



Федеральное государственное бюджетное  
учреждение науки  
**Институт государства и права  
Российской академии наук**

# **РОССИЙСКАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ЕЕ РАЗВИТИЯ**

Д о к л а д

на Международной конференции «Система государственного контроля в  
сфере экономической деятельности: зарубежный опыт и пределы его  
применения в России» в РСПП 7 ноября 2013 г., г. Москва

*А.Г.Лисицын-Светланов,*  
академик РАН, директор ИГП РАН

*С.В.Максимов,*  
заведующий сектором ИГП РАН,  
д.ю.н., проф.

**Москва 2013**

## Введение

Настоящий Доклад подготовлен в целях содействия реализации поручения Президента Российской Федерации от 26 июня 2013 г. №Пр-1391 о разработке Концепции повышения результативности и оптимизации контрольно-надзорной деятельности (далее - КНД) на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, предусматривающей:

- формирование единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов (далее - КНО) с учетом возможности разделения их функций в сфере контроля, надзора и разрешительной деятельности;
- унификацию способов, методов и форм реализации контрольных и надзорных мероприятий;
- разработку системы оценки рисков потенциальной опасности видов экономической деятельности и порядка ее использования при планировании контрольных мероприятий;
- разработку показателей, позволяющих обеспечить анализ ежегодно выделяемых на реализацию контрольных и надзорных полномочий ресурсов (с учетом фактических объемов проводимых контрольных мероприятий), а также оценку эффективности их результатов;
- обеспечение принципов максимальной прозрачности деятельности КНО;
- проведение мониторинга деятельности КНО.

Одновременно Правительству Российской Федерации поручено:

- представить предложения о целесообразности передачи органам местного самоуправления (далее - ОМС) части контрольных полномочий, осуществляемых органами государственной власти (далее - ОГВ);
- внести предложения по исключению практики применения КНО санкций к должностным лицам ОМС, не имеющим объективной возможности действовать надлежащим образом.

## Основные понятия, используемые в настоящем Докладе

*Функции по контролю и надзору* включают:

1) осуществление действий по контролю и надзору за исполнением ОГВ, ОМС, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами (далее - НПА) общеобязательных правил поведения;

2) выдачу ОГВ, ОМС, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

3) регистрацию актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов (п.2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»).

*Федеральная служба (служба)* – это федеральный орган исполнительной власти (ФОИВ), осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральная служба по надзору не вправе осуществлять управление государственным имуществом и оказывать платные государственные услуги (п.4 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»).

*Государственный контроль (надзор)* (в узком значении понятия - для целей применения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля» от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ФЗ №294):

1) деятельность уполномоченных ОГВ (ФОИВ и органами исполнительной власти (ОИВ) субъектов РФ), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями требований, установленных НПА РФ и субъектов РФ (обязательные требования), посредством организации и проведения проверок таких лиц и принятия, предусмотренных законодательством РФ, мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

2) деятельность ОГВ по систематическому мониторингу обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими и физическими лицами, индивидуальными предпринимателями;

3) деятельность уполномоченных государственных учреждений по осуществлению отдельных полномочий по осуществлению следующих видов государственного надзора: лесного, пожарного, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, портового контроля.

*Федеральный государственный контроль (надзор)* - деятельность ФОИВ, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории РФ.

*Региональный государственный контроль (надзор)* - деятельность ОГВ субъекта РФ, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта РФ, осуществляемая ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ.

*Муниципальный контроль* - деятельность ОМС, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения.

*Виды государственного контроля (надзора) :*

(в широком значении понятия, исходя из смысла ч. 3, 3.1 и 4 статьи 1 ФЗ №294)

*1. Виды государственного контроля, к которым не применяются отдельные положения ФЗ №294 (ч.4 статьи 1 ФЗ №294)*

1) государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства РФ;

2) лицензионный контроль;

3) экспортный контроль;

4) государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций;

5) федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции;

6) федеральный государственный надзор в области связи;

7) федеральный государственный контроль за обеспечением защиты государственной тайны;

8) государственный надзор в сфере рекламы;

- 9) федеральный государственный транспортный надзор (в области гражданской авиации, железнодорожного транспорта, торгового мореплавания, внутреннего водного транспорта и автомобильного транспорта);
- 10) федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения;
- 11) федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности;
- 12) федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- 13) федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии;
- 14) государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности;
- 15) федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности;
- 16) федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений;
- 17) федеральный государственный пожарный надзор;
- 18) государственный строительный надзор;
- 19) государственный контроль (надзор) на территории особой экономической зоны;
- 20) государственный контроль (надзор) в сферах естественных монополий;
- 21) государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов);
- 22) государственный надзор в области организации и проведения азартных игр;
- 23) государственный надзор за проведением лотерей;
- 24) федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций;
- 25) региональный государственный контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси;
- 26) региональный государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль;
- 27) государственный контроль (надзор) в сфере образования.

