

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный
аграрный университет имени И. Т. Трубилина»

М. В. Зелинская

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Краснодар
КубГАУ
2020

УДК 351.9 (075.8)
ББК 67.401
З-49

Р е ц е н з е н т ы:

А. Е. Арутюнова – канд. экон. наук, доцент
(Кубанский государственный технологический университет);

Е. Н. Ключко – д-р экон. наук, доцент
(Кубанский государственный аграрный университет)

Зелинская М. В.

З-49 Контроль и надзор в системе государственного и муниципального управления : учеб. пособие / М. В. Зелинская. – Краснодар : КубГАУ, 2020. – 90 с.

ISBN

В учебном пособии рассмотрены особенности трансформации системы государственного и муниципального контроля и надзора на современном этапе развития общественных отношений. Представленный материал позволяет изучить теоретические основы институтов государственного контроля и надзора, проследить историю их развития, исследовать конституционные и правовые основы, а также принципы функционирования контрольно-надзорной деятельности в РФ.

Издание предназначено для обучающихся по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление, направленность «Государственное и муниципальное управление», а также для аспирантов и преподавателей, государственных и муниципальных служащих.

УДК 351.9 (075.8)
ББК 67.401

© Зелинская М. В., 2020
© ФГБОУ ВО «Кубанский
государственный аграрный
университет имени
И. Т. Трубилина», 2020

ISBN

ВВЕДЕНИЕ

Неотъемлемым элементом государственного управления является контроль. Это основная функция системы управления любого субъекта для воплощения в жизнь принятых решений. Однако в современной России концепция нормативно-правового регулирования отношений, возникающих в связи с организацией и осуществлением государственного и муниципального контроля и надзора, не имеет четкого механизма реализации и фрагментарно присутствует в контексте огромного количества нормативных актов. Федеральный закон о государственном контроле и надзоре находится на стадии проектирования более пяти лет. По состоянию система государственного и муниципального контроля на современном этапе экономического развития России характеризуется существенным разнообразием видов, множественностью органов, его осуществляющих, различиями в их правовом статусе. Например, только в системе федеральных органов исполнительной власти действует около семидесяти контрольных служб и подразделений. Почти все они имеют территориальные подразделения, обладающие различными полномочиями по реализации контрольных функций. Система, предусматривающая взаимодействие контрольных институтов, нуждается в преобразовании. Необходимо создание единого координационного центра, в ведении которого находились бы все контролирующие органы.

Дисциплина «Контроль и надзор в системе государственного и муниципального управления» изучается в рамках программы выпускного курса. Для ее освоения требуется применение базовых понятий по теории контроля и управления, в области права, а также по блоку дисциплин государственного и муниципального профиля. Полученные знания помогают сформировать навыки разработки систем текущего, стратегического и оперативного контроля, принятия решений, с учетом правовой и нормативной базы, приобрести умения формулировать предложения по совершенствованию системы государственного и муниципального управления.

В рамках изучаемого курса предусмотрено освоение пяти тематических блоков. С целью достижения высокого уровня усвоения теоретического материала после каждого раздела приведены контрольные вопросы, задания и тесты.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

1.1 Роль контрольной деятельности в системе государственного и муниципального управления

Контроль – это проверка на соответствие принятым ранее управленческим решениям функционирования объекта. Без ключевой функции контроля не могут быть реализованы в полной мере другие функции управления: планирование, организация, регулирование, мотивация.

В процессе контроля не только обнаруживаются, но и обеспечивается достижение глобальных целей организации. Необходимо анализировать любые изменения, как негативные, так и связанные с улучшением показателей. Важно выявлять и перенимать положительный опыт для того, чтобы своевременно поддерживать новые, прогрессивные идеи и предложения, создавая возможности для их обширного распространения.

Цель контроля – повышение информационной прозрачности объекта управления для обеспечения возможности принятия эффективных решений.

Организационные формы и методы контроля обусловлены структурой и процессом управления как системы. Его возможности определяются, прежде всего, тем, насколько четко определены полномочия и меры ответственности подразделений и работников аппарата управления. Поэтому контроль наиболее успешен тогда, когда он адекватен назначению и требованиям, уровню организации и специфике деятельности контролируемого объекта. В системе государственного и муниципального управления контрольная деятельность позволяет:

- констатировать и оценить достигнутые результаты деятельности, сформулировать соответствующие выводы;
- оценить работу людей, содействовавших достижению полученных результатов;
- определить эффективность ситуационного управления, сделать

соответствующие выводы;

- организовать обратную связь субъекта и объекта управления.

1.2 Сходство и отличие понятий «контроль» и «надзор»

Надзор и контроль – универсальные средства обеспечения законности в системе государственного управления.

Контроль – одна из основных функций системы управления, ее адаптация на основе полученных данных осуществляется для принятия оптимальных управленческих решений. Это система наблюдения за деятельностью, предусматривающая корректировку поведения подконтрольных объектов с целью обеспечения соответствия их деятельности установленным нормам права и задачам осуществляемой деятельности.

В зависимости от объема и содержания государственный контроль подразделяют на общий (охватывает все направления деятельности подконтрольного объекта) и специальный (осуществляется по конкретному направлению деятельности, определенному вопросу в сфере финансов, таможенного дела, санитарно-эпидемиологического благополучия, экологии и др).

В соответствии с направленностью и организационно-правовыми формами государственный контроль определяют как внешний (осуществляется в отношении объектов, непосредственно не подчиненных контролирующему органу), так и внутренний (предусмотрен в пределах системы данного органа власти).

Применительно к стадии выполняемой деятельности осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль.

С учетом временного режима контроль деятельности может быть постоянным (систематическим) и временным (периодическим).

В зависимости от субъекта деятельности контрольные полномочия могут быть у Президента РФ, органов представительной (законодательной) и исполнительной власти.

Надзор – это наблюдение, связанное с обеспечением неукоснительного исполнения законодательства.

Цель контроля – проверить законность и целесообразность действий управляемого объекта, а надзора – проследить исполнение законодательства.

Надзор заключается в создании системы проверки соблюдения закона в процессе осуществления различных видов деятельности с последующим инициированием процедуры привлечения к юридической ответственности за нарушение законодательства.

Контроль является средством обеспечения законности, применяемым в отношении подведомственных объектов вышестоящими органами государственного управления. Предполагается оперативное вмешательство контролирующего субъекта в деятельность подконтрольного. Контрольные процедуры проводятся с целью не только выявления соответствия осуществляемой деятельности предписывающим нормам права, но и оценки рациональности, эффективности осуществляемых действий. Контрольные процедуры производятся в текущем порядке, непрерывно, а также выборочно, в ходе специальных контрольных мероприятий.

Надзор осуществляется, как правило, в отношении неподконтрольных субъектов, не предусматривает вмешательство в их деятельность и направлен исключительно на выявление правонарушений в деятельности поднадзорных субъектов. Надзорные мероприятия не должны быть постоянными, их проводят выборочно.

Таким образом, между категориями «контроль» и «надзор» существует ряд принципиальных отличий:

- наличие (контроль) или отсутствие (надзор) отношений ведомственной подчиненности;
- вмешательство в процессе контроля в деятельность подконтрольного субъекта (при надзоре оно не предусмотрено);
- отмена правовых актов и применение мер дисциплинарной ответственности в ходе осуществления соответствующих процедур, характерных только для контроля;
- проверка целесообразности и эффективности осуществленных мероприятий, что характерно только для контрольных процедур;
- плановость проверочных мероприятий отличает только контроль.

Сравнение категорий «контроль» и «надзор» показало, что понятие «контроль» является более емким, имеет специфические признаки. Органы, осуществляющие государственный контроль, наделены более широкими полномочиями, по сравнению с надзорными органами.

1.3 Контроль как функция управления

Контроль – одна из ведущих функций управления. Причины осуществления контроля: предупреждает возникновение кризисных ситуаций путем обнаружения ошибочных действий до того, пока они приведут к необратимым последствиям, а также позволяет сопоставить плановые показатели и фактические результаты.

Государственный контроль, обладая определенными признаками, рассматривается как особая функция государства. Она выражается в деятельности государственных органов, направленной на получение и изучение информации о процессах и явлениях, происходящих в обществе. Установление нарушений и отклонений от нормативных и индивидуальных предписаний позволит сформулировать требования об устранении выявленных нарушений с целью охраны прав и свобод личности, конституционного строя, обеспечения режима законности.

Контрольная функция является атрибутом государства на любом этапе его исторического развития. Объективная необходимость государственного контроля убедительно доказана развитием всех типов и форм правления. Для этого процесса характерна непосредственная зависимость стабильности власти государства от эффективности его контроля.

Признаки государственного контроля, характерные для государства в целом:

- 1) форма политической организации, являющаяся одновременно важнейшим инструментом по реализации целей и задач государства;
- 2) аппарат, объединяющий людей, профессионально занятых контрольной деятельностью по проверке исполнения решений органов государственной власти;

3) осуществляется с позиции органов государственной власти независимо от задач и вида деятельности, которые они исполняют;

4) проявляется как государственно-властная деятельность – контрольные органы формулируют подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания об устранении выявленных недостатков;

5) контрольные органы могут сформулировать вопрос о привлечении к ответственности лиц, причастных к обнаруженным нарушениям, и непосредственно применять в ряде случаев меры государственного принуждения.

Основные функции контроля в системе государственного управления:

- диагностическая – помогает изучить реальное положение дел в организации;
- стимулирующая – по итогам контроля работников ожидает поощрение либо наказание, поэтому они стремятся к более эффективному и качественному выполнению обязанностей;
- коммуникативная – помогает устанавливать и поддерживать обратную связь;
- ориентирующая – помогает выявить, на какие моменты необходимо обратить особое внимание;
- корректирующая – способствует исправлению ошибок и улучшению дальнейшей работы на основе полученных данных.

Контроль в управлении выполняет ряд задач:

1. Обнаруживает факторы, которые могут оказать негативное влияние на деятельность объекта управления, позволяет прогнозировать и своевременно на них реагировать.

2. Помогает выявить ошибки в деятельности, оперативно принять меры по их устранению.

3. По итоговым показателям контроля оценивается результативность работы персонала и эффективность системы управления.

4. Результат контроля позволяет корректировать текущий процесс управления и создать новые условия для мотивации деятельности.

1.4 Субъекты и объекты контроля

Субъект контроля – это лицо (юридическое или физическое) его осуществляющее.

Классификация субъектов контроля важна для определения методики его проведения (алгоритмов, процедур, технологии) в каждом конкретном случае, способов обобщения полученной информации и анализа методики реализации результатов.

Субъекты экономического контроля можно классифицировать следующим образом:

1. Внутрисистемные:
 - отдельные должностные лица;
 - специальные органы.
2. Внесистемные:
 - 1) независимые:
 - аудиторы;
 - общественные организации;
 - 2) субъекты собственников:
 - ревизионные комиссии;
 - органы контроля вышестоящих экономических систем;
 - 3) государственные.

К внесистемным субъектам экономического контроля относятся такие, которые не связаны с объектом (проверяемой экономической системой) отношениями управления.

Объект контроля – это лицо (юридическое или физическое), на которое направлены мероприятия контролирующего органа. В общем случае объектом контроля может быть сотрудник и подразделение организации.

Поскольку существует множество видов контроля, то в условиях организации в одном случае субъект внутреннего контроля может контролировать тот объект, в котором он является исполнителем (текущий самоконтроль), а в другом – он контролирует объекты, закрепленные за другими сотрудниками, возможно, и других подразделений.

Таким образом, контролирующие инстанции – (субъекты, объекты) – могут находиться в системе контроля как в отношении «один ко многим» (за каждым субъектом закреплено множество объектов), так и в позиции «один к одному» (за каждым субъектом закреплен единственный объект), а также в ситуации «многие к одному» (много субъектов имеют отношение к одному и тому же объекту).

1.5 Государственный контроль как один из элементов системы государственной власти и ее контрольно-надзорной деятельности

Государственный контроль – одна из форм осуществления власти, обеспечивающая соблюдение законов и других нормативных правовых актов, издаваемых органами государства в пределах их компетенции.

Контроль является атрибутом механизма демократического государственного управления, выражающего интересы и волю граждан. Он проявляется в сложной системе законодательно закрепленных норм – сдержек и противовесов при реализации принципа разделения властей, в открытости и доступности государственных органов, в их подотчетности избирателям и обществу, в сотрудничестве со средствами массовой информации, социальными институтами гражданского общества. Общество и государство могут эффективно взаимодействовать, только опираясь на принцип двусторонней ответственности.

Контрольно-надзорную функцию государства можно выделить в качестве самостоятельной по двум причинам. Во-первых, в России существуют независимые государственные органы, не входящие ни в одну из ветвей власти (Президент РФ, Прокуратура РФ, Счетная палата РФ, уполномоченный по правам человека в РФ, Центральный банк РФ и др.) и осуществляющие самостоятельный специфический вид юридической деятельности – контроль и надзор. Во-вторых, важна и необходима контрольно-надзорная деятельность государственной власти для обеспечения стабильного развития страны.

В настоящее время несколько десятков государственных контрольно-надзорных органов, федеральных служб осуществляют функции по контролю и надзору в установленных сферах деятельности. На основании Указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9.03.2004 их можно разделить на три группы:

1. Федеральные службы и агентства с системой подчиненных им территориальных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

2. Федеральные службы, находящиеся в непосредственном ведении Правительства РФ.

3. Федеральные службы и агентства, находящиеся в системе и непосредственном ведении соответствующих федеральных министерств, но с функциями и полномочиями контрольно-надзорного характера, выходящими за пределы аппарата и даже системы соответствующего министерства.

Объекты государственного контроля – это различные направления и деятельность подконтрольных органов, организаций, структур, сами подконтрольные органы, организации, структуры.

Субъекты государственного контроля – это государственные контролирующие органы, их подразделения, должностные лица, наделенные контрольными полномочиями.

Государственный контроль, как направление деятельности государственных структур Российской Федерации, обладает признаками основных общегосударственных функций. Его необходимость обусловлена объективными целями и социальной востребованностью. Деятельность, связанная с государственным контролем, имеет социально-преобразующий характер, по содержанию она направлена на предупреждение негативных социальных явлений. Нормативно-правовое регулирование направлений деятельности государства требует организационной обеспеченности. В процесс ее осуществления, кроме специальных органов, вовлечен весь государственный механизм. Контрольную функцию не стоит рассматривать исключительно как репрессивную деятельность, в большей степени она имеет информационный характер.

