализации государственного принуждения.

Он отметил, что в настоящее время обеспечение законности применения государственного принуждения осуществляется посредством соответствующего механизма. В его состав включены следующие способы: президентский контроль, парламентский контроль, контроль органов исполнительной власти (общий, межведомственный, ведомственный, внутриведомственный), судебный контроль (конституционное, административное, гражданское, арбитражное судопроизводство), общественный контроль, административный и прокурорский надзор.

Особое значение Н.В. Макарейко придает государственному контролю в сфере обеспечения законности реализации государственного принуждения, среди значимых проблем в этой сфере он выделяет:

Необходимость осуществления комплексного контроля за применением государственного принуждения, т.е. как на этапе принятия нормативных правовых актов, так и в ходе непосредственного применения мер государственного принуждения;

В современных условиях государственный контроль за применением государственного принуждения должен носить активный поисковый характер. Это выражается в иницировании соответствующими субъектами мероприятий по осуществлению контроля, особенно на ранних стадиях реализации мер государственного принуждения. Наряду с этим следует принять меры по недопущению проведения необоснованных контрольных мероприятий;

Совершенствование существующих форм и методов государственного контроля. Речь должна идти не только о введении новых форм и методов, но также об их адаптации к возникаемым условиям. При осуществлении государственного контроля за применением мер государственного принуждения необходимо учитывать неразрывность связи, которая существует между формами и методами государственного управления, их взаимное влияние, роль в обеспечении эффективности данной деятельности;

Государственный контроль за законностью применения государственного принуждения следует осуществлять во взаимосвязи с другими способами обеспечения законности

(президентским контролем, парламентским контролем, судебным контролем, общественным контролем, государственным надзором) при тесном взаимодействии между соответствующими субъектами;

Необходимость активизации государственного контроля за применением наиболее репрессивных (правоограничительных) мер государственного принуждения (применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия и т.п.);

Наибольшее внимание должно быть уделено государственному контролю за применением мер государственного принуждения в наиболее важных с учетом складывающихся обстоятельств в сферах жизнедеятельности общества (обеспечение национальной безопасности, общественного порядка, общественной безопасности, экономической безопасности и др.);

Необходимость усиления гарантий прав и законных интересов субъектов, применяющих меры государственного принуждения в ходе данного вида правоохранительной деятельности. Это даст возможность не привлекать их необоснованно к юридической ответственности в связи с реализацией мер государственного принуждения.

Докторант кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, канд. юрид. наук, доц. Ю.В. Соболева свой доклад посвятила проблемам правового регулирования общественного контроля. В настоящее время, указывала она, наблюдается возврат норм об общественном контроле в современное законодательство, что создает преемственность исторически известных институтов участия общественности в содействии по реализации государственных функций. Процесс этот длительный, и конкретных властных полномочий, как в советский период, негосударственным организациям не передается, что можно проследить на примере принятия Федерального закона “Об основах общественного контроля в Российской Федерации”.

При этом, отмечает Ю.В. Соболева, субъектный состав общественного контроля в Законе существенно ограничен по сравнению с тем, который был представлен в законопроекте, разработанном Советом по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой РФ.

Она считает необходимым дополнить ст. 9 Федерального закона “Об основах общественного контроля в Российской Федерации”, включив туда в качестве субъектов общественного контроля и общественные объединения.

Кроме того, на конференции представили свои доклады следующие ученые и практики: **В.В. Денисенко, С.Г. Монах** “О правомерности отнесения органов внутренних дел (полиции) к системе субъектов, осуществляющих функцию финансового контроля”; **П.И. Кононов** “Проблемы применения в арбитражно-судебной практике законодательства о государственном контроле и надзоре”; **А.М. Воронов** “Финансовый мониторинг в системе административно-правовых мер противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем”; **О.В. Гречкина** “Административные деликты в сфере таможенного регулирования”; **А.М. Цирин** “Актуальные вопросы обеспечения правовой защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции”; **Э.П. Андрухина** “К вопросу о государственном контроле и надзоре в области культуры”; **А.В. Иванов** “Парадигмы концепции правовой защиты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”; **М.В. Пи-**