*II. Виды государственного контроля, некоторые положения которого могут регулироваться другими федеральными законами (ч.3.1 ст.1 ФЗ №294)*

- 28) контроль за осуществлением иностранных инвестиций;
- 29) государственный контроль за экономической концентрацией;
- 30) контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере;
- 31) налоговый контроль;
- 32) валютный контроль;
- 33) таможенный контроль;
- 34) государственный портовый контроль;
- 35) контроль за уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
- 36) контроль на финансовых рынках;
- 37) банковский надзор;
- 38) страховой надзор;
- 39) надзор в национальной платежной системе;
- 40) государственный контроль за осуществлением клиринговой деятельности;
- 41) государственный контроль за осуществлением деятельности по проведению организованных торгов;
- 42) контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов РФ о размещении заказов;
- 43) контроль за соблюдением требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- 44) пограничный, санитарно-карантинный, ветеринарный, карантинный фитосанитарный и транспортный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу РФ;
- 45) контроль за соблюдением требований законодательства об антитеррористической защищенности объектов

*III. Особые виды государственного контроля, к которым не применяются положения ФЗ №294 в части, относящейся к порядку организации и проведения проверок (ч.3 ст.1 ФЗ №294)*

- 46) административное расследование;
- 47) производство по делам о нарушении антимонопольного законодательства РФ;
- 48) оперативно-розыскная деятельность;
- 49) дознание по уголовным делам;
- 50) предварительное следствие по уголовным делам;
- 51) прокурорский надзор;
- 52) правосудие;
- 53) контроль неправомерного использования инсайдерской информации и манипулирования рынком;

54) расследование причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий;

55) расследование причин возникновения аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений, поражений) людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному и муниципальному имуществу.

#### *IV. Опосредованный государственный контроль*

56) проверочные мероприятия, при проведении которых не требуется взаимодействие проверяющего органа (лица) и проверяемого лица (включая предоставление проверяемым лицом информации о своей деятельности проверяющему).

## **Очерк истории институционализации системы государственного контроля в России**

**1654 г.** - Указом царя Алексея Михайловича создается Счетный приказ для контроля за выдачей полкового жалования в войсках во время войны с Польшей. Просуществовал до 1663 г.

**1699 г.** – Указом императора Петра Великого учреждена Ближняя канцелярия, имеющая полномочия контролировать доходы и расходы по всем органам государственного управления (приказам). В 1718 г. этот орган преобразован в Ревизион-коллегию, подчиненную непосредственно Сенату. В 1778 г. Ревизион-коллегия была упразднена в связи с проведенной в 1775 г. Екатериной II губернской реформой и передачей полномочий большинства Коллегий (кроме Иностранной, Военной и Адмиралтейской) органам губернского управления.

**1722 г.** - Указом Петра Великого при Сенате создается институт прокуратуры как система вневедомственного государственного надзора за законностью в деятельности Сената и всех Коллегий, имеющая своими задачами «уничтожить или ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония». В 1802 г. прокуратура включается в систему Министерства юстиции.

**1811 г.** – по указу императора Александра I образовано Главное управление ревизии государственных счетов, имевшее статус министерства и наделенное помимо иных полномочиями по контролю за деятельностью Министерства финансов. В 1823 г. в нем работало 300 чел., в том числе 185 чел. не имели образования. В конце 1836 г. этот орган был переименован в Государственный контроль. В том же году Н.В. Гоголь закончил работу над бессмертным «Ревизором», сюжет которого имеет прямое отношение к состоянию системы государственного контроля в России того периода.

**1811 г.** — введение Россией практики выдачи *лицензий* (лицензий) или *льготных писем*, предоставлявших судовладельцам право торговли с Англией запрещенными к свободному обращению товарами во время торговой войны (континентальной системы) между Англией и Францией, начавшейся в 1793 г.