Таким образом, основная доктринальная классификация контролирующих функций государства согласуется с принципом разделения властей на законодательные, исполнительные и судебные. Многоаспектная деятельность государства не охвачена только законодательным, исполнительным и судебным направлениями. Поэтому современные исследователи выделяют также контрольно-надзорную деятельность в качестве самостоятельной ветви власти и функции государства. Она, являясь изначально вспомогательной (операционной) функцией, в современных исторических и политических условиях приобретает статус самостоятельного направления деятельности государства и становится его опорной социальной составляющей, от эффективной реализации которой зависит осуществление других направлений государственной деятельности.

Контрольные вопросы

1. Что такое управленческий контроль?
2. Что обозначает термин «контролировать»?
3. Какова роль контрольной деятельности в системе государственного и муниципального управления?
4. Какова цель контроля?
5. Что такое «контроль»?
6. Что такое «надзор»?
7. В чем состоят различия категорий «контроль» и «надзор»?
8. Виды государственного контроля.
9. Какова цель надзора?
10. Признаки государственного контроля.
11. Какие функции контроля в системе государственного управления Вы знаете?
12. Перечислите причины необходимости применения контроля.
13. Охарактеризуйте государственный контроль как особую функцию государства.
14. Что такое «субъект контроля»?
15. Для чего нужна классификация субъектов контроля?

16. Раскройте принципы классификации субъектов экономического контроля.
17. Перечислите внесистемные субъекты контроля.
18. Что может контролировать субъект внутреннего контроля на уровне организации?
19. Что такое «государственный контроль»?
20. На какие группы можно разделить контрольно-надзорные органы?
21. Что такое «субъекты государственного контроля»?
22. Какими признаками основных общегосударственных функций обладает государственный контроль?
23. На основании какого нормативно-правового документа функционируют контрольно-надзорные органы РФ?

Контрольные задания

1. Восполните недостающую информацию на рисунке 1.



Рисунок 1 – Роль контрольной деятельности
в системе государственного и муниципального управления

2. Внесите недостающие элементы на рисунке 2.

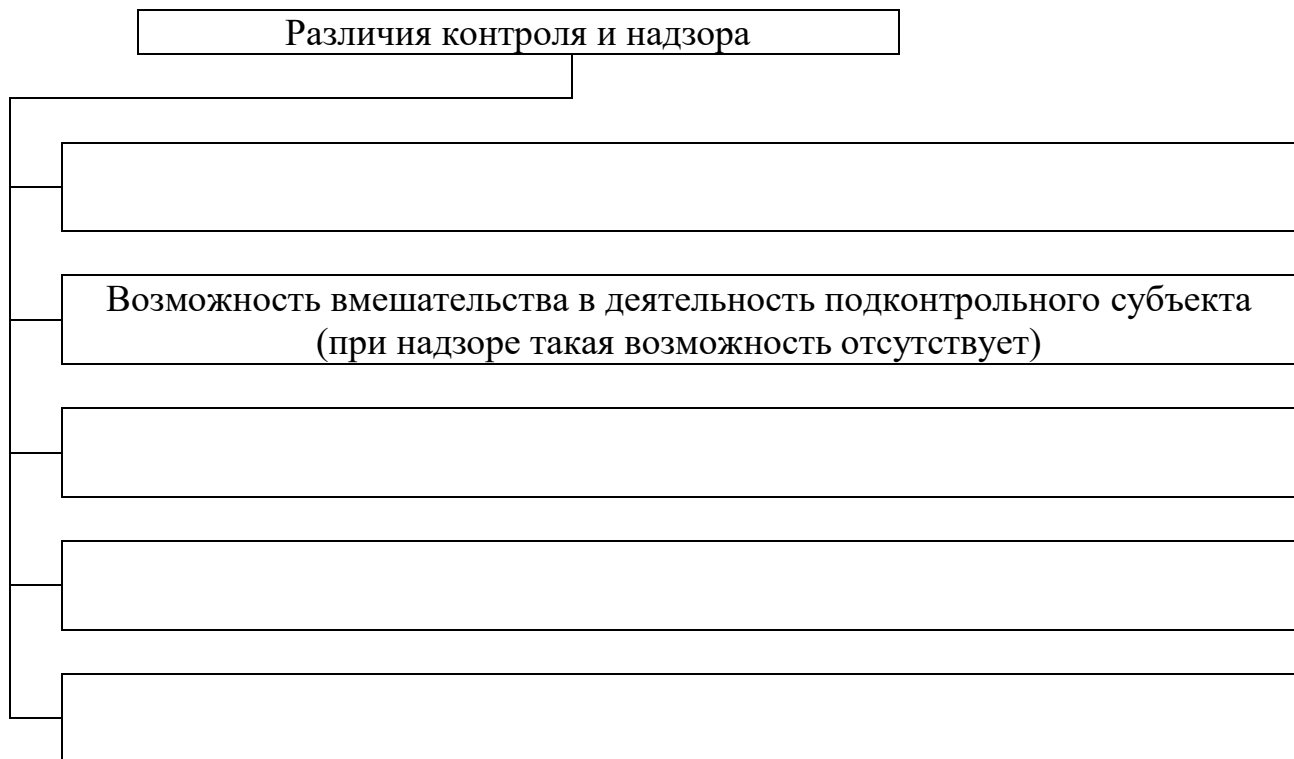


Рисунок 2 – Различия категорий «контроль» и «надзор»

3. Вставьте пропущенные элементы в определение «управленческий контроль».

Управленческий контроль – одна из необходимых _____, без которой не могут быть реализованы в полной мере все другие его _____: планирование, организация, регулирование, мотивация.

4. Вставьте недостающие элементы в определение «контроль».

Контроль – это _____ наблюдения за деятельностью и корректировки поведения подконтрольных _____ в целях соответствия их деятельности установленным нормам _____ и целям осуществляемой деятельности.

5. Заполните пропущенные позиции на рисунке 3.

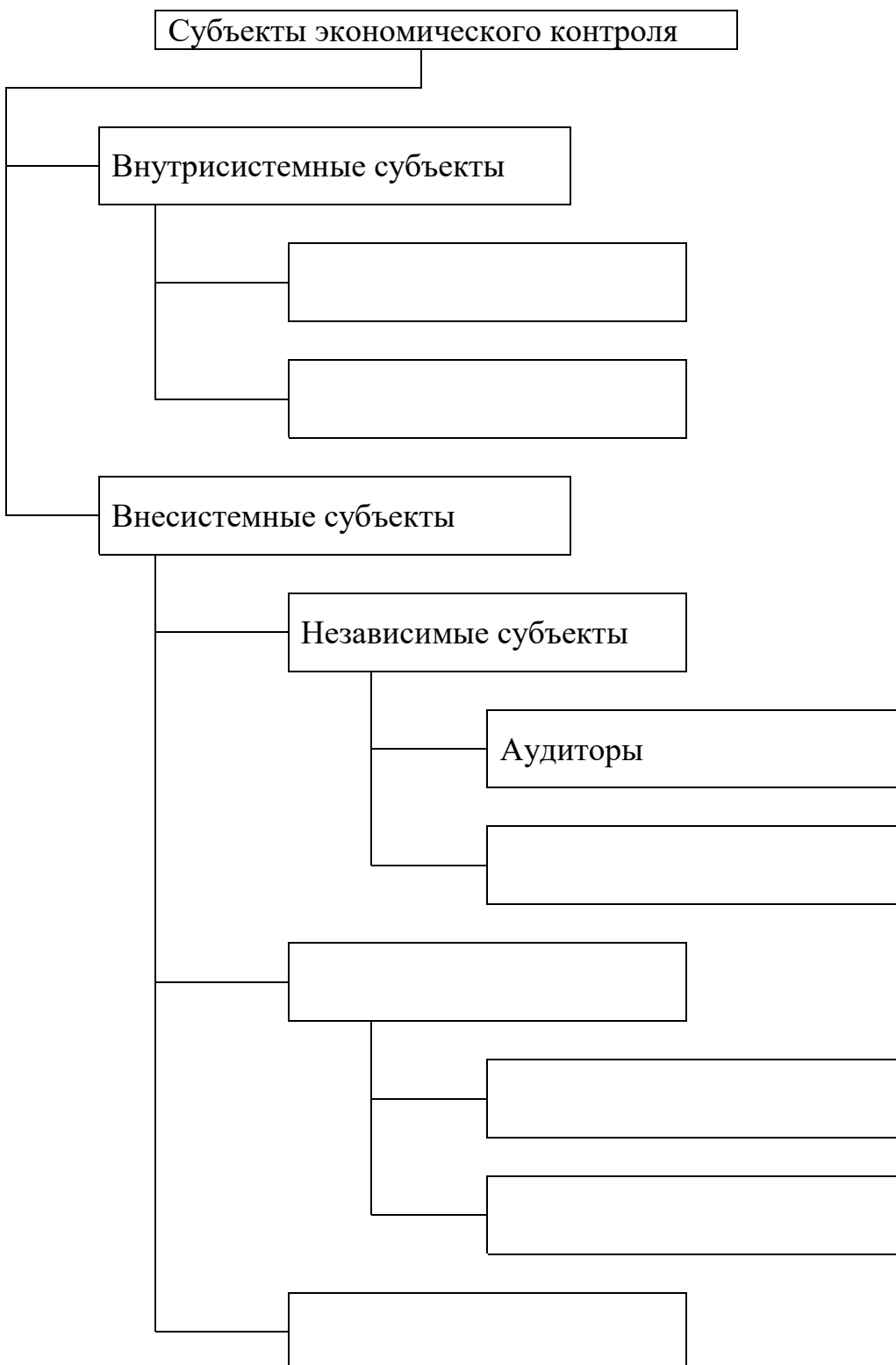


Рисунок 3 – Субъекты экономического контроля

6. Заполните в представленной ниже формулировке недостающие элементы.

Государственный контроль, обладая определенными _____, рассматривается как особая _____ государства, выражающаяся в деятельности _____ органов.

7. Заполните позиции рисунка 4, используя материал раздела.

Функции контроля					
			Коммуникативная		Помогает устанавливать и поддерживать обратную связь

Рисунок 4 – Основные функции контроля

8. Вставьте недостающие элементы в представленный ниже текст.

Поскольку существует большое количество видов _____, то на уровне организации в одних случаях _____ внутреннего контроля может контролировать тот _____ контроля, в котором он является

и исполнителем (текущий самоконтроль), а в других – он контролирует _____, закрепленные за другими сотрудниками, возможно и других подразделений.

9. Используя полученные знания, заполните схему, представленную на рисунке 5.

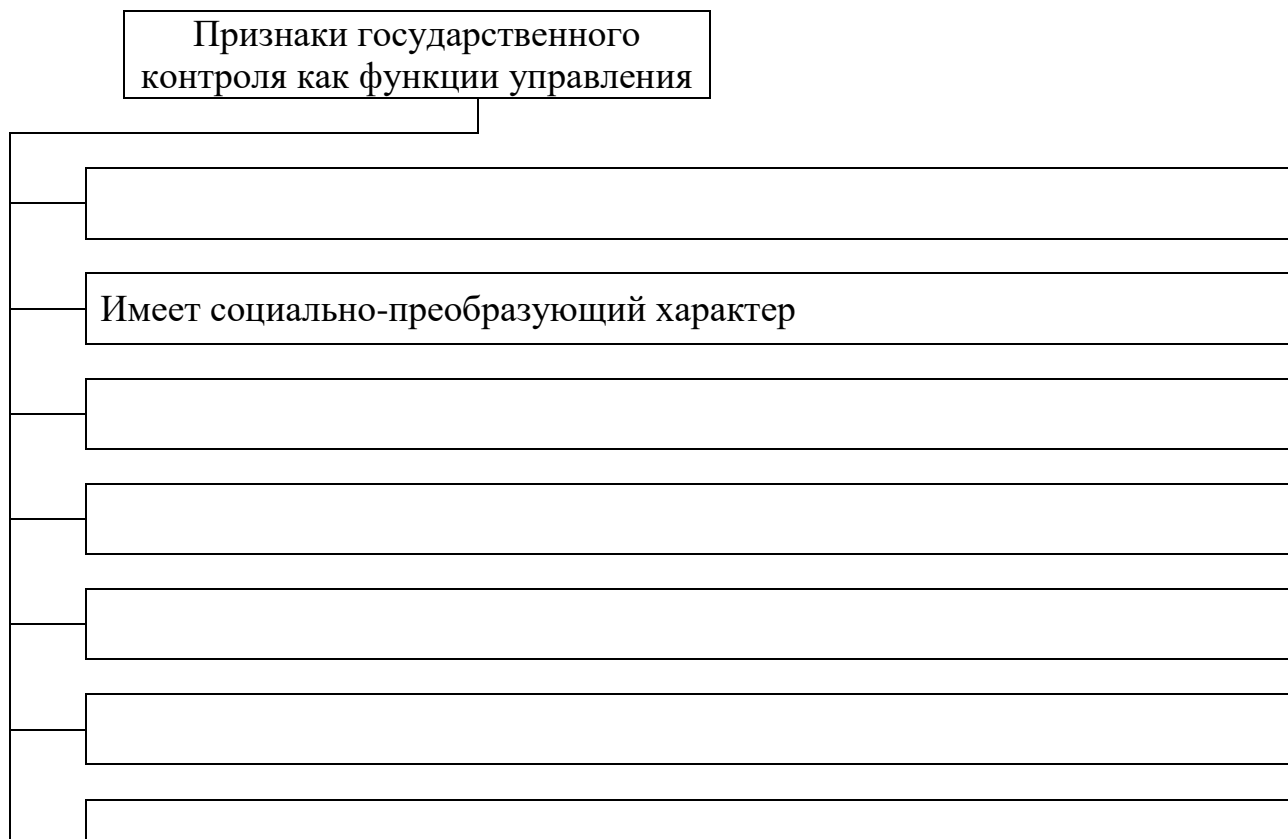


Рисунок 5 – Признаки государственного контроля как функции управления

10. Заполните недостающие элементы в представленном ниже определении.

Государственный контроль – одна из _____ осуществления государственной _____, обеспечивающая соблюдение законов и других нормативных правовых актов, издаваемых органами _____ в пределах их компетенции.

Тесты для самоконтроля

1. Одна из необходимых функций управления, без которой не могут быть реализованы в полной мере все другие его функции: планирование, организация, регулирование, кадры – это...:

- a) управленческий контроль
- b) надзор
- c) нет верного ответа.

2. Что относится к роли контрольной деятельности в системе государственного и муниципального управления?