негина “Региональный государственный строительный надзор: особенности, проблемы, перспективы”; **Д.В. Степанов** “Региональный парламентский контроль”; **М.В. Баранова** “Специфика контроля за реализацией рекламного законодательства”; **Н.А. Красильникова** “Общественный контроль в субъектах Российской Федерации: состояние и проблемы правового регулирования”; **И.В. Михеева** “Государственный контроль и надзор в нормотворчестве российских министерств: история и современность”; **К.В. Черкасов, В.В. Казакова** “Бизнес-омбудсман в механизме взаимодействия органов государственного контроля и надзора с субъектами предпринимательской деятельности”; **Н.И. Биюшкина** “Гласный административный надзор: вопросы теории и практики”; **Е.М. Рыбков** “Право и нравственность как инструменты государственного и общественного контроля и борьбы с коррупцией”; **Е.С. Калина** “Проблема единства субъектов надзора в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности”; **Г.А. Васильева** “К вопросу о контроле законности актов муниципального правотворчества”; **А.Р. Лаврентьев, Н.А. Трусов** “Правовое регулирование муниципального контроля: состояние и перспективы совершенствования”; **Р.В. Ярцев** “Соотношение судебного и прокурорского контроля в сфере уголовного судопроизводства”; **М.В. Никифоров** “О некоторых проблемах нормотворчества в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”; **Д.В. Чернышов** “Особенности соотношения контрольно-надзорной и юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти” и др.

Итоги конференции были подведены **руководителем оргкомитета конференции, проректором по открытому образованию Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, доктором юрид. наук, доц. А.В. Мартыновым**. Он отметил, что теория контрольной и надзорной деятельности требует дальнейшего совершенствования и модернизации ввиду существенных преобразований в действующем законодательстве РФ и развития правоприменительной практики. В целом большинство ученых и практиков поддерживают принятие нового Федерального закона о государственном контроле и надзоре, муниципальном контроле. Однако следует учитывать прошлые неудачи и недоработки в законодательстве о государственном контроле и надзоре. Так, одной из причин неэффективности последнего является незавершенность административной реформы, утвержденной распоряжением Правительства РФ № 1789-р от 25 октября 2005 г., в части построения единой, непротиворечивой и эффективной системы государственного контроля и надзора. Следующей причиной для ее реформирования является то, что в настоящее время положения Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” от 26 декабря 2008 г., устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к большому числу видов государственного контроля и надзора. При этом количество таких видов с каждым годом все возрастает, т.е. сфера действия данного Федерального закона продолжает сужаться.

По мнению А.В. Мартынова, следует задуматься о целесообразности существования муниципального контроля, так как число проверок, проводимых органами местной власти, несравнимо мало по отношению к проверкам органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный и региональный государственный контроль и надзор (всего лишь около 1%). Необходимо оптимизировать расходы на проведение контрольно-надзорных мероприятий, повысить их эффективность и изменить принципы и методы проведения проверок, т.е. следует переходить к риско-ориентированному контролю и надзору. Вместе с тем главной проблемой остается то, что результатом деятельности контрольно-надзорных органов не становится улучшение деятельности поднадзорных (подконтрольных) субъектов.

При разработке и принятии Федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации, отметил А.В. Мартынов, важно учитывать предложения ученых и практиков, сделать этот закон более универсальным и стабильным, чтобы не изменять часто “правил игры” для предпринимателей и граждан в угоду государственным интересам.

Он также подчеркнул существенный вклад в формирование теории контроля и надзора проф. Г.А. Кузьмичевой, которая недавно ушла из жизни.

Материалы конференции будут опубликованы отдельным сборником научных трудов, который будет представлен научной общественности и практическим структурам.

Обзор подготовили:

Алексей Владимирович Мартынов, проректор по открытому образованию, зав. кафедрой правового обеспечения экономической и инновационной деятельности Института экономики и предпринимательства Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (Национальный исследовательский университет), доктор юрид. наук, доц. (E-mail: docpred@yandex.ru);

Юрий Николаевич Старилов, зав. кафедрой административного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ (E-mail: juristar@vmail.ru)

Alexey Martynov, Vice-Rector for open education, Head of the Department of Legal Support of Management and Innovation, Institute of economics and entrepreneurship Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod (National Research University), Doctor of Law, associate Professor (E-mail: docpred@yandex.ru);

Yury Starilov, Head of the Department of Administrative and Municipal Law, Voronezh State University, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation (E-mail: juristar@vmail.ru)