**1864 г.** - реформа прокуратуры, в результате которой этот орган лишается функций общего административного надзора и наделяется специальными функциями по контролю за досудебным следствием и осуществлению государственного обвинения по уголовным делам. Этот статус прокуратуры сохраняется почти без изменений до 1917 г. По мнению А.Ф. Кони: «Упразднение... прав и обязанностей по надзору за ходом



несудебных дел следует признать большой ошибкой составителей судебных уставов. Совершенное изменение в характере деятельности, быть может, и выходило красивым с теоретической точки зрения, но и противоречило условиям нашей административной жизни и шло вразрез с внутренними потребностями нашего губернского строя».

**1865 г.** - в губерниях и областях стали действовать региональные органы Государственного контроля — контрольные палаты. С этого времени ревизоры Государственного контроля начинают осуществлять внеплановые проверки на военных складах, таможенный досмотр товаров, объектов дорожного и портового строительства.

**1905 г.** — вводится практика выездных проверок казённых горных заводов.

**1907 г.** — вводится предварительный и фактический контроль за реализацией политики внутренней миграции — переселения крестьян и наемных рабочих, организацией которого занималось Министерство государственных имуществ.

**1918 г.** - Декретом Совнаркома РСФСР от 18 января Государственный контроль был заменен Центральной контрольной коллегией (ЦКК), формируемой по предложению ВЦИК, а региональные контрольные палаты — учётно-контрольными коллегиями, которые создавались местными советами. 11 мая 1918 г. ЦКК была преобразована в Народный комиссариат государственного контроля (НКГК), а 7 февраля 1920 г. НКГК был реорганизован в Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции (Рабкрин).

**1921-1922 гг.** — выделение в структуре Рабкрин топливной инспекции, инспекции внешних сношений и отдела нормализации, инспекторы которого проверяли эффективность работы служащих различных ведомств и вносили предложения по усовершенствованию служебной деятельности, научной организации труда во всех отраслях экономики.

**1934 г.** — образована Комиссия советского контроля при Совете народных комиссаров СССР (КСК).

**1940 г.** — КСК реорганизована в Народный комиссариат государственного контроля СССР (НКГК), на который были возложены функции: контроля над учетом и расходованием государственных средств и материальных ценностей, находящихся в распоряжении государственных, кооперативных и других общественных организаций, учреждений и предприятий, а также проверки исполнения решений правительства.

**1946 г.** — НКГК преобразован в Министерство государственного контроля СССР (МГК СССР).

**1948 г.** - принято решение Политбюро ЦК ВКП (б), предлагающее не допускать «привлечения к проведению ревизий излишне большого числа работников. Установить, что ревизии должны производиться не более чем в месячный срок. В тех случаях, когда на проведение ревизии требуется более чем месячный срок, то такая ревизия должна проводиться только с разрешения Правительства».

**1957 г.** – МГК СССР преобразовано в Комиссию советского контроля Совета Министров СССР (с 1961 г. – Комиссия государственного контроля - КГК СМ СССР).

**1962 г.** - слияние КГК СМ СССР и Комитета партийного контроля при ЦК КПСС в Комитет партийно-государственного контроля при ЦК КПСС. Просуществовал до 1965 г.

**1990 г.** - создание Комитета народного контроля СССР (КНК), полномочия которого распространялись на все уровни государственного и социального устройства. КНК был наделен полномочиями:

а) запрашивать у любых руководителей и должностных лиц предприятий, колхозов, организаций, министерств, ведомств необходимые документы и материалы,

б) заслушивать по итогам проверок их доклады и объяснения,

в) давать указания об устранении вскрытых недостатков и нарушений;

г) назначать и с участием представителей соответствующих органов проводить ревизии хозяйственно-финансовой деятельности, производственно-технические экспертизы;

д) приостанавливать явно незаконные распоряжения и действия должностных лиц и сообщать об этом руководителям соответствующих предприятий, колхозов, учреждений и организаций или вышестоящим органам;

е) указывать на недостатки, допущенные должностными лицами,

ж) делать им предупреждения,

з) передавать материалы об их проступках на обсуждение коллективов трудящихся, общественных организаций;

и) налагать на виновных взыскания (постановка на вид, выговор, строгий выговор);

к) производить денежные начеты на тех должностных лиц, причинивших материальный ущерб;

л) отстранять от занимаемых постов должностных лиц;

м) направлять в органы прокуратуры материалы о хищениях, злоупотреблениях и других преступных действиях должностных лиц.

**1990 г.** – создана Контрольная палата СССР как высший орган финансово - экономического контроля в стране, действующий под

руководством Верховного Совета СССР и подотчетный ему. Ликвидирована 26 декабря 1991 г. в связи с прекращением существования СССР.