- a) помогает выявить ошибки в деятельности и оперативно принять меры для их устранения
- b) формирует обратную связь в целях оценки, поощрения и информирования
- c) оба ответа верны.

3. Выберите верное суждение «Цель контроля...»:

- a) информационная прозрачность объекта управления для возможности принятия эффективных решений
- b) проследить исполнение законодательных актов
- c) нет верного ответа.

4. Система наблюдения над деятельностью и корректировки поведения подконтрольных объектов в целях соответствия их деятельности установленным нормам права и целям осуществляемой деятельности – это:

- a) надзор
- b) управление
- c) контроль.

5. Выберите верное суждение «Надзор – это...»:

- a) различные направления и вся деятельность подконтрольных органов, подконтрольные органы, организации
- b) форма политической организации, выступающая одновременно важнейшим инструментом государства по реализации его целей и задач
- c) наблюдение, связанное с обеспечением неукоснительного исполнения законодательства.

6. Что относится к различительным признакам контроля и надзора?

а) возможность вмешательства в деятельность подконтрольного (поднадзорного) субъекта (при надзоре такая возможность отсутствует)

б) оба ответа верны

с) наличие или отсутствие отношений ведомственной подчиненности (при контроле присутствуют, при надзоре – нет).

7. Форма политической организации, выступающая одновременно важнейшим инструментом государства по реализации его целей и задач, относится:

а) к признакам государственного контроля

б) к функциям надзора

с) к задачам государственного управления.

8. Что относится к функциям контроля в системе государственного управления?

а) диагностическая

б) коммуникативная

с) нет верного ответа.

9. Что относится к задачам контроля как функции управления?

а) оба ответа верны

б) результат контроля позволяет скорректировать текущее положение дел и создать новые условия для мотивации

с) контроль обнаруживает факторы, которые могут оказать негативное влияние на деятельность, позволяет подготовиться к ним и своевременно на них реагировать.

10. Лицо (юридическое или физическое), осуществляющее контроль – это....:

а) объект контроля

б) субъект контроля

с) нет верного ответа.

11. Что относится к субъектам экономического контроля?

а) органы контроля экономического субъекта

б) аудиторы

с) ревизионные комиссии

d) все ответы верны.

12. К каким субъектам экономического контроля относятся общественные организации?

a) к внутрисистемным

b) к внесистемным

c) к государственным.

13. Государственный контроль – это...

a) одна из форм осуществления государственной власти, обеспечивающая соблюдение законов и других нормативных правовых актов, издаваемых органами государства в пределах их компетенции

b) наблюдение, связанное с обеспечением неукоснительного исполнения законодательства

c) системная деятельность государственных и общественных органов, направленная на обеспечение соблюдения норм законодательства РФ, недопущение причинения вреда охраняемым им благам и интересам.

14. Что относится к группе контрольно-надзорных органов?

a) федеральные службы и агентства

b) общественные организации

c) органы контроля вышестоящих экономических систем.

15. Что относится к признакам основных общегосударственных функций государственного контроля?

a) контроль осуществляется от имени органов государства независимо от их задач и вида деятельности, которые они исполняют

b) контрольная функция обусловлена объективными целями и социальной востребованностью

c) нет верного ответа.

2 РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В РОССИИ И В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

2.1 История зарождения государственного контроля в дореволюционной России. Контроль в системе управления социалистического государства

Контрольная функция является атрибутом государства на любом этапе его исторического развития. В России система государственного контроля формировалась в два этапа:

Первый этап – создание приказов (1497 г.) – специальных учреждений, предназначенных для руководства хозяйственными делами. Большинство действовавших в XV–XVII вв. в Российском государстве приказов в той или иной мере наделялись функцией финансового управления и, следовательно, контрольными полномочиями.

Второй этап – образование в 1811 г. в рамках реформы государственной власти Главного управления ревизии государственных счетов для осуществления контроля за движением казенных и общественных капиталов. В 1836 г. оно было преобразовано в Государственный контроль, действующий до 1917 г.

Сфера действия Государственного контроля включала следующие направления:

- общий надзор за государственными учреждениями, располагающими денежными средствами;
- контроль за проведением финансовых операций, осуществляемых государственными учреждениями;
- привлечение казенных палат (местных финансовых учреждений Российской империи) для ревизии деятельности местных государственных органов.

Однако в деятельности Государственного контроля отсутствовал законодательно закрепленный перечень документов, которые должны были подлежать контролю.

В 1917 г. Центральным исполнительным комитетом СССР было принято «Положение о рабочем контроле» как обязательная мера

укрепления всех отраслей народного хозяйства. В. И. Ленин провозгласил требование о немедленном введении рабочего контроля в общегосударственном масштабе. Организационная структура рабочего контроля: заводские или фабричные комитеты; совет старост; местные советы рабочего контроля, которые координировали и направляли деятельность рабочих советов предприятий.

Этапы дальнейшего развития системы государственного контроля:

1. В 1924 г. был создан союзно-республиканский орган Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции (НКРКИ).

2. В 1930 г. – орган проверки исполнения решений правительства СССР – Комиссия исполнения.

3. В 1934 г. Наркомат ликвидировали, а его функции и функции Комиссии исполнения были переданы Комиссии советского контроля (КСК). Ее основная обязанность состояла в проверке исполнения постановлений правительства всеми звеньями государственного, в том числе хозяйственного аппарата, а также на местах.

4. В 1940 г. Комиссия советского контроля была реорганизована в союзно-республиканский народный комиссариат, затем – в комиссию Государственного контроля СССР и союзных республик.

5. В 1965 г. декабрьским постановлением Пленума ЦК КПСС были упразднены органы партийно-государственного контроля и образован народный контроль.

В настоящее время основные задачи осуществления контроля на международном уровне закреплены, прежде всего, на международном уровне в Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой в 1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля.

2.2 Система федерального законодательства о контрольной деятельности государства

30 ноября 2019 г. Правительство внесло в Государственную думу законопроект, направленный на совершенствование механизма госу-

дарственного и муниципального контроля. Проект Федерального закона № 332050-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» был разработан Министерством экономического развития РФ в рамках плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденного Председателем Правительства РФ.

В целях регулирования отношений, связанных с организацией и осуществлением государственного и муниципального контроля, законопроектом предусматривается:

- закрепление прав и обязанностей всех ключевых участников контрольно-надзорной деятельности;
- установление процессуальных основ осуществления государственного и муниципального контроля, введение понятия контрольно-надзорного производства, определение перечня оснований и поводов открытия контрольно-надзорного производства;
- расширение перечня видов контрольно-надзорных мероприятий (проверка, выездное обследование, контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейд);
- закрепление для каждого вида контрольно-надзорных мероприятий допустимых действий контрольно-надзорного органа: содержание, длительность, глубина контроля, параметры периодичности и количество плановых мероприятий;
- установление процедуры проведения контрольно-надзорных мероприятий, исполнения предписаний контрольно-надзорных органов (должностных лиц) по результатам оценки;
- закрепление показателей результативности, основанных на фактическом ущербе;
- определение основных понятий и порядка правового регулирования систем управления рисками при проведении государственного и муниципального контроля;
- обязательность проведения профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения ущерба (информирование, правоприменительная практика, меры стимулирования добросовестности, рекомендации).

Контроль за деятельностью государственных и муниципальных учреждений и органов власти осуществляют органы государственной власти федерального уровня и субъектов РФ, а также органы местного самоуправления. К системе федеральных органов власти относятся: Президент РФ, Федеральное собрание РФ (Совет Федерации, Государственная дума – законодательная власть), Правительство РФ (высший орган исполнительной власти), федеральные суды РФ (судебная власть), федеральные органы исполнительной власти.

Президент РФ осуществляет контрольные функции, которые установлены его полномочиями в сфере реализации исполнительной власти и согласно правовому положению как главы государства. Он является гарантом Конституции РФ, контролирует работу органов исполнительной власти, входящих в Правительство РФ: заслушивает отчеты, требует представления необходимых материалов, назначает на должность и освобождает от занимаемой должности федеральных министров, заместителей Председателя Правительства РФ; представляет кандидатуры на должность судей Конституционного суда и другие.

Федеральное собрание осуществляет парламентский контроль эффективности исполнения законов, управления государством и обществом (деятельностью государственных органов, а также учреждений и органов, исполняющих наказание) (рисунок 6).

Парламент, как высший коллегиальный орган государственной власти, реализует свои контрольные функции в деятельности членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы, при обращении с вопросами к членам Правительства РФ либо при реализации своего права на обязательный прием должностными лицами органов государственной власти.

Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют аналогичные формы контроля за деятельностью соответствующих органов и учреждений. Органы местного самоуправления вправе контролировать деятельность персонала учреждений и органов, исполняющих наказания и находящихся на их территориях.

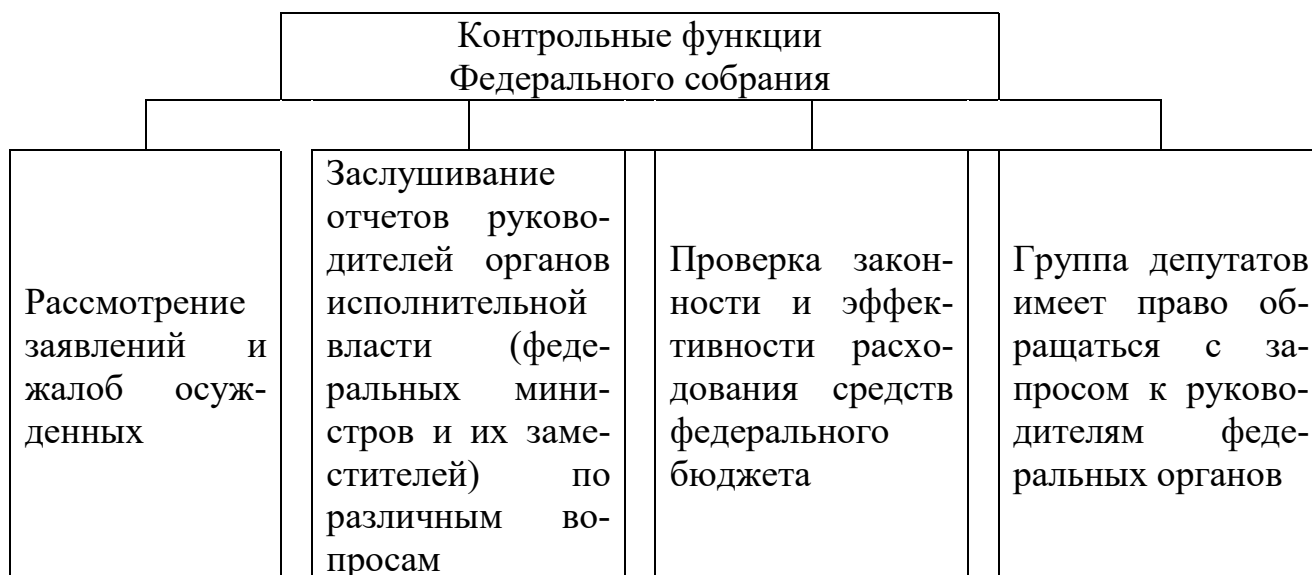


Рисунок 6 – Направления реализации контрольных функций Федеральным собранием с целью анализа эффективности деятельности государственных органов

2.3 Нормативные правовые акты органов местного самоуправления о контрольно-счетных органах власти

В соответствии со статьей 6 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области решения вопросов местного самоуправления относятся:

- а) правовое регулирование вопросов организации структуры органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации;
- б) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц в области местного самоуправления;
- в) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов (должностных лиц) местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения с ее субъектами;

г) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов (должностных лиц) местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми они наделены законодательной системой субъектов Российской Федерации.

Реализация исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случае и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации.

Срок, устанавливаемый органами государственного контроля (надзора) для предоставления органами (должностными лицами) местного самоуправления информации по запросу, составляет не менее 10 рабочих дней. Сокращение срока предоставления информации допускается в случаях установления фактов нарушений законодательства Российской Федерации, которые могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций, несоблюдению прав граждан, а также представляют угрозу жизни и здоровью населения.

Органы местного самоуправления и должностные лица вправе не предоставлять информацию по запросу органов государственного контроля (надзора), если она ранее была обнародована, или официально опубликована в средствах массовой информации, или размещена на официальном сайте органа местного самоуправления, а также в Интернете. При этом орган местного самоуправления, должностное лицо, его представляющее, в ответ на запрос сообщают источник официального опубликования или размещения соответствующей информации.

Контрольные вопросы

1. Опишите этапы формирования государственного контроля в России.

2. Какова основная проблема деятельности государственного контроля?
3. Из каких элементов состоял процесс организационно-рабочего контроля?
4. Перечислите этапы развития государственного контроля, начиная с 1924 г.
5. Какое решение было принято на декабрьском Пленуме ЦК КПСС в 1965 г.?
6. Перечислите, что относится к федеральным органам власти?
7. Перечислите функции Президента РФ, которые обусловлены его правовым положением как главы государства.
8. Какой вид контроля за деятельностью государственных органов осуществляет Федеральное собрание?
9. Назовите дату принятия ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
10. Кратко объясните основное содержание статьи 6 Федерального закона № 131?
11. Имеют ли право органы и должностные лица местного самоуправления не предоставлять информацию по запросу структур государственного контроля (надзора)?
12. В какой срок органы государственного контроля обязаны предоставить информацию по запросу?
13. Перечислите полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления.

Контрольные задания

1. Назовите этапы государственного контроля в дореволюционной России. Ответ изобразите в виде схемы.
2. Назовите, какие контрольные функции осуществляет Президент РФ, которые обусловлены его правовым положением как главы государства.
3. Изобразите с помощью схемы направления осуществления

контроля Федеральным собранием за деятельностью государственных органов.

4. Укажите время создания соответствующего контрольного органа в СССР:

Год	Контрольный орган
	Наркомат рабоче-крестьянской инспекции
	Комиссия исполнения
	Комиссия советского контроля
	Комиссия государственного контроля
	Народный контроль

5. Перечислите полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления.

Тесты для самоконтроля

1. Выберите, что НЕ относится к сфере действия государственного контроля:

- а) контроль за проведенными финансовыми операциями, осуществляемыми государственными учреждениями
- б) общий надзор за государственными учреждениями, обладающими денежными средствами
- в) составление приказов
- г) привлечение казенных палат для ревизии деятельности местных государственных органов.

2. Сколько этапов было при формировании государственного контроля в России?

- а) 1
- б) 2
- в) 3
- г) 4.

3. В каком году был создан орган проверки исполнения решений правительства СССР?

- a) 1930
- b) 1925
- c) 1934
- d) 1915

4. Укажите, какие органы власти не относятся к федеральным?

- a) Президент РФ
- b) Федеральное собрание РФ
- c) Правительство РФ
- d) нет верного ответа.

5. Заполните пропущенную информацию в предложении: «Федеральное собрание осуществляет _____ контроль за деятельностью государственных органов, а также учреждений и органов, исполняющих наказание»:

- a) парламентский
- b) государственный
- c) федеральный
- d) территориальный.

6. Выберите, что не относится к функции контроля Федеральным собранием за деятельностью государственных органов:

- a) рассмотрение заявлений и жалоб осужденных, поступающих в Федеральное собрание
- b) заслушивание отчетов руководителей органов исполнительной власти (федеральных министров и их заместителей) по различным вопросам
- c) проверка правильности расходования средств федерального бюджета в числе расходных статей на содержание уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ
- d) проверка исполнения важнейших постановлений Правительства РФ всеми звеньями государственного, в том числе хозяйственного аппарата на федеральном уровне.

7. Какие органы осуществляют контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказание?

- a) органы государственной власти субъектов РФ

- b) органы местного самоуправления
- c) федеральные органы государственной власти
- d) все вышеперечисленные органы.

8. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления не относятся?

a) проблемы регулирования правовых механизмов контрольной деятельности в РФ

b) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами

c) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми они наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом

d) правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных федеральным законом.

9. В какой срок органы государственного контроля обязаны предоставить информацию по запросу?

- a) один день
- b) не менее 10 дней
- c) сразу
- d) месяц.

10. Имеют ли право органы и должностные лица местного самоуправления не предоставлять информацию по запросу органов государственного контроля (надзора)?

- a) да, имеют право не предоставлять информацию
- b) нет, обязаны предоставлять информацию
- c) органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления не предоставляют никакой информации вообще.

3 КОНСТИТУЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

3.1 Конституционные основы контрольной деятельности в государственном и муниципальном управлении

Правовое регулирование государственного управления и местного самоуправления в РФ опирается на значительное число нормативных правовых актов. Ведущую позицию в регламентации механизмов их реализации занимает Конституция Российской Федерации, согласно которой Российское государство определяется как демократическое. В ней закреплены важнейшие принципы демократического правления – народовластие; разделение властей на законодательную, исполнительную, судебную; идеологическое и политическое многообразие, а также организация системы местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией РФ Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 определяет роль местного самоуправления в осуществлении демократических преобразований в России; правовые, экономические и финансовые основы самоуправления и государственные гарантии его осуществления; устанавливает общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Вопросы реализации системы государственного контроля напрямую в Конституции РФ не регламентируются. Контрольные полномочия Президента РФ, выражающиеся в формировании органов власти, отражены в ст. 83–85, 107, 111 Конституции РФ.

Полномочия Федерального собрания РФ закреплены в ст. 101–103, 111, причем согласно ч. 5 ст. 101 для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная дума формируют Счетную палату (единственное прямое указание на контроль со стороны органов государства). В ст. 114 Конституции РФ, посвященной полномочиям Правительства РФ, закреплено положение об осуществлении им мер по обеспечению за-

конности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. В ст. 125 Конституции РФ заложены основные принципы осуществления конституционного контроля посредством разрешения дел о соответствии нормативных правовых актов Конституции РФ и др. Согласно ст. 132, органы государственной власти наделены контрольными функциями в отношении органов местного самоуправления при делегировании им государственных полномочий.

3.2 Принципы государственного контроля (надзора)

Государственный контроль (надзор) – деятельность уполномоченных органов государственной власти (органов исполнительной власти на уровне Федерации и ее субъектов), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также соответствующими актами субъектов Российской Федерации. Государственный надзор осуществляется посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельности указанных уполномоченных органов по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния их исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Принципы государственного контроля (надзора) – это непосредственно или опосредованно выраженные в нормативно-правовых актах, а также сложившиеся в правоприменительной практике основополагающие нормативно-ценностные стратегические цели государственного контрольного (надзорного) воздействия на общественные отношения.

Принципы государственного контроля (надзора) можно систематизировать в две группы:

– универсальные (общие) принципы институционализации и государственного контроля (конституционной законности, соразмерности, независимости, стабильности, соблюдения прав и свобод человека);

– специальные институциональные (социально-целевого единства контрольной функции, полноты контрольных полномочий и их распределения по горизонтали и вертикали, определенности в распределении контрольных полномочий) и реализационные (презумпции добросовестности подконтрольных субъектов; недопустимости вмешательства контролирующего органа в оперативную деятельность проверяемого; системности; объективности и др.) принципы.

Основные принципы государственного контроля (надзора):

1. Преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности.

2. Презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

3. Открытость и доступность нормативных правовых актов Российской Федерации и муниципальных образований, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора), а также информации об организации и осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора), о правах и об обязанностях органов государственного и муниципального контроля (надзора).

4. Проведение проверок в соответствии с полномочиями органов государственного и муниципального контроля (надзора), их должностных лиц.

5. Недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного и муниципального контроля (надзора) проверок исполнения одних и тех же обязательных требований, установленных муниципальными правовыми актами.

6. Недопустимость взимания органами государственного и муниципального контроля (надзора) с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий.

Поскольку контроль является одной из основных форм государ-

ственного управления, то на него распространяются общие принципы, характерные для государственного управления в целом.

К принципам контроля относятся следующие:

Законность. Принцип, направленный на защиту прав участников управленческих правоотношений путем строгого соблюдения норм действующего законодательства контролирующим органом (должностным лицом) в процессе проведения контрольных действий. На основе принципа законности контроль должен осуществляться:

- в пределах полномочий контролирующего органа;
- компетентными должностными лицами;
- с включением необходимых процедур;
- с соблюдением сроков;
- с должным юридическим закреплением этапов и результатов контроля и др.

Корректность – моральная сторона законности, которая заключается в уважении прав и законных интересов подконтрольного лица, в недопущении унижения его чести и достоинства при проведении контрольных действий.

Принцип *централизма* отражается в самостоятельности нижестоящих органов контроля в решении вопросов, отнесенных к их компетенции. Действующее законодательство с учетом принципа централизма позволяет обжаловать действия контролирующих органов (должностных лиц) в соответствующий контролирующий орган высшего уровня. Например, действия должностных лиц районной налоговой инспекции можно обжаловать в областной.

Плановая организация деятельности контролирующих органов. Этот принцип обеспечивает четкую, последовательную работу по разным составляющим контроля: объект (в плановом порядке определяют, кого необходимо контролировать); направление (или предмет) (планируется, что подлежит изучению на подконтрольном объекте); субъект (решается, кто из специалистов или контролирующего подразделения будет осуществлять процедуру); сроки контроля и др.

Профессионализм – принцип, являющийся залогом объективности и реальности контроля. Он обеспечивается наличием необходимых квалифицированных кадров.

Понятность – принцип, требующий от контролеров, чтобы информация, предоставленная ими по результатам контроля, не требовала дополнительных объяснений.

Научность – предусматривает использование контролерами в своей деятельности современной техники (где это необходимо), научных достижений и практических наработок.

Принцип соответствия мер воздействия, применяемых к нарушителям и совершенным правонарушениям. Предполагает умение контролера выбрать из различных существующих норм одну конкретную, которая соответствует характеру выявленной им ошибки (нарушения).

Реальность контроля – принцип, характеризующий в динамике контроль и профессионализм в процессе действий контролеров.

Принцип объективности выражает завершающую стадию контроля, то есть статистику. Реальность и объективность контроля имеют важное значение для детального изображения ситуации на подконтрольном объекте, в той или иной подконтрольной сфере, в государстве вообще (формирование реальной, объективной статистики). Это позволяет устранить недостатки, правильно выбрать стратегический курс развития объекта контроля и др. Строгое соблюдение принципов реальности и объективности существенно влияет на обеспечение законности и поддержание дисциплины в государстве. Объективные результаты контроля позволяют правоохранительным органам применять соответствующие правовые санкции к действительно виновным лицам, одновременно исключая наказание невиновных.

3.3 Правовое регулирование деятельности государственных органов, обладающих контрольно-надзорными полномочиями

Конституционные основы контрольных полномочий высших органов государственной власти находят свое развитие в федеральном законодательстве, которое условно можно разделить на два блока:

- общий, регламентирующий контроль;
- специальный, т. е. непосредственно посвященный правовому регулированию контрольной деятельности.

К блоку общего регулирующего федерального законодательства можно отнести:

- Федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г.
- Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г.
- Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» от 7 февраля 2011 г.
- Федеральный закон № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации» от 3 декабря 2012 г.

Блок специальных нормативных правовых актов составляют:

- Федеральный закон № 77-ФЗ «О парламентском контроле» от 7 мая 2013 г.
- Федеральный закон № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального собрания Российской Федерации» от 27 декабря 2005 г.
- Федеральный закон № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г.
- Федеральный закон № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г.

В настоящее время на федеральном уровне существует более 260 законов Российской Федерации, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, в которых определены субъекты, объекты контроля, их цели, задачи, права, обязанности.

Значимые действующие нормативные правовые акты, касающиеся вопроса контроля в различных сферах общественных отношений:

В сфере государственного управления:

- Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г.
- Федеральный закон № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 3 декабря 2012 г. и др.;

В экономической сфере:

- Федеральный закон № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31 июля 1998 г. (раздел IX. Государственный (муниципальный) финансовый контроль)

- Федеральный закон Российской Федерации № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г.

- Федеральный закон № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» от 28 декабря 2009 г.

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

- Федеральный закон № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» от 18 июля 1999 г. и др.;

В сфере охраны окружающей среды:

- Федеральный закон № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г.

- Федеральный закон № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г.

- Федеральный закон № 74-ФЗ «Водный кодекс Российской Федерации» от 3 июня 2006 г.

- Федеральный закон № 200-ФЗ «Лесной кодекс Российской Федерации» от 4 декабря 2006 г.

- Федеральный закон № 136-ФЗ «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25 октября 2001 г. и др.

Важную роль в правовом регулировании составляют подзаконные нормативные правовые акты (указы Президента РФ; постановления Правительства РФ), условно их можно разделить на две группы:

1. Статутные – устанавливают правовое положение соответствующего федерального органа власти. Например, Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» от 8 июня 2004 г. № 729, Постановление Правительства РФ № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» от 30 сентября 2004 г., Постановление

Правительства РФ № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» от 13 июля 2012 г. и др.

2. Тематические подзаконные акты – регулируют осуществление государственного контроля в той или иной области. К таким актам можно отнести: Указ Президента РФ № 312 «О контроле за экспортом из Российской Федерации ядерных материалов, оборудования и технологий» от 27 марта 1992 г., Указ Президента РФ № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета» от 12 мая 1997 г., Постановление Правительства РФ № 1035 «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда» от 9 сентября 1999 г., Постановление Правительства РФ № 1207 «Об осуществлении контроля за внешнеторговыми бартерными сделками и их учета» от 22 ноября 2012 г., Постановление Правительства РФ № 1394 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов» от 25 декабря 2012 г. и др.

Статутные и тематические подзаконные нормативные правовые акты утверждают различного рода положения и правила, которые непосредственно регулируют осуществление государственных контрольных мероприятий в той или иной сфере, определяя основания для проведения, их форму, методы, периодичность, правовые последствия и т. д.

Современное состояние нормативно-правового регулирования в субъектах РФ характеризуется неоднородностью и зависит от особенностей регионального развития.

3.4 Современное состояние и основные тенденции развития нормативной базы, регламентирующей государственный контроль и надзор

Распоряжением Правительства Российской Федерации № 559-р от 1 апреля 2016 г. в 2016 г. был принят системный документ, отражающий направления реформы контрольно-надзорной деятельности в

Российской Федерации. Утвержден план мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. Он определяет основные цели реформы контрольно-надзорной деятельности:

- повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей в сферах производства или оказания услуг за счет обеспечения соблюдения обязательных требований;

- снижение в процессе государственного и муниципального контроля (надзора) административных и финансовых издержек граждан и организаций, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности, в том числе путем исключения существующих и предотвращения установления новых избыточных контрольно-надзорных функций и устаревших обязательных требований, а также обеспечения соответствия обязательных требований достижениям науки, техники и уровню развития экономики;

- оптимизация использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора).

Для достижения указанных целей «дорожной карты» определены восемь приоритетных проектов:

- 1) внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;

- 2) создание системы оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности;

- 3) внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований;

- 4) повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях;

- 5) систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований;

- 6) внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов;

- 7) внедрение системы предупреждения и мониторинга коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности;

- 8) автоматизация контрольно-надзорной деятельности.

Последовательное внедрение риск-ориентированного подхода требует расширения арсенала инструментов, применяемых контрольно-надзорными органами без взаимодействия с юридическими лицами. Предусматривается принятие соответствующих нормативных правовых актов для осуществления новых видов контролирующих мероприятий и применения инструментов контрольно-надзорной деятельности (мониторинг, контрольная закупка, проверочные листы (списки контрольных вопросов), использование которых необходимо для реализации риск-ориентированного подхода. Планируется также расширить применение единого реестра проверок.

В настоящее время система оценки деятельности контрольно-надзорных органов ограничивается показателями эффективности государственного и муниципального контроля (надзора). Они не отражают в полной мере вклад контрольно-надзорных органов в достижение социально и экономически значимых результатов. Оценивающая система должна быть направлена на снижение негативных социальных или экономических эффектов (общественно опасных последствий), возникающих в результате несоблюдения законодательства Российской Федерации объектами контроля и надзора, а также на достижение оптимального распределения трудовых, материальных и финансовых ресурсов государства и минимизацию неоправданного вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов.

3.5 Порядок оформления результатов государственного контроля и надзора

По результатам проведения контрольных и надзорных мероприятий заполняются следующие документы:

1. акт о проведении мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора.

Он составляется по установленной форме в двух экземплярах и содержит следующую информацию:

- 1) дату, время и место составления акта;
- 2) наименование органа, осуществляющего контроль и надзор;

3) основание для проведения мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора;

4) фамилии, имена, отчества и должности лиц, проводивших мероприятия контроля и надзора;

5) фамилию, имя и отчество физического лица или наименование юридического лица, а также фамилию, имя, отчество и должность руководителя, присутствовавшего при проведении мероприятий контроля и надзора;

6) дату, время, продолжительность и место проведения мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора;

7) сведения о результатах мероприятий контроля и надзора, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения;

8) сведения об ознакомлении (или отказе в этом) с актом мероприятий контроля и надзора физического лица, его уполномоченного представителя, руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, присутствовавших при проведении мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи, а также сведения о внесении в журнал учета мероприятий контроля и надзора записи о проведенном мероприятии государственного и муниципального контроля и надзора либо о невозможности внесения такой записи в связи с отсутствием у юридического лица, индивидуального предпринимателя указанного журнала;

9) подписи должностного лица или должностных лиц, проводивших мероприятия контроля и надзора.