**1992 г.** – формирование системы центральных органов федеральной исполнительной власти в соответствии с Указом Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1148, большинство из которых полностью или частично выполняли функции государственного контроля в сфере экономики.

**1992 г.** – преобразование Контрольно-Счетной Палаты РСФСР в Контрольно-бюджетный комитет при Верховном Совете РСФСР.

**1993 г.** – образование Счетной Палаты Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ 1993 г.

**1999 г.** – внесены изменения в п.2 ст.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которым прокуратура стала осуществлять надзор за исполнением законов «органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов».

**2003 г.** – издание Указа Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах», в котором были определены 5 приоритетных направлений такой реформы:

1) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

2) исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

3) развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

4) организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

5) завершение процесса разграничения полномочий между ФОИВ и ОИВ субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

**2004 г.** – издание Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», которым была введена система разделения ФОИВ на министерства, службы и агентства, отвечающая идее организационного разделения функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам.

**2005 г.** – утверждение распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.

**2010 г.** – введение в пробную эксплуатацию информационной системы Минэкономразвития РФ «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов» <http://88.210.42.243/monitoring/>

**2011 г.** - утверждение распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 г. № 1021-р Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 гг., преследующей цели оптимизации системы государственного управления и *снижения избыточного государственного регулирования в экономике* и предусматривающей наряду с иными задачи:

1) реализации общесистемных мер снижения административных барьеров;

2) оптимизации механизмов функционирования органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

3) *совершенствования разрешительной деятельности и КНД в различных сферах общественных отношений.*

**2012 г.** – усиление подсистемы вневедомственного государственного контроля посредством переподчинения Росфинмониторинга, Росстата и Роспотребнадзора соответственно Президенту РФ и Правительству РФ (Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 21 мая 2012 г. № 636).

**2013 г.** - поручение Президента РФ Правительству РФ от 26 июня 2013 г. №Пр-1391 о разработке Концепции повышения результативности и оптимизации КНД на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

### **Некоторые уроки истории:**

1. Институционализация государственного контроля в России исторически связана с созданием специализированных органов финансово-экономического контроля, ориентированных преимущественно на обеспечение интересов казны. Опосредованно такой контроль предопределял объемы и качество предпринимательской активности.

2. *Базовыми мотивами развития системы государственного контроля были:*

1) повышение доходов казны;

2) оптимизация государственных расходов;

3) борьба с коррупцией, прежде всего, с казнокрадством и взяточничеством

3. Постепенное распространение государственного контроля на предпринимательскую деятельность было связано, прежде всего, с защитой внешнеэкономических интересов страны.

4. Темпы организационно-структурного обособления государственного контроля (в том числе, в сфере экономической деятельности) в основе совпадают с темпами роста государственного аппарата. *Государственный контроль над экономикой усиливается вместе с государством.*

5. Распределение функций государственного контроля в сфере экономической деятельности между различными органами власти на протяжении российской истории осуществлялось неравномерно. *Наибольшая концентрация контрольных полномочий у наименьшего числа органов государственной власти была достигнута, по-видимому, в завершающий период советской истории России.* При этом нужно иметь в виду, что в этот период необходимость непосредственного государственного контроля предпринимательской деятельности, в сущности, отсутствовала вследствие полного запрета на предпринимательство. Частная предпринимательская деятельность и спекуляция (скупка и перепродажа с целью получения имущественной выгоды) преследовались как преступления и вполне эффективно ограничивались опосредованно с помощью уголовного закона, правоохранительных органов и суда. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР содержал положения, позволяющие следователю и судье выносить решения, обязывающие любое должностное лицо принимать меры к устранению причин и условий, приведших к совершению преступлений (в том числе хозяйственных).

6. Наибольшее развитие непосредственный государственный контроль (в особенности, лицензионный) в сфере экономической и, прежде всего, предпринимательской, деятельности получает в новейшее время.

## Постановка проблемы

Анализ показывает, что современное состояние и тенденции развития контрольно-надзорной системы России не отвечают потребностям ускоренного экономического развития страны, эффективной защиты законных интересов граждан и организаций, рационального использования бюджетных ресурсов.

По данным информационной системы Минэкономразвития РФ «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов» (<http://88.210.42.243/monitoring>) в 2012 г. 28 федеральными органами исполнительной власти было осуществлено более 2 736 000 проверок. Объем прямых расходов на проведение одной проверки на федеральном уровне составил 22,3 тыс. рублей, на региональном – 28 тыс. руб. При этом не учитывались косвенные потери бюджета из-за вынужденного снижения экономической активности проверяемых хозяйствующих субъектов.