К акту мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора прилагаются:

- протоколы отбора образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды;

- протоколы или заключения проведенных исследований, испытаний и экспертиз;

- объяснения работников юридического лица, работников индивидуального предпринимателя, на которых возлагается ответственный

ность за нарушение обязательных требований, предписания об устранении выявленных нарушений;

– иные связанные с результатами мероприятия контроля и надзора документы или их копии.

Акт мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора оформляется после его завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается физическому лицу, его уполномоченному представителю, руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом контроля и надзора.

В случае отсутствия физического лица, его уполномоченного представителя, руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, а также их отказа дать расписку об ознакомлении с актом мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта мероприятия контроля и надзора, хранящегося в деле органов государственного и муниципального контроля и надзора.

Если для составления акта мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора необходимо получить заключения по результатам проведенных исследований, испытаний, расследований, экспертиз, акт мероприятия контроля и надзора составляется в срок, не превышающий трех рабочих дней после завершения мероприятий и вручается физическому лицу, его представителю, руководителю, иному должностному лицу или представителю юридического лица под расписку либо направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта мероприятия контроля и надзора, хранящемуся в деле органа государственного контроля и надзора или органа муниципального контроля и надзора.

Если для проведения внеплановой выездной проверки требуется согласование ее проведения с органом прокуратуры, копия акта проверки направляется в орган прокуратуры, которым принято решение о

согласовании проведения проверки в течение пяти рабочих дней со дня составления акта.

2. Журнал учета проверок.

Юридические лица, индивидуальные предприниматели вправе вести журнал учета проверок по типовой форме, установленной федеральным органом исполнительной власти. В нем должностными лицами органа государственного или муниципального контроля и надзора осуществляется запись о проведенной проверке, содержащая следующие сведения:

- наименование органа государственного или муниципального контроля и надзора;
- дата и время начала и окончания проведения проверки;
- правовые основания проведения проверки;
- цель, задачи и предмет проверки;
- выявленные нарушения и выданные предписания;
- фамилии, имена, отчества и должности лица или лиц, проводящих проверку, его или их подписи.

Журнал учета проверок должен быть прошит, пронумерован и удостоверен печатью юридического лица, индивидуального предпринимателя. При его отсутствии в акте проверки делается соответствующая запись.

Физическое лицо, юридическое лицо в отношении которых проводились мероприятия контроля и надзора, в случае несогласия с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте либо с выданным предписанием об устранении выявленных нарушений в течение пятнадцати дней от даты получения акта вправе представить в соответствующие органы государственного и муниципального контроля и надзора в письменной форме возражения в отношении акта мероприятия контроля и надзора и (или) выданного предписания об устранении выявленных нарушений в целом или его отдельных положений. При этом оно вправе приложить к таким возражениям документы, подтверждающие обоснованность возражений.

3. Протокол о проведении мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора.

В случаях, предусмотренных федеральными законами, при проведении действий по осуществлению государственного или муниципального контроля и надзора составляются протоколы.

В протоколе указывают:

- 1) его наименование;
- 2) место и дату производства конкретного действия;
- 3) время начала и окончания действия;
- 4) должность, фамилию, имя, отчество лица, составившего протокол;
- 5) фамилию, имя, отчество каждого лица, участвовавшего в действии или присутствовавшего при его проведении, а в необходимых случаях – его адрес, гражданство;
- 6) содержание действия, последовательность его проведения;
- 7) выявленные при производстве действия, существенные для дела факты и обстоятельства.

Протокол прочитывается всеми лицами, участвовавшими в производстве действия или присутствовавшими при его проведении. Указанные лица вправе делать замечания, подлежащие приобщению к делу. Протокол подписывается составившим его должностным лицом органа государственного контроля или муниципального контроля и надзора, а также всеми лицами, участвовавшими в производстве действия или присутствовавшими при его проведении.

К протоколу прилагаются фотографические снимки и негативы, киноленты, видеозаписи и другие материалы, выполненные при производстве действия.

4. Проверочные листы.

При проведении мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора в отдельных их видах, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, используются контрольные списки вопросов (проверочные листы).

Проверочный лист включает в себя исчерпывающий перечень обязательных требований, соблюдение которых является предметом мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора.

Перечень требований не может иметь общий или отсылочный характер, должен содержать ссылки на структурные элементы нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования. Формулировки таких требований должны исключать возможность их различного толкования и предусматривать однозначные ответы («да», «нет», «не требуется») либо указание количественного показателя.

Проверочные листы определяются и утверждаются органом государственного (муниципального) контроля и надзора, подлежат официальному опубликованию в порядке, предусмотренном для нормативных правовых актов. Общие требования к форме проверочного листа устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Назовите нормативный акт, в котором определено Российское государство как демократическое, а также закреплён принцип разделения властей.

2. В каком документе закреплены принципы государственной власти и государственного управления?

3. Регламентируются ли вопросы осуществления государственного контроля в Конституции РФ?

4. Какой закон определяет конституционные основы контрольной деятельности в муниципальном управлении?

5. Согласно какому закону органы государственной власти наделены контрольными функциями в отношении органов местного самоуправления при делегировании им государственных полномочий?

6. Что включает в себя система принципов государственного контроля (надзора)?

7. Приведите определение государственного контроля (надзора).

8. Назовите основные принципы государственного контроля.

9. Что следует понимать под термином «принципы государственного контроля»?

10. Какие принципы относятся к универсальным (общим)?

11. Где находят свое отражение конституционные правовые основы развития контрольных полномочий высших органов государственной власти?

12. Назовите два блока в федеральном законодательстве, где отражены конституционные основы контрольных полномочий высших органов государственной власти.

13. Какие федеральные законы относятся к общему блоку?

14. Какие федеральные законы относятся к специальному блоку?

15. Как от региональных особенностей зависит состояние системы нормативно-правового регулирования в субъектах РФ?

16. Какой документ отражает направления реформирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации?

17. Назовите основные цели реформы контрольно-надзорной деятельности, отраженные в «дорожной карте».

18. Какие мероприятия предусмотрены «дорожной картой» для достижения поставленных целей?

19. Какие приоритетные проекты разработаны для реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации?

20. В какой момент оформляется акт мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора?

21. В скольких экземплярах составляется акт мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора?

22. В каком случае акт мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора направляется заказным письмом с уведомлением о вручении?

23. В течение какого периода времени физическое и юридическое лицо вправе предоставить в соответствующий орган государственного и муниципального надзора возражения в отношении акта мероприятия контроля и надзора и (или) выданного предписания?

24. Что должно быть указано в протоколе о проведении мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора?

25. Кем утверждаются проверочные листы?

Контрольные задания

1. Установите соответствие определений и характерных принципов государственного контроля (надзора) с их описанием на рисунке 7.

Профессионализм	Реальность контроля	Соответствие мер воздействия, применяемых к нарушителям и совершенным правонарушениям
Предполагает умение контролера выбрать из различных норм одну, которая соответствует характеру выявленной им ошибки (нарушения)	Является подтверждением объективности и реальности контроля, обеспечивается наличием необходимых квалифицированных кадров	Характеризует динамику контроля и профессионализм действий контролеров непосредственно в процессе работы

Рисунок 7 – Принципы государственного контроля (надзора)

2. Приведите примеры федеральных законов по регулированию деятельности государственных органов, обладающих контрольно-надзорными полномочиями, в виде таблицы 1.

Таблица 1 – Федеральные законы по регулированию деятельности государственных органов, обладающих контрольно-надзорными полномочиями

Блок федерального законодательства	Пример федеральных законов

3. Заполните отсутствующие элементы на рисунке 8.



Рисунок 8 – Основные цели реформы контрольно-надзорной деятельности

4. Перечислите 8 приоритетных проектов, реализуемых в рамках программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

1
2
3
4
5
6
7
8

5. Заполните отсутствующие элементы на рисунке 9, используя пройденный материал раздела.

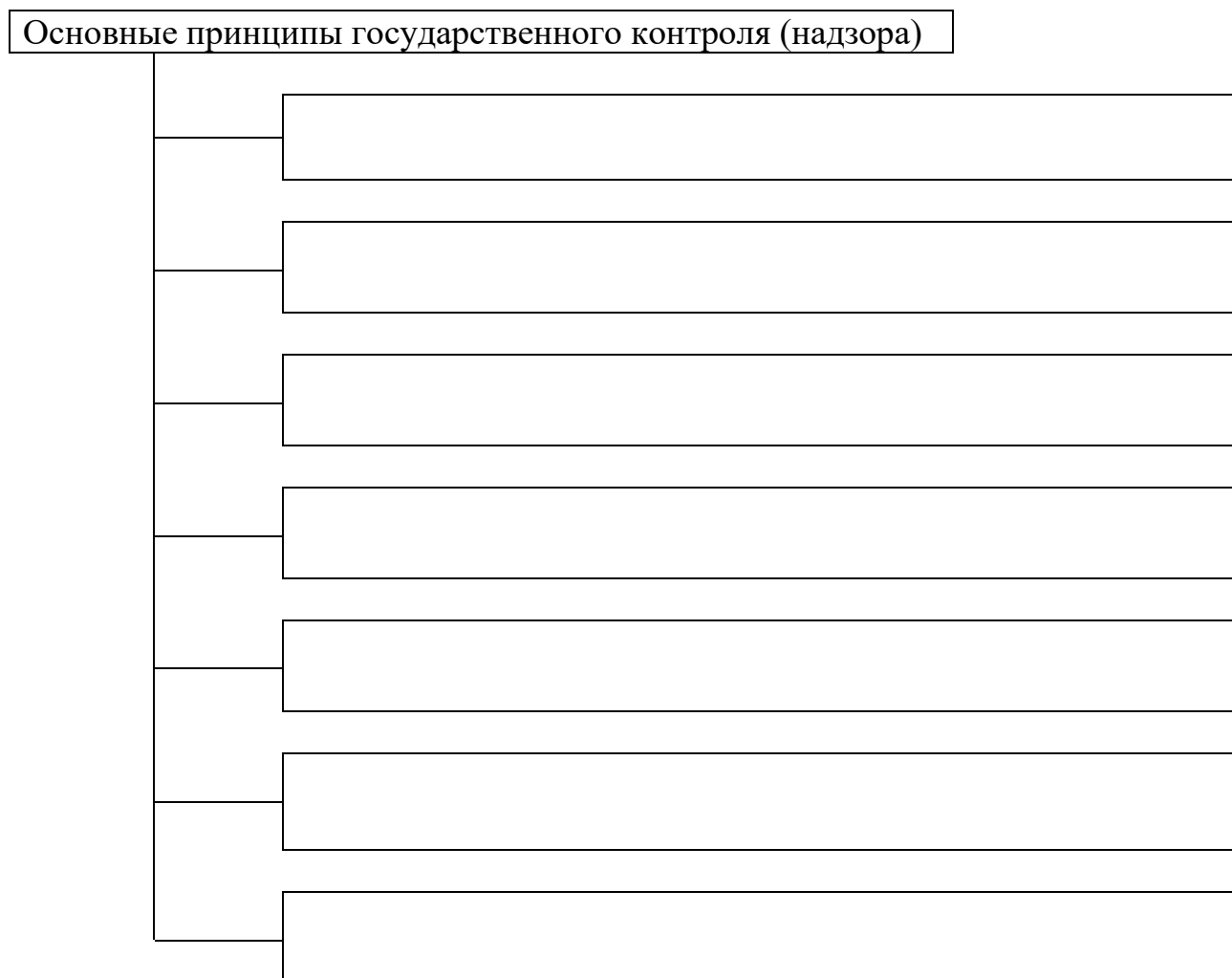


Рисунок 9 – Принципы государственного контроля (надзора)

5. Сформулируйте недостающие составные части системы принципов государственного контроля (надзора) (рисунок 10).



Рисунок 10 – Система принципов государственного контроля (надзора)

6. Соотнесите документ с соответствующими ему требованиями:

- | | |
|---|--|
| 1. Проверочный лист | а) должен быть прошит, пронумерован и удостоверен печатью юридического лица, индивидуального предпринимателя |
| 2. Акт о проведении мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора | б) определяется и утверждается органом государственного (муниципального) контроля и надзора, подлежат официальному опубликованию в порядке, предусмотренном для нормативных правовых актов |
| 3. Протокол о проведении мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора | в) составляется по результатам мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора должностными лицами соответствующего органа, проводящими мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора, по установленной форме в двух экземплярах |
| 4. Журнал учета проверок | г) подписывается составившим его должностным лицом органа государственного или муниципального контроля и надзора, а также всеми лицами, участвовавшими в производстве действия или присутствовавшими при его проведении |

7. Выберите неверное утверждение:

а) Акт мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора оформляется после его завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается физическому лицу, его уполномоченному представителю, руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, под расписку об ознакомлении (либо об отказе в этом) с актом контроля и надзора.

б) Если для проведения внеплановой выездной проверки требуется согласование ее проведения с органом прокуратуры, копия акта проверки направляется в орган прокуратуры, которым принято решение о согласовании проведения проверки, в течение пяти календарных дней со дня составления акта.

в) Протокол подписывается составившим его должностным лицом органа государственного или муниципального контроля и надзора, а также всеми лицами, участвовавшими в производстве действия или присутствовавшими при его проведении.

г) Юридические лица, индивидуальные предприниматели вправе вести журнал учета проверок по типовой форме, установленной федеральным органом исполнительной власти.

д) Журнал учета проверок должен быть прошит, пронумерован и удостоверен печатью юридического лица, индивидуального предпринимателя.

8. Заполните пропуски в приведенном ниже тексте.

Если для составления акта мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора необходимо получить заключения по результатам проведенных исследований, испытаний, расследований, экспертиз, акт мероприятия контроля и надзора составляется в срок, не превышающий _____ после завершения мероприятий контроля и надзора, и вручается физическому лицу, его представителю, руководителю, иному должностному лицу или представителю юридического лица под расписку либо направляется

_____, которое приобщается к экземпляру акта мероприятия контроля и надзора, хранящемуся в деле органа государственного контроля и надзора.