Масштабы контрольно-надзорной деятельности, несмотря на некоторое их сокращение в первом полугодии 2013 г., равно как и снижение бюджетных расходов и издержек бизнеса, остаются слишком большими.

Административная реформа, стартовавшая в 2003 г., краеугольным камнем которой стало организационно-структурное обособление нормотворческой, контрольно-надзорной и ресурсо-распределительной функций лишь *исполнительной ветви власти*, к настоящему времени в основе исчерпала свой потенциал оптимизации системы государственного контроля.

На это указывают многочисленные примеры упразднения и внесистемной реорганизации ресурсо-распределительных (агентства) и контрольно-надзорных (службы) органов с «возвращением» их функций федеральным министерствам, передачей части полномочий сохраняющимся агентствам (ФМБА), региональным администрациям или непосредственным переподчинением Правительству Российской Федерации (Ростехнадзор, Роспотребнадзор, ФМС, Росздрав, Росздравнадзор и др.).

Сегодня почти все виды ФОИВ осуществляют контрольные мероприятия и оказывают государственные услуги.

Острой остается проблема невыполнения или несвоевременного выполнения решений Президента РФ, что также в определенной степени обусловлено несовершенством соответствующей подсистемы государственного контроля. В соответствии с п. «и» ст. 83 Конституции РФ контроль за исполнением решений Президента РФ осуществляет Администрация Президента Российской Федерации, однако статус данного

органа власти (не являющегося согласно положению о нем органом исполнительной власти) до настоящего времени определен не законом, а Указом Президента РФ. Это создает некоторые трудности для организации эффективного взаимодействия данного органа власти с иными ОГВ, а также для установления юридической ответственности за воспрепятствование деятельности должностных лиц Администрации Президента РФ, а также для предупреждения и устранения выявленных ими нарушений.

Неудовлетворительно исполняются и решения Правительства РФ. Недостаточный уровень исполнительской дисциплины обусловил необходимость усиления контрольных полномочий Аппарата Правительства РФ, выразившегося в создании в 2007 г. отдельного Департамента контроля и проверки выполнения решений Правительства РФ.

Перечисленные меры, как показывает анализ, носят неотложный, элементарный или разовый характер, не могут обеспечить существенного повышения уровня эффективности государственного контроля в сфере экономики.

Несмотря на предпринятые государством меры, инерция негативного влияния на экономику необоснованных административных барьеров и избыточной «опеки» бизнеса со стороны государства продолжает действовать, новых, более «разумных», границ между государственным регулированием экономики и саморегулированием не появилось.

Запланированные меры перераспределения части полномочий федеральных контрольно-надзорных органов внутри системы исполнительной власти органам и передачи части полномочий субъектам РФ не выглядят как часть системного решения, ориентированного на лучшее будущее страны и мировые тенденции. Позитивный потенциал «точечной» корректировки контрольно-надзорной функции государства также, по-видимому, исчерпан. Сформировалась потребность качественной новации.

## Базовые условия решения проблемы

1. Реализация поставленных Президентом России перед Правительством России задач поиска концептуальных решений по повышению результативности и оптимизации контрольно-надзорной деятельности, по-видимому, не может быть осуществлена без реформы взаимосвязанных подсистем общественного и государственного контроля (надзора) в целом, и в сфере экономики, в частности. *В этой связи подготовленный Минэкономразвития РФ проект Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014 - 2018 годы целесообразно переработать.*

2. Такая реформа не должна стать самоцелью. В результате реформы необходимо сбалансированно обеспечить:

а) сохранение социальной стабильности;

б) более высокий уровень защищенности прав и законных интересов граждан, коммерческих и некоммерческих организаций и государства от различных угроз, в том числе возникающих в сфере экономических отношений (включая собственность и предпринимательство);

в) гарантии и стимулы свободного предпринимательства и конкуренции, включая снижение неналоговых издержек, связанных с открытием и ведением бизнеса в России;

г) снижение государственных расходов на содержание госаппарата, наделенного контрольно-надзорными полномочиями и на осуществление контрольной (надзорной) деятельности;

д) рост квалификации и уровня оплаты труда всех категорий государственных контролеров;

е) повышение инвестиционной привлекательности Российской Федерации.

3. Основными принципами реформы должны стать:

а) гарантированный учет при разработке проекта концепции реформы законных интересов основных социальных групп (в том числе, предпринимательского сообщества) по типу Открытого правительства и организации работы;

б) учет зарубежного опыта организации, мониторинга и совершенствования подсистем общественного и государственного контроля;



- в) мультимодельный подход при разработке вариантов концепции реформы;
- г) возможность пилотной апробации основных механизмов реформы на базе одного или нескольких субъектов России;
- д) отлагательный и этапный срок реализации реформы;
- г) обеспечение эффективного мониторинга хода реформы;
- е) публичная отчетность временного координирующего органа реформы перед населением;
- ж) создание режима независимой «приемки» результатов реформы по образцу процедуры оценки реализации мероприятий правительственных «дорожных карт» по совершенствованию отраслевого и межотраслевого регулирования.

### **Ключевые идеи совершенствования системы государственного контроля (надзора) в России**

1. Изучение возможности закрепления в Конституции Российской Федерации статуса вневедомственного государственного контроля в качестве *самостоятельной (четвертой) ветви государственной власти* (внесение изменений в ст. 10 Конституции РФ, дополнение ее новой главой 7.1 «Вневедомственный государственный контроль», с включением в нее положений ст. 129 о прокуратуре Российской Федерации, ныне отнесенной к судебной ветви власти (глава 7 Конституции РФ), а также положений, относящихся к органам бюджетного контроля, контроля за соблюдением законодательства о выборах, иным органам государственного контроля, подчиненных непосредственно Президенту Российской Федерации).

2. Оценка целесообразности, выгод и рисков единовременной разработки и принятия проектов:

- Федерального закона «О системе государственного контроля», предполагающего разделение системы государственного контроля на подсистемы вневедомственного, ведомственного и внутриведомственного (внутреннего) государственного контроля, закрепление системы органов, осуществляющих функции вневедомственного контроля в качестве основной или одной из основных своих функций (прокуратура, контрольно-счетные органы, органы избирательного контроля, антимонопольные органы, налоговые органы, некоторые иные контрольно-надзорные органы, ныне находящиеся в ведении Правительства РФ или входящих в его состав министерств). Решение данных проблем в рамках Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» *представляется невозможным*;

- Федерального закона «О финансовом контроле», предусматривающего унификацию и соподчиненность, единые принципы и процедуры финансового контроля всех уровней и видов;

- Федерального закона «Об общественном контроле» (в частности, предусматривающего порядок формирования, единые требования к порядку работы, в том числе принятия решений общественными советами при органах государственной власти, наделенных полномочиями давать оценки деятельности руководителей таких органов);

- Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О парламентском контроле» от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ в части детализации требований к парламентскому и депутатскому запросам и ответам на них, наделения палат, комитетов, комиссий, депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации полномочиями вносить представления об устранении причин и условий, которые привели или могут привести к нарушению прав и законных интересов граждан и юридических лиц;

- Конкурентного кодекса Российской Федерации, который бы учитывал потребность государства и общества (в том числе предпринимательского сообщества) в законодательном закреплении функции не только антимонопольного контроля, но и стимулирования конкуренции путем определения целей, принципов, основных направлений, общих и специальных (отраслевых) стандартов государственной политики поддержания и развития конкуренции; соответствующей функциям подсистем органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих такие функции; общих этических стандартов конкурентного поведения хозяйствующих субъектов. Конкурентный кодекс позволил бы обеспечить решение проблем устранения противоречий и параллелизма обусловленного увеличивающейся громоздкостью современного антимонопольного законодательства, оптимизировать контрольные функции антимонопольного органа на основе принципа приоритета профилактики правонарушений перед иными мерами государственного реагирования на правонарушения;

- Административного кодекса Российской Федерации и Административно-процессуального кодекса Российской Федерации вместо действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принятого 21 мая 2013 г. Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (Проект №

246960-6). Этот Проект не включает регулирование процедур досудебного и судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях, составляющего значительную часть непосредственного государственного контроля в экономике;

- Федерального закона «Об административных регламентах», устанавливающих единые требования к административным регламентам и порядку их разработки не применительно к оказанию государственных и муниципальных услуг, но и осуществления контрольно-надзорных функций, функций распределения ресурсов осуществления (глава 3 ныне действующего Федерального закона от 27 июня 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» определяет требования к административным регламентам государственных и муниципальных услуг);

- Федерального закона «О профилактике правонарушений»;
- Федерального закона «О лоббистских организациях»;
- Кодекса уголовных проступков (система норм об ответственности за правонарушения, не обладающие достаточной степенью общественной опасности для применения к виновным наказаний, связанных с лишением свободы и последствий в виде судимости сроком более одного года, вполне может быть «внедрена» в структуру действующего УК РФ. Потребность в таком «кодексе в кодексе» обострилась в связи с безуспешными попытками гуманизировать УК многочисленными частными поправками непринципиального характера.