Тесты для самоконтроля

1. Конституция Российской Федерации определяет Российское государство как демократическое, закрепляет его важнейшие принципы:

а) народовластие; разделение власти на законодательную, исполнительную, судебную; идеологическое и политическое многообразие, местное самоуправление

б) народовластие и разделение властей

с) идеологическое и политическое многообразие

д) местное самоуправление.

2. В каких статьях Конституции отражены контрольные полномочия Президента РФ, выражающиеся в формировании органов власти?

а) ст. 83–85, 107, 111

б) ст. 83–85

с) ст. 98–102

д) ст. 112.

3. Какой нормативный акт занимает ведущее место в регламентации механизмов правового регулирования государственного и местного самоуправления в РФ?

а) Конституция РФ

б) Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

с) указы Президента РФ

д) указы Правительства РФ.

4. Сформулируйте определение – это деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных нормативными правовыми актами, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование

состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

- a) государственный контроль (надзор)
- b) принципы государственного контроля
- c) муниципальный контроль
- d) муниципальный контроль (надзор).

5. Что включает в себя система принципов государственного контроля (надзора)?

- a) универсальные и специальные
- b) только общие
- c) гласность и открытость
- d) открытость и законность.

6. На какие блоки подразделяются конституционные основы контрольных полномочий высших органов государственной власти?

- a) общие и специальные
- b) универсальные и специальные
- c) общие и универсальные
- d) специальные.

7. Какие подзаконные нормативные правовые акты играют важную роль в правовом регулировании?

- a) указы Президента РФ
- b) постановления Правительства РФ
- c) указы Президента РФ и постановления Правительства РФ
- d) федеральные законы.

8. Контроль должен осуществляться:

a) в пределах полномочий органа, компетентные должностные лица которого контролируют соблюдение необходимой процедуры, сроков, с должным юридическим закреплением этапов и результатов контроля и др.

- b) в пределах полномочий органа, осуществляющего контроль
- c) с соблюдением необходимой процедуры
- d) с соблюдением сроков контроля.

9. Положения, не относящиеся к целям реформы контрольно-надзорной деятельности:

а) повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей в сферах производства или оказания услуг за счет обеспечения соблюдения обязательных требований

б) снижение в процессе государственного и муниципального контроля (надзора) административных и финансовых издержек граждан и организаций, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности, в том числе путем исключения существующих и предотвращения установления новых избыточных контрольно-надзорных функций, устаревших обязательных требований, а также обеспечения соответствия обязательных требований достижениям науки, техники и уровню развития экономики

с) оптимизация использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора)

д) расширение сферы применения единого реестра проверок.

10. Число направлений, определенных решением проектного комитета по стратегическому развитию РФ в рамках приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 01.11.2016 № 2?

а) 8

б) 10

с) 11

д) 6.

11. Какие принципы относятся к универсальным (общим)?

а) централизм, плановая организация

б) конституционная законность, соразмерность, независимость, стабильность, централизм, плановая организация деятельности, профессионализм

с) конституционная законность, соразмерность

д) гласность и открытость.

12. От чего зависит состояние нормативно-правового регулирования в субъектах РФ?

а) от региональных особенностей

б) от губернатора

с) от Президента РФ

d) от населения.

13. В каком году был принят системный документ, отражающий направления реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации?

- a) 2010
- b) 2015
- c) 2016
- d) 2019.

14. Какой документ был утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации № 559-р от 1 апреля 2016 г.?

- a) план мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 гг.
- b) закон о противодействии коррупции
- c) план мероприятий по развитию спорта в РФ
- d) стратегия развития РФ.

15. Система оценки эффективности деятельности контрольно-надзорных и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия по государственному контролю (надзору), должна быть направлена на:

- a) снижение негативных социальных или экономических эффектов (общественно опасных последствий), возникающих в результате несоблюдения законодательства Российской Федерации объектами контроля и надзора, а также достижение оптимального распределения трудовых, материальных и финансовых ресурсов государства и минимизацию неоправданного вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов
- b) снижение общественно опасных последствий
- c) снижение уровня коррупции
- d) снижение нарушений законодательства РФ.

4 КОНТРОЛЬ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

4.1 Судебный контроль – основополагающий институт правового порядка и эффективности государственного и муниципального управления

В правовом государстве, основанном на принципах разделения властей, реальной демократии, защиты прав и свобод граждан, контроль за исполнением законодательно установленных норм деятельности как граждан, так и управляющих органов является важной функцией судебной власти, без которой механизм правового государства не может действовать эффективно. В системе разделения властей судебная власть выполняет контролирующую функцию, поскольку отслеживает поведение граждан, деятельность государственных органов и общественных организаций и устанавливает их соответствие или несоответствие существующим юридическим нормам, позволяет принять решения, обеспечивающие устранение нарушений этих норм.

Субъектами судебного контроля являются суды различного уровня компетенции, общая структура которых установлена ст. 4 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996. В соответствии с указанным нормативно-правовым актом в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации.

К федеральным судам относятся:

- Конституционный суд Российской Федерации;
- Верховный суд Российской Федерации;
- система федеральных судов общей юрисдикции: кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды;
- система федеральных арбитражных судов: арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды

субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды.

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Федерации.

Объекты судебного контроля:

- законодательные акты органов законодательной власти;
- нормативные акты органов исполнительной власти;
- решения органов исполнительной власти;
- действия должностных лиц.

Законодательством строго разграничены уровни и сферы полномочий соответствующих судов в осуществлении ими судебного контроля:

- Конституционный суд РФ в пределах своей компетенции разрешает исключительно вопросы права, устанавливает соответствие Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти (Президента РФ, Правительства РФ), нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместных ведению с органами государственной власти субъектов РФ;

- суды общей юрисдикции осуществляют судопроизводство по гражданским, уголовным и административным делам;

- арбитражным судам предоставлены полномочия по разрешению споров, вытекающих из гражданско-правовых отношений (экономические споры) и из правоотношений в публичной сфере.

4.2 Понятие и виды судебного контроля

Судебный контроль законности деятельности органов государственной власти и их должностных лиц представляет собой отправление правосудия на предмет соответствия или несоответствия актов и действий (бездействия) этих органов и их должностных лиц положениям законодательства.

Конституционно закрепленная правовая форма реализации кон-

трольной деятельности государства в сфере осуществления судебной власти (судебный контроль) выражается в охране судами конституционной, общей и арбитражной юрисдикции конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, в обеспечении режима законности, верховенства и прямого действия Конституции РФ. Осуществляется особый процессуальный порядок в целях восстановления и защиты прав, свобод и интересов человека, коллективных образований и юридических лиц и всего гражданского общества.

В настоящее время существует два вида судебного контроля:

1) в сфере уголовного судопроизводства:

- досудебная процедура дачи разрешения на проведение оперативно-разыскных и следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан;

- досудебная процедура рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов дознания, предварительного следствия, органов прокуратуры.

2) с учетом правового характера нормативных актов:

- опосредованный контроль (применяется в случае, когда суд при разрешении конкретных дел приходит к выводу о несоответствии нормативно-правового акта Конституции РФ общепризнанным принципам и нормам международного права и принимает решение по этому делу на основании установленной Конституцией РФ иерархической соподчиненности нормативных актов);

- непосредственный контроль (применяется при оспаривании нормативных актов на основании несоответствия их Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права либо другому нормативному акту, обладающему большей юридической силой. Результатом оспаривания нормативных актов в случае удовлетворения судом выдвинутых претензий является лишение оспариваемого акта юридической силы или признание его не подлежащим применению).

4.3 Законодательство о судебной системе

Законодательство о судебной системе в Российской Федерации представляет собой ряд нормативно-правовых актов, определяющих полномочия, порядок образования и деятельности судов. Так, правовые основы деятельности Конституционного суда РФ закреплены в следующих основных нормативно-правовых актах:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996;
- Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» от 21.07.1994;
- Закон Российской Федерации № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» от 26.06.1992;
- Федеральный закон № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» от 14.03.2002;
- Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004;
- Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 25.12.2008;
- Федеральный закон № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти» от 23.06.2016;
- Федеральный закон № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» от 02.10.2007;
- Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006;
- Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22.12.2008;
- Федеральный закон № 118-ФЗ «О судебных приставах» от 21.07.1997.

Правовые основы деятельности Верховного суда Российской Федерации закреплены в следующих нормативно-правовых актах:

- Конституция Российской Федерации;
- Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 2-ФКЗ «О Верховном суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» от 05.02.2014;
- Федеральный конституционный закон №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996;
- Федеральный конституционный закон № 3-ФКЗ «О Верховном суде Российской Федерации» от 05.02.2014;
- Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006;
- Закон Российской Федерации № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» от 26.06.1992;
- Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22.12.2008.

Правовую основу деятельности кассационных судов общей юрисдикции составляют:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996;
- Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» от 07.02.2011;
- Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22.12.2008;
- Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 25.12.2008;
- Закон РФ № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» от 26.06.1992;
- Кодекс судейской этики.

4.4 Эффективность и проблемы контрольной деятельности судебной системы (разграничение полномочий, нечеткость юрисдикции видов судебной власти)

Одной из наиболее дискуссионных и сложных в отечественной юридической науке является проблема разграничения полномочий между судами в сфере судебного контроля.

При разграничении юрисдикции (или объема компетенции) между судами общей юрисдикции, а также между ними и другими судами (например, арбитражными) решающее значение имеют содержание и вид нормативных правовых актов, отличающихся друг от друга по различным основаниям, например, по субъектам их принятия, пределам действия, предмету правового регулирования.

В судах общей юрисдикции оспариваются нормативные акты (в целом или только их части), которые были приняты государственными органами и должностными лицами как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ. Общими судами рассматриваются также споры о нормативных актах, принимаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами.

В юрисдикцию Конституционного суда РФ входит проверка соответствия Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, содержание которых посвящено вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и субъектов Федерации.

Проверка конституционности нормативных правовых актов и законов осуществляется по запросам соответствующих субъектов: Президента РФ, Совета Федерации, Государственной думы, группой численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной думы, Правительства РФ, Верховного суда РФ, Высшего арбитражного суда РФ, органов законодательной власти субъектов РФ.

К компетенции судов общей юрисдикции не относится проверка соответствия указанных нормативных актов Конституции РФ. Суды

при осуществлении правосудия должны оценивать законы на предмет соответствия Конституции РФ, общим принципам права и международным договорам.

Суды общей юрисдикции и арбитражные суды для применения того или иного закона должны убедиться в его соответствии Основному закону. В случае возникновения сомнений суды в соответствии с действующим законодательством обращаются в Конституционный суд с запросом о проверке конституционности данного закона.

Только Конституционный суд обладает правом общеобязательного, нормативного толкования Конституции, прекратить действие признанных несоответствующими Конституции нормативных актов или не допустить их вступление в силу. Важнейшие функция Конституционного суда – нормоконтроль и толкование конституционных норм и положений, имеющих нормативное значение для всех правоприменителей, в том числе судов общей юрисдикции. Решение вопроса о конституционности или неконституционности какого-либо закона – исключительная компетенция Конституционного суда. В соответствии с действующим законодательством две системы – суды общей юрисдикции и арбитражные суды:

- обладают правом признания законов субъектов Федерации не подлежащими применению в силу их расхождения с федеральным законом;

- в случае установления судами при рассмотрении конкретных дел несоответствия каких-либо нормативных актов закону (преимущественно с формальных позиций) суды принимают решения только в соответствии с законом;

- в случае отсутствия позитивного закона или его неконституционности суд, применяющий его, принимает решение, исходя из положений, непосредственно содержащихся в Конституции.

Таким образом, Конституция Российской Федерации наделяет суды общей юрисдикции и арбитражные суды полномочиями истолковывать нормы закона с целью применения на практике и оценивать их на предмет соответствия Конституции РФ, осуществлять опосредованный нормоконтроль.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные принципы правового государства.
2. Назовите важнейшую функцию судебной власти, способствующую эффективной деятельности правового государства.
3. Перечислите субъекты судебного контроля.
4. Какие суды относятся к федеральным?
5. Что является объектами судебного контроля?
6. Что представляет собой судебный контроль?
7. Назовите виды судебного контроля.
8. Что представляет собой контроль в сфере уголовного судопроизводства?
9. Что представляет собой контроль за правовым характером нормативных актов?
10. В каком случае применяется непосредственный контроль?
11. Правовая основа законодательства о судебной системе Российской Федерации.
12. Назовите нормативно-правовой акт, регламентирующий правовую основу исключительно Конституционного суда Российской Федерации.
13. Перечислите два нормативно-правовых акта, являющихся общими для всех судов Российской Федерации.
14. Назовите нормативно-правовой акт, регламентирующий правовую основу Верховного суда Российской Федерации.
15. Какой документ устанавливает обязательные для судьи правила поведения при осуществлении профессиональной деятельности?
16. Что имеет решающее значение при разграничении юрисдикции (или объема компетенции) между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, а также между ними и другими судами?
17. Какие нормативные акты оспариваются в судах общей юрисдикции?
18. Относится ли к компетенции судов общей юрисдикции проверка соответствия Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной думы, Правительства РФ?

19. Что является важнейшей функцией Конституционного суда в рамках судебного контроля?

20. Что может повлечь за собой «пересечение» полномочий различных судебных органов, не связанных между собой инстанционными отношениями?

Контрольные задания

1. Сопоставьте наименование блока с его компонентами:

1. Объекты
судебного
контроля

а) Конституционный суд Российской Федерации

б) законодательные акты органов законодательной власти

в) действия должностных лиц

г) решения органов исполнительной власти

2. Субъекты
судебного
контроля

д) Верховный суд Российской Федерации

е) нормативные акты органов исполнительной власти

ж) арбитражные апелляционные суды

2. Заполните пропущенную информацию на рисунке 11.