3. Изучение перспектив реализации, «плюсов» и «минусов» следующих моделей совершенствования российской системы государственного контроля в сфере экономики:

**КОНСЕРВАТИВНАЯ МОДЕЛЬ** – предусматривает усовершенствование сложившихся на сегодня:

а) системы реализации государственного контроля в сфере экономики государственными органами трех ветвей власти и внесистемными органами власти – прокуратурой, органами бюджетного контроля, органами контроля за соблюдением избирательного законодательства;

б) элементарной правовой регламентации контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления;

в) системы мер государственного реагирования на факты совершения правонарушений в сфере экономики (данная система может быть усовершенствована, например, путем расширения практики

профилактических мер еще не совершенных правонарушений вместо применения наказаний за уже совершенные правонарушения, подобно тому, как это предложено сделать в утвержденном распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2579-р плане мероприятий («дорожную карту») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики»).

*«Плюсы» Консервативной модели*

- сохранение стабильности сложившейся правоприменительной (в том, числе судебной) практики в сфере государственного контроля
- высокая предсказуемость экономических издержек, прогнозных оценок рисков и благоприятной конъюнктуры для бизнеса в среднесрочной перспективе, обусловленных господствующим типом взаимоотношений бизнеса и государства
- низкая вероятность «провалов» в отдельных секторах государственного контроля

*«Минусы» Консервативной модели*

- сохранение наиболее существенных недостатков и противоречий существующей системы государственного контроля
- угроза привыкания к недостаткам государственного управления к неизбежному злу
- высокая вероятность эффекта погони за уходящим поездом, когда скорость совершенствования технологий контроля ниже скорости роста проблем контроля
- невозможность добиться существенного снижения бюджетных расходов

**СТРУКТУРНО-ИННОВАЦИОННАЯ МОДЕЛЬ ДЛЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕТВИ ВЛАСТИ** – предусматривает оптимизацию всей или части системы федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в части, относящейся к осуществлению ими контрольно-надзорных функций. Реализация данной модели может быть осуществлена посредством:

1) создания крупных ОГВ путем слияния нескольких органов исполнительной власти, имеющих смежные (однотипные) предметы государственного контроля.

*Например, слияние Федеральной антимонопольной службы и Федеральной службы по тарифам сегодня рассматривается рабочей группой Открытого правительства по вопросам оптимизации и структурированию полномочий и функций федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования деятельности естественных монополий с учетом плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» в качестве одной из возможных моделей такой оптимизации.*

2) увеличения доли вневедомственного контроля в рамках исполнительной ветви власти, например, посредством передачи отдельных федеральных служб из ведения министерств в ведение правительства.

*Еще в 2009 г. планом работы Правительственной комиссии по административной реформе предусматривалось рассмотреть возможность слияния Роспотребнадзора и Росздравнадзора, имеющих сходные предметы контроля с последующей передачей вновь образованного органа власти в ведение Правительства РФ. Эта идея до настоящего времени остается нереализованной, несмотря на то, что в 2012 г. Указом Президента России Роспотребнадзор все же был передан из ведения Минздрава РФ в ведение Правительства РФ. После недавней отставки руководителя Роспотребнадзора Министром здравоохранения РФ высказано предложение вернуть Роспотребнадзор в ведение Министерства.*

3) радикального изменения структуры Правительства РФ.

*Вариант такого решения найден Центром технологий государственного управления РАНХиГС, предложившим перейти к практике создания укрупненных федеральных органов исполнительной власти. В частности, предлагается: а) сформировать систему федеральных министерств, состоящую из 15 органов исполнительной власти; б) укрупнить все федеральные агентства, предоставляющие массовые государственные услуги, и передать их в ведение вновь образуемых укрупненных министерств с одновременной передачей контрольно-надзорных функций в федеральные службы; в) сформировать систему федеральных надзорных служб, подчиненных непосредственно Правительству РФ, состоящую из 9 вновь создаваемых крупных федеральных надзоров. По оценке разработчиков данного предложения*

ежегодная экономия бюджетных расходов в случае реализации данной модели составит не менее 4,5 млрд.руб., т.е. около 10% от нынешних затрат на содержание всех ФОИВ (без расходов учета на содержание МВД России и Минвостокразвития РФ). По данным МЭР на проведение проверок в 2012 г. из бюджетов всех уровней было потрачено 69 млрд. руб. (проект Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014 - 2018 годы).