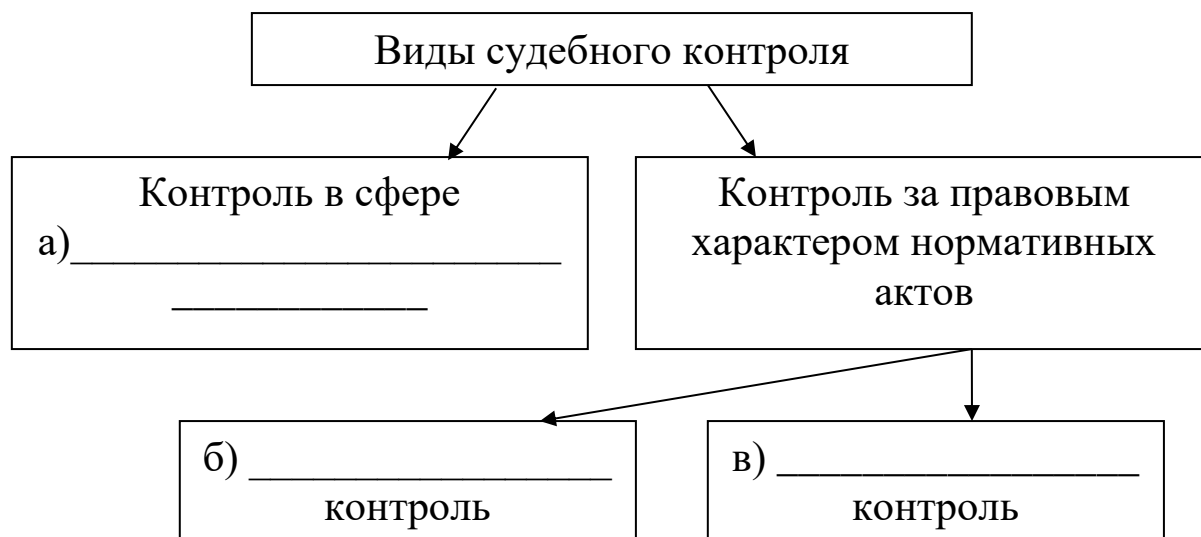


Рисунок 11 – Виды судебного контроля

3. Вставьте пропущенное слово:

Законодательство о _____ системе в Российской Федерации составляет ряд нормативно-правовых актов, определяющих полномочия, порядок образования и деятельности судов.

4. Сопоставьте группу нормативно-правовых актов с составляющими ее компонентами:

- | | |
|---|--|
| 1. Нормативно-правовые акты, являющиеся общими для всех видов судов системы правосудия РФ | а) Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»
б) Федеральный конституционный закон «О Верховном суде Российской Федерации» |
| 2. Нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность конкретного элемента судебной системы РФ | в) Кодекс судейской этики
г) Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»
д) Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Верховного суда Российской Федерации
е) Конституция Российской Федерации |

5. Вставьте пропущенное слово:

Важнейшие функции Конституционного суда – _____ и толкование конституционных норм и положений, которые имеют нормативное значение для всех правоприменителей, в том числе судов общей юрисдикции.

6. Заполните пропущенную информацию на рисунке 12.



Рисунок 12 – Разграничение сфер юрисдикции судов системы правосудия Российской Федерации

7. Вставьте пропущенное слово:

В системе разделения властей судебная власть выполняет _____ функцию, так как устанавливает соответствие или несоответствие существующим юридическим нормам деятельности государственных органов и их должностных лиц.

8. Вставьте пропущенное слово:

_____ контроль применяется, когда суд при разрешении конкретного дела принимает решение по данному делу на основании установленной Конституцией РФ иерархической соподчиненности нормативных актов.

Тесты для самоконтроля

1. Какой принцип НЕ относится к правовому государству?
 - a) разделение властей
 - b) защита прав и свобод человека
 - c) использование армии, полиции и органов безопасности для подавления оппозиционных сил, выступающих против режима
 - d) контроль за исполнением законодательства.
2. Какую функцию выполняет судебная власть в системе разделения властей?
 - a) участие в формировании судейского корпуса и содействие его органам
 - b) обеспечение исполнения приговоров и иных судебных решений
 - c) удостоверение фактов и толкование норм
 - d) контролирующая функция.
3. Субъектом судебного контроля не является:
 - a) Верховный суд Российской Федерации
 - b) представительный орган субъекта Российской Федерации
 - c) арбитражный суд субъекта Российской Федерации
 - d) Конституционный суд Российской Федерации.
4. Объектами судебного контроля не являются:
 - a) действия должностных лиц
 - b) нормативные акты органов исполнительной власти
 - c) законодательные акты органов законодательной власти
 - d) решения Конституционного суда Российской Федерации, принимаемые в рамках нормоконтроля.
5. К сфере полномочий судов общей юрисдикции относят:
 - a) разрешение экономических споров
 - b) судопроизводство по уголовным делам
 - c) разрешение споров, вытекающих из правоотношений в публичной сфере
 - d) контроль соответствия нормативных актов Конституции Российской Федерации.
6. Судебный контроль – это:
 - a) деятельность суда по отправлению правосудия на предмет со-

ответствия или несоответствия актов и действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц положениям законодательства

б) деятельность суда по отправлению правосудия на предмет соответствия актов и действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц положениям законодательства

с) деятельность суда по отправлению правосудия на предмет несоответствия актов и действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц положениям законодательства.

7. Судебный контроль представляет собой:

а) конституционно закрепленную особую правовую форму реализации законной деятельности государства в сфере осуществления судебной власти

б) конституционно закрепленную особую правовую форму реализации контрольной деятельности государства в сфере осуществления судебной власти

с) конституционно закрепленную особую правовую форму реализации контрольной деятельности государства в сфере осуществления судебной власти, выражающейся в охране судами конституционной, общей и арбитражной юрисдикции конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, в обеспечении режима законности, верховенства и прямого действия Конституции РФ

д) конституционно закрепленную особую правовую форму реализации контрольной деятельности государства в сфере осуществления судебной власти, выражающейся в охране судами конституционной, общей и арбитражной юрисдикции конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, в обеспечении режима законности, верховенства и прямого действия Конституции РФ.

8. Этот вид судебного контроля применяется при оспаривании нормативных актов по основанию несоответствия их Конституции Российской Федерации:

а) опосредованный контроль

б) непосредственный контроль

с) контроль в сфере уголовного судопроизводства

d) контроль за правовым характером нормативных актов.

9. Каким видом судебного контроля является досудебная процедура рассмотрения жалоб на решения и действие (бездействие) органов дознания, предварительного следствия, органов прокуратуры?

a) опосредованный контроль

b) непосредственный контроль

c) контроль в сфере уголовного судопроизводства

d) контроль за правовым характером нормативных актов.

10. Этот вид судебного контроля применяется в случае, когда суд при разрешении конкретных дел приходит к выводу о несоответствии нормативно-правовых актов Конституции РФ или общепризнанным принципам и нормам международного права, принимает решение по делу на основании установленной Конституцией иерархической соподчиненности нормативных актов.

a) контроль в сфере уголовного судопроизводства

b) контроль за правовым характером нормативных актов

c) опосредованный контроль

d) непосредственный контроль.

11. Законодательство о судебной системе Российской Федерации состоит из:

a) федеральных законов

b) федеральных конституционных законов

c) международных договоров

d) нормативно-правовых актов Российской Федерации различного уровня.

12. Правовые основы деятельности Конституционного суда Российской Федерации, не закрепленные в нормативно-правовом акте:

a) Конституция Российской Федерации

b) Федеральный закон № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» от 14.03.2002

c) Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22.12.2008

d) Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 2-ФКЗ «О Верховном суде Российской Феде-

рации и прокуратуре Российской Федерации» от 05.02.2014.

13. Правовую основу деятельности кассационных судов общей юрисдикции не составляет:

- a) Конституция Российской Федерации
- b) Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 25.12.2008
- c) Федеральный закон № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном суде Российской Федерации» от 08.01.1998
- d) Кодекс судейской этики.

14. Основным нормативным актом, регламентирующими деятельность арбитражных судов Российской Федерации является:

- a) Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 28.04.1995
- b) Кодекс судейской этики
- c) Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» от 07.02.2011
- d) Федеральный закон № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном суде Российской Федерации» от 08.01.1998.

15. Для какого субъекта судебного контроля является правовой основой Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 25.12.2008?

- a) Конституционный суд Российской Федерации
- b) Кассационный суд общей юрисдикции
- c) Верховный суд Российской Федерации
- d) все ответы верны.

16. Какие нормативные акты оспариваются в судах общей юрисдикции?

- a) нормативные акты, принятые государственными органами и должностными лицами на федеральном уровне
- b) нормативные акты, принятые государственными органами и должностными лицами на уровне субъекта Российской Федерации
- c) нормативные акты, принятые государственными органами и должностными лицами как на федеральном уровне, так и субъектов Российской Федерации
- d) нормативные акты, принятые государственными органами и

должностными лицами на федеральном уровне, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

17. В сферу юрисдикции Конституционного суда РФ входит:

- a) судопроизводство по уголовным делам
- b) разрешение споров, вытекающих из правоотношений в публичной сфере
- c) проверка конституционности нормативно-правовых актов различной юридической силы
- d) разрешение экономических споров.

18. Проверка конституционности нормативных актов может быть осуществлена по запросу:

- a) Президента Российской Федерации
- b) Правительства Российской Федерации
- c) Государственной думы
- d) все ответы верны.

19. При осуществлении правосудия суды должны оценивать законы на предмет их соответствия:

- a) международным договорам
- b) общим принципам права
- c) Конституции Российской Федерации
- d) все ответы верны.

20. Нормоконтроль и толкование конституционных норм и положений, имеющих нормативное значение для всех правоприменителей – исключительная функция:

- a) судов общей юрисдикции
- b) Верховного суда Российской Федерации
- c) Конституционного суда Российской Федерации
- d) нет верного ответа.

5 НАДЗОР КАК ВИД ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

5.1 Понятие и содержание надзорной деятельности

Понятия «контроль» и «надзор» взаимосвязаны, однако не равнозначны. Несмотря на сходство по функциональному назначению, эти понятия имеют ряд отличительных особенностей, особенно в системе государственного управления.

Контроль – это определенная система наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования управляемого объекта принятым управленческим решениям, получение результата управленческого воздействия на управляемый объект и отклонений, которые были допущены в результате выполнения принятых решений.

Государственный надзор – это регулярный мониторинг специальными государственными органами и их должностными лицами деятельности неподчиненных им физических и юридических лиц, направленный на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований нормативно-правовых актов.

Методы осуществления надзора:

1. Проверка – проведение мероприятий по проверке поднадзорного объекта:

а) камеральная (по месту находящегося субъекта контроля путем предоставления документов о деятельности объекта);

б) выездная (путем выезда на поднадзорный объект);

в) ревизия.

2. Постоянный надзор – постоянное пребывание уполномоченных лиц на объекте повышенной опасности и проведение ими мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений требований к системе безопасности.

3. Осмотр – внешнее визуальное обследование поднадзорного объекта.

4. Рейдовый осмотр.

5.2 Отличительные признаки контроля и надзора

В Указе Президента РФ № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 09.03.2004 понятия «контроль» и «надзор» никак не разделяются, однако отсутствуют и прямые указания на их синонимичность. Несмотря на это, в законодательстве разделяют понятия «надзор» и «контроль», употребляя тот или иной термин применительно к различным управленческим ситуациям.

Надзор представляет собой специфический вид контроля, поскольку в порядке контроля проверяются законность и целесообразность действий, а в порядке надзора – только законность. Отличительные признаки контроля от надзора представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Характеристика контроля и надзора

Признак	Контроль	Надзор
Вид деятельности	Управленческий	Правоохранительная
Цель	Проверить законность и целесообразность действий объекта	Проследить за исполнением законодательства
Уполномоченный орган	Государственный и не государственный орган	Только государственный орган
Меры ответственности	Применение мер дисциплинарной ответственности	Применение мер административной ответственности
Возможность проверки целесообразности и эффективности мероприятий	Существует	Отсутствует
Плановость проверочных мероприятий	В порядке текущего контроля, а также выборочно в ходе специальных контрольных мероприятий	Только в ходе специальных контрольных мероприятий

Контроль является средством обеспечения законности, применяемым в отношении подведомственных объектов вышестоящими ор-

ганами государственного управления. Предусматривается возможность оперативного вмешательства контролирующего субъекта в деятельность подконтрольного.

Цель контрольных процедур – не только выявление соответствия осуществляемой деятельности предписаниям норм права, но и оценка рациональности и эффективности выполняемых действий. Они производятся в порядке текущего контроля, т. е. непрерывно, а также выборочно, в ходе специальных контрольных мероприятий.

Надзор осуществляется, как правило, в отношении неподконтрольных субъектов, не предусматривает вмешательство в деятельность поднадзорного субъекта и имеет своей целью исключительно выявление правонарушений в их деятельности. Он имеет выборочный характер, не может и не должен быть текущим.

Между изучаемыми категориями существуют принципиальные различия:

- наличие или отсутствие отношений ведомственной подчиненности (при контроле присутствует, при надзоре отсутствует);
- возможность вмешательства в деятельность подконтрольного (поднадзорного) субъекта (при надзоре отсутствует);
- возможность отмены правовых актов и применение мер дисциплинарной ответственности в ходе проведения соответствующих процедур (характерна для контроля);
- возможность проверки целесообразности и эффективности мероприятий (контрольных процедур);
- плановость проверочных мероприятий (характерна для контроля).

Таким образом, контроль и надзор отличаются по выполняемым функциям.

5.3 Виды и субъекты надзорной деятельности

Надзор – это наблюдение и проверка действий объекта на соответствие предъявляемым требованиям. Это вид контроля с преобладанием наблюдательных функций.

Классификация видов надзора отражена в таблице 3.

Таблица 3 – Классификационные признаки и виды надзора

Признак	Вид	Характеристика
По субъекту	Административный	Наблюдение специально уполномоченными органами за соблюдением, исполнением и применением юридическими и физическими лицами правовых норм в сфере государственного управления
	Прокурорский	Осуществляется органами прокуратуры РФ в сфере государственного управления за исполнением федеральными министерствами и ведомствами, законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами Конституции и законов; соответствием законодательству издаваемых ими правовых актов
По отраслям	Отраслевой	Банковский; государственный страховой; государственный санитарно-эпидемиологический
	Межотраслевой	Прокурорский надзор
По кругу лиц	В отношении неопределенного круга лиц	Физических и юридических, вне зависимости от подчиненности и форм собственности
	В отношении определенного круга лиц	Правила приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия
	Персонифицированный	В отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы

5.4 Административный надзор

Административный надзор, как способ обеспечения законности и дисциплины, представляет собой деятельность специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц,

осуществляемую в отношении организационно не подчиненных органов, предприятий, учреждений, организаций, а также граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, требований, стандартов с целью предупреждения и пресечения правонарушений и привлечения виновных к административной ответственности.

Признаки административного надзора:

- отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;
- возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;
- невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;
- наличие специального объекта надзорной деятельности – норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, их исполнение физическими и юридическими лицами;
- наличие у субъекта надзора юрисдикционных полномочий;
- возможность самостоятельного рассмотрения определенных дел и применения мер административного принуждения в случае обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам.