Следует также учитывать, что косвенные потер бюджета от снижения экономической активности хозяйствующих субъектов во время проверок и в результате проверок не рассчитываются.

#### *«Плюсы» структурно-инновационной модели*

- возможность добиться заметного сокращения бюджетных затрат на содержание контрольно-надзорной системы
- возможность повысить эффективность вневедомственного контроля внутри подсистемы исполнительных органов власти
- удовлетворительная предсказуемость экономических издержек, прогнозных оценок рисков и благоприятной конъюнктуры для бизнеса в среднесрочной перспективе, обусловленных господствующим типом взаимоотношений бизнеса и государства

#### *«Минусы» структурно-инновационной модели*

- относительно небольшая эффективность исключительно структурных перемен системы ОГВ
- вероятность потери части ценных профессиональных команд ОГВ
- ограниченность реформы рамками исполнительной ветви власти
- высокая вероятность «бюрократических интриг» со стороны команд присоединяемых и упраздняемых ОГВ, «переключение» активности таких органов на доказывание своей нужности и полезности

**РАДИКАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ** - охватывает реформирование всей системы органов власти, предусматривает объединение в рамках новой самостоятельной *контрольной ветви власти* всех существующих, так называемых, внесистемных органов власти (прокуратура, контрольно-

счетные органы, органы избирательного контроля, следственный комитет), а также принципиально нового для современной России федерального органа контрольной власти, подчиненного непосредственно Президенту РФ или только закону - Федеральная контрольная служба (ФКС) .

ФКС формируется посредством интеграции вневедомственных контрольно-надзорных функций и отдельных полномочий, принадлежащих ФОИВ, ОГВ субъектов РФ и ОМС , отдельных функций вневедомственного государственного контроля, в том числе, надзора. В этом случае большинство ныне действующих контрольно-надзорных органов должны будут войти в состав ФКС в качестве главных управлений и департаментов главных управлений.

Альтернативой организационно-структурного решения основных задач реформы может стать создание нескольких менее громоздких, чем ФКС, служб. Например, Федеральной службы по контролю в сфере экономики, Федеральной службы по контролю в социальной сфере и Федеральной службы технологического и технического контроля.

*«Плюсы» Радикальной модели:*

- возможность максимальной унификации форм и процедур контрольно-надзорной деятельности на основе технологий электронного документооборота;
- возможность компактного размещения большей части персонала, нуждающегося в систематическом взаимодействии (например, при реализации проекта строительства «государственного квартала» в Новой Москве);
- возможность многократного сокращения числа ежегодно проводимых плановых и документарных проверок хозяйствующих субъектов за счет совместных проверок, проводимых разнопрофильными подразделениями (в настоящее время совместные проверки разных органов власти запрещены ФЗ №294) и свободного доступа к общему банку данных, необходимых для проведения проверок;
- возможность существенного сокращения бюджетных расходов на проведение одной проверки и на содержание всей системы государственного контроля;
- возможность повышения заработной платы всех категорий сотрудников за счет сокращения части должностей при объединении различных ФОИВ;

- возможность сокращения бюджетных расходов регионального и местного уровней за счет передачи вневедомственных контрольно-надзорных функций на федеральный уровень.

*«Минусы» Радикальной модели:*

- возможность проведения реформы исключительно в режиме «продавливания» сверху
  - угроза затягивания реформы из-за сложности юридико-технических решений и неизбежности длительных согласований из-за большого числа обиженных;
  - чрезмерная концентрация контрольной власти в «одних руках»;
  - вероятность недостижения приемлемого уровня управляемости нового органа власти из-за чрезвычайно большой численности и громоздкой структуры вновь образуемого федерального органа вневедомственного контроля;
  - угроза потери части квалифицированного персонала вследствие неприемлемости новых условий и места работы или в результате сокращения штатов;
  - ограниченные возможности компактного размещения слишком большого числа сотрудников из-за недостатка средств на строительство нового офисного комплекса или невозможности размещения такого комплекса в зоне комфортной транспортной доступности.

Предложенные модели совершенствования системы государственного контроля (надзора) в России, разумеется, не исчерпывают всего многообразия решений сформулированной Президентом России задачи повышения результативности и оптимизации контрольно-надзорной деятельности на всех уровнях государственной власти.

Вместе с тем, по нашему убеждению, до завершения широкого экспертного анализа всех «плюсов» и «минусов» каждого из сформулированных решений и условий их реализации, изучения зарубежного опыта решения сходных проблем, государство не должно спешить с окончательным выбором.