Административный надзор обеспечивает сохранность соответствующих общественных отношений и материальных ценностей не только от правонарушений, но и от объективно противоправных действий и стихийных явлений. Субъекты надзорной деятельности обязаны не допустить и предотвратить наступление вредных последствий, выявить обстоятельства, которые могут стать причиной их возникновения, и принять меры для устранения обнаруженных отклонений. На первоначальном этапе – прогноз, предупреждение, пресечение деятельности, чтобы избежать непоправимых последствий, а на последующем этапе – применение карательных санкций, направленных на общую и частную превенцию правонарушений в будущем.

Надзорные службы государственной администрации можно разделить на три группы (рисунок 13).



Рисунок 13 – Надзорные службы государственной администрации

5.5 Прокурорский надзор. Другие виды надзора

Прокурорский надзор – деятельность государственных федеральных органов прокуратуры, состоящая в проверке точности соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, действующих на территории страны.

Прокурорский надзор – специфический вид государственной деятельности и самостоятельная отрасль права. Во-первых, он осу-

ществляется специализированной системой органов, имеющих централизованный характер. Во-вторых, прокурорский надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, как это установлено ст. 1 Закона «О прокуратуре РФ», является разновидностью государственной деятельности. В-третьих, содержание прокурорского надзора, выражающегося в контроле за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, свидетельствует, что этот вид государственной деятельности имеет особый статус и является самостоятельным, поскольку не связан ни с одной ветвью (законодательной, исполнительной, судебной) власти.

Объект прокурорского надзора – предприятия, учреждения, организации и другие юридические лица, в которых проводятся прокурорские проверки исполнения законов.

Субъект прокурорского надзора – участники прокурорской надзорной деятельности. Прокурор – это физическое лицо, состоящее на постоянной или временной службе в органах прокуратуры, принятое на работу в порядке, установленном Федеральным законом № 2202-1ФЗ «О прокуратуре РФ» (от 17.01.1992), и исполняющее должностные обязанности, предусмотренные тем же законом и приказом высшего прокурора.

Прокуратура РФ – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории.

Акт прокурорского реагирования – это решение прокурора, закрепленное в специальном документе, с помощью которого он реагирует на выявленные вследствие применения правовых средств надзора правонарушения.

Контрольно-надзорная деятельность – это особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов и их должностных лиц, направленных на исполнение законности подконтрольными органами.

Основные виды и сферы влияния федерального государственного надзора:

- пожарный;
- санитарно-эпидемиологический;
- в области связи;
- за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- в сфере миграции;
- в области безопасности дорожного движения;
- экологический;
- земельный;
- карантинный;
- транспортный;
- в области транспортной безопасности;
- в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- в области гражданской обороны;
- во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации;
- качества и безопасности медицинской деятельности;
- за обращением медицинских изделий;
- в области защиты прав потребителей.

Контрольные вопросы

1. Приведите определение термина «государственный контроль».
2. Перечислите методы осуществления надзора.
3. Поясните, что такое постоянный надзор.
4. В каком документе отражено разграничение терминов «контроль» и «надзор»?
5. В чем заключается отличие контроля и надзора по целевому признаку.
6. В чем заключается отличие контроля и надзора по признаку – мера ответственности.
7. Приведите определение термина «надзор».
8. Перечислите виды надзора по отраслям.

9. Что представляет собой административный надзор как способ обеспечения законности и дисциплины?

10. Какие признаки характерны для административного надзора?

11. О чем обязаны заботиться субъекты надзорной деятельности?

12. На сколько групп можно разделить надзорные службы государственной администрации?

13. Перечислите группы надзорной службы государственной администрации.

14. Дайте определение категории «прокурорский надзор».

15. Что такое «акт прокурорского реагирования»?

Контрольные задания

1. Установите отличительные признаки (не менее 10) надзора и контроля и заполните таблицу 4.

Таблица 4 – Отличительные признаки надзора и контроля

Признак	Контроль	Надзор

2. Заполните недостающие элементы в таблице 5.

Таблица 5 – Виды надзора

Классификационный признак	Вид	Определение
По субъекту		
По отраслям		
По кругу лиц		

3. Используя полученные знания о надзорных службах государственной администрации, изобразите недостающие на рисунке 14 элементы.



Рисунок 14 – Надзорные службы государственной администрации

4. Приведите определения следующих понятий: надзор, проверка, постоянный надзор, прокурорский надзор, отраслевой надзор, надзорная инстанция, надзорная служба.

5. Заполните в формулировке определения недостающие слова.
 _____ – это регулярный мониторинг специальными государственными органами и их должностными лицами деятельности неподчинённых им физических и юридических _____, направленный на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований нормативно-правовых актов.

Тесты для самоконтроля

1. Проверять деятельность федеральных органов исполнительной власти имеют право:
 - a) сотрудники региональных центров МЧС России
 - b) сотрудники ДНД МЧС России
 - c) главный государственный инспектор РФ по пожарному надзору
 - d) все перечисленные государственные инспекторы.
2. В отношении каких субъектов составляется единый план проведения проверок?
 - a) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей
 - b) физических лиц-правообладателей и индивидуальных предпринимателей
 - c) юридических лиц и органов власти
 - d) юридических лиц и физических лиц-правообладателей.
3. Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности осуществляет ...
 - a) федеральный орган исполнительной власти, выполняющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел
 - b) федеральный орган исполнительной власти в области безопасности РФ
 - c) федеральный орган исполнительной власти, выполняющий функции по контролю (надзору) в области транспортной безопасности
 - d) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ выполнять функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности.
4. Виды проверок:
 - a) внеплановые
 - b) по указанию Президента РФ или Правительства РФ
 - c) срочные
 - d) плановые.
5. При осуществлении налогового контроля в случае недостаточной ясности или полноты заключения назначается:

- a) повторная экспертиза
- b) расширенная экспертиза
- c) дополнительная экспертиза.

6. Прокурорский надзор – это:

a) особенная деятельность органов государственных власти, состоящая в проверке точности соблюдения Конституции РФ и законов, действующих на ее территории

b) специфическая деятельность государственных федеральных органов прокуратуры, состоящая в проверке точности соблюдения Конституции РФ и исполнении законов, действующих на ее территории

c) специальная деятельность органов государственной власти, органов прокуратуры, состоящая в проверке точности соблюдения Конституции РФ и законов, действующих на ее территории.

7. Средства прокурорского надзора:

a) направление деятельности, обусловленное предметом ведения, спецификой правового положения поднадзорных объектов

b) совокупность правовых приемов, способов действия прокурора для достижения и осуществления задач прокуратуры, состоящая из юридических прав и обязанностей, актов правоприменения, предусмотренных исключительно законом

c) совокупность научно обоснованных и апробированных практикой приемов и способов применения, реализации правовых средств прокурорского надзора.

8. Компетенция прокуратуры включает в себя:

- a) выполняемые прокуратурой функции
- b) объем предоставленных ей полномочий
- c) задачи и полномочия по осуществлению надзора.

9. Субъектами административного правонарушения могут быть:

- a) физические и юридические лица
- b) только граждане
- c) только организации.

10. Прокурор обязан уведомить о продлении или приостановлении проверки:

- a) руководителя или полномочного представителя органи-

зации, в отношении которой проводится проверка

- b) только руководителя проверяемой организации
- c) уполномоченного представителя проверяемой организации.

11. Средством выявления правонарушений как правовым средством прокурорского надзора является:

- a) прокурорская проверка
- b) протест
- c) возбуждение производства об административном правонарушении.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственный и муниципальный контроль являются составной частью системы управления, которая характеризуется высокой степенью сложности протекающих в ней процессов. Сфера контрольно-надзорной деятельности в России проходит этап значительных преобразований. Государственные контролирующие органы решают задачу снижения контрольно-надзорного пресса на предпринимательские структуры с одновременным увеличением эффективности этих процедур для обеспечения национальной и общественной безопасности.

Одним из важных направлений трансформации системы управления является координация деятельности разнообразных субъектов в сфере государственного контроля. Отсутствие правовой базы влечет за собой невозможность реализации на практике контрольной деятельности таких потенциальных возможностей ее координации, как обмен информацией об объектах контроля, о выявленных нарушениях, планируемых контрольных мероприятиях, а также создания единой базы данных, организации межведомственных комплексных проверок и др.

В будущем повышение качества функционирования системы государственного и муниципального контроля и надзора связано с принятием Федерального закона №850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который вступит в силу с 1 января 2021 г. Этот документ позволяет систематизировать правовые основы регулирования контрольно-надзорного вида деятельности, модернизировать ее процедуры благодаря внедрению в них элементов цифровой экономики. В системе государственного управления будет действовать закрытый перечень видов контроля и риск-ориентированный подход к реализации контрольно-надзорной функции.

Ключевым направлением совершенствования контрольно-надзорной деятельности государства является организация системы контроля за функционированием государственной и муниципальной администрации, выражающаяся прежде всего в уточнении предмета контроля и его подготовке – проверке не только соответствия требованиям нормативных правовых актов, но и эффективности деятельности публичных служб.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Овчарова Е. В. Финансовый контроль в Российской Федерации: учеб. пособие / Е. В. Овчарова. — М : Зерцало-М, 2019. — 224 с. — Текст: электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS: [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/78896.html>

2. Страховой надзор в Российской Федерации : учеб. пособие для магистратуры / А. Г. Гузнов, Т. Э. Рождественская, А. А. Ситник. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. — 160 с. — Режим доступа: <http://znanium.com/catalog/product/948181>

3. Финансовый надзор в национальной платежной системе Российской Федерации : учеб. пособие для магистратуры / А. Г. Гузнов, Т. Э. Рождественская, А. А. Ситник. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. — 176 с. — Режим доступа: <http://znanium.com/catalog/product/948180>

4. Громов М. А. Контроль в социальном управлении: лекции / М. А. Громов — Рязань: Академия ФСИН России, 2010. — 26 с.: Текст : электронный. — URL: <https://znanium.com/catalog/product/771615>

5. Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора : учеб. пособие / А. И. Стахов. — М.: РГУП, 2017. — 176 с. — Режим доступа: <http://znanium.com/catalog/product/1006979>

5. Контроль и надзор в системе государственного и муниципального управления : метод. указания / сост. М. В. Зелинская. — Краснодар: КубГАУ, 2019. — 31 с. — <https://edu.kubsau.ru/mod/resource/view.php?id=6073>

Рекомендуемые интернет-сайты

— <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/statistika-i-analitika-po-gosudarstvennomu-zemelnomu-nadzoru/> — База данных Росреестра, статистики и аналитики по государственному земельному надзору

— <http://knd.ac.gov.ru/> — Аналитический центр при Правительстве РФ, реформа контрольной и надзорной деятельности

— https://www.rosim.ru/activities/reestr/Stat_reestr — База данных

Федерального агентства по управлению государственным имуществом

– <https://rkn.gov.ru/opendata/stat/> – База данных федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

Информационно-справочные системы и современные профессиональные базы данных

– <http://www.garant.ru/> информационно-правовой портал Гарант.
– <https://elibrary.ru/defaultx.asp> научная электронная библиотека.
– <http://www.consultant.ru/> информационно-правовой портал КонсультантПлюс.

– <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/17/1> база данных Министерства труда и социальной защиты РФ «Лучшие кадровые практики в системе государственного и муниципального управления» (2015–2018).

– <http://fss.ru/ru/statistics/index.shtml> – Информационная система Фонда социального страхования РФ.

– <http://www.pfrf.ru/opendata/> – Информационная система Пенсионного фонда РФ.

– https://www.rosim.ru/activities/reestr/Stat_reestr – База данных Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1 Теоретические основы государственного контроля и надзора.....	4
1.1 Роль контрольной деятельности в системе государственного и муниципального управления	4
1.2 Сходство и отличие понятий «контроль» и «надзор»	5
1.3 Контроль как функция управления.....	7
1.4 Субъекты и объекты контроля	9
1.5 Государственный контроль как один из элементов системы государственной власти и ее контрольно-надзорной деятельности.....	10
Контрольные вопросы	12
Контрольные задания	13
Тесты для самоконтроля	18
2 Развитие институтов государственного контроля и надзора в России и в зарубежных странах	21
2.1 История зарождения государственного контроля в дореволюционной России. Контроль в системе управления социалистического государства	21
2.2 Система федерального законодательства о контрольной деятельности государства	22
2.3 Нормативные правовые акты органов местного самоуправления о контрольно-счетных органах власти	25
Контрольные вопросы	26
Контрольные задания	27
Тесты для самоконтроля	28
3 Конституционные и правовые основы и принципы государственного контроля и надзора.....	31
3.1 Конституционные основы контрольной деятельности в государственном и муниципальном управлении	31
3.2 Принципы государственного контроля (надзора).....	32
3.3 Правовое регулирование деятельности государственных органов, обладающих контрольно-надзорными полномочиями ..	35

3.4	Современное состояние и основные тенденции развития нормативной базы, регламентирующей государственный кон- троль и надзор	38
3.5	Порядок оформления результатов государственного контроля и надзора	40
	Контрольные вопросы	45
	Контрольные задания	47
	Тесты для самоконтроля	52
4	Контроль судебной власти	56
4.1	Судебный контроль – основополагающий институт правового порядка и эффективности государственного и муниципального управления	56
4.2	Понятие и виды судебного контроля	57
4.3	Законодательство о судебной системе	59
4.4	Эффективность и проблемы контрольной деятельности судебной системы (разграничение полномочий, нечеткость юрисдикции видов судебной власти)	61
	Контрольные вопросы	63
	Контрольные задания	64
	Тесты для самоконтроля	67
5	Надзор как вид государственного контроля	72
5.1	Понятие и содержание надзорной деятельности	72
5.2	Отличительные признаки контроля и надзора	73
5.3	Виды и субъекты надзорной деятельности	74
5.4	Административный надзор	75
5.5	Прокурорский надзор. Другие виды надзора	77
	Контрольные вопросы	79
	Контрольные задания	80
	Тесты для самоконтроля	82
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	85
	СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	86

Учебное издание

Зелинская Мария Владимировна

**КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Учебное пособие

Редактор – Е. А. Хвостова
Компьютерная верстка – М. В. Зелинская
Макет обложки – Н. П. Лиханская

Подписано в печать 28.03.2020. Формат 60 × 84 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. – 5,2. Уч.-изд. л. – 4,1.
Тираж 30 экз. Заказ №

Редакционный отдел и типография
Кубанского государственного аграрного университета.
350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13