

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

## К ВОПРОСУ О ПЛАНИРОВАНИИ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

М.Н. Кудилинский

Санкт-Петербургский государственный университет  
22-я Линия Васильевского острова, 7, Санкт-Петербург, Россия, 199106

В статье рассматривается проблема планирования в процессе осуществления государственными органами контрольных полномочий. Анализируются различные точки зрения об отнесении планирования к организационно-подготовительной стадии контрольного процесса. Выделяются три аспекта подготовки органами государственного контроля и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: 1) соблюдение правил о периодичности проверок в отношении одного субъекта; 2) учет проведенных в отношении конкретного субъекта плановых и внеплановых проверок в течение трех последних лет; 3) оценка риска причинения вреда в результате деятельности проверяемого субъекта. Отмечается, что запланированные к проведению контрольные мероприятия должны быть обеспечены в кадровом, организационном, финансовом, ином отношении, что не подлежит сомнению и не нуждается в обосновании. Автор полагает, что планирование является самостоятельной стадией контрольной деятельности государства, решающей следующие задачи: соблюдение правил о периодичности проверок; учет контрольной нагрузки на конкретного проверяемого субъекта; учет потенциальной опасности от деятельности проверяемого субъекта; обеспечение внутренней управленческой эффективности при организации работы контрольного органа; обеспечение непрерывности упорядочивающего воздействия на подконтрольные сферы общественной жизни; обеспечение межведомственной координации; информирование заинтересованных лиц о планируемых проверках. Делается вывод, что контрольные органы оказывают воздействие на общество самим фактом своего существования и функционирования, даже если значительная часть субъектов не подвергается контрольным мероприятиям, а с другой стороны, работа контрольного органа должна охватывать все категории проверяемых субъектов по географическому, предметному или иным критериям.

**Ключевые слова:** контроль, государственное управление, административное право, административно-надзорное производство, планирование, проверки, надзор

Государственный контроль, как и любая государственно-властная деятельность, осуществляется на регулярной основе, непрерывно, последовательно и целенаправленно. Поскольку автор полагает, что надзор не имеет самостоятельного значения и представляет собой традиционное наименование отдельных видов контроля, в статье понятие «контроль» будет использоваться как родовое, включающее в себя в том числе и надзор [3. С. 52].

В организационном отношении для обеспечения эффективности контрольной работы важным фактором является ее планирование.

Превалирующей в науке отечественного административного права является точка зрения об отнесении планирования к организационно-подготовительной стадии контрольного процесса. Такая точка зрения была высказана В.М. Горшеневым и И.Б. Шаховым [2. С. 167], к аналогичным выводам пришел В.П. Беляев [1. С. 186].

Существуют, впрочем, и иные суждения. Так, А.В. Мартынов применительно к надзору считает первой, начальной стадией административно-надзорного производства стадию возбуждения такого производства [4. С. 167]. Не отрицая справедливости того обстоятельства, что планирование связано как с подготовкой, так и с организацией контрольной работы, полагаем, что планирование контрольной деятельности имеет самостоятельное значение и собственный, только ему присущий, комплекс задач. При этом организация и подготовка связаны не только с планированием контрольной работы в целом, но прежде всего с подготовкой к конкретному контрольному мероприятию. Такого рода деятельность также важна, но к планированию имеет косвенное отношение.

В то же время планирование не следует сводить к соблюдению формальных нормативных требований. Статья 9 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон о защите прав), регламентирующая вопросы планирования контрольной работы, рассчитана прежде всего на соблюдение формальных ограничений на проведение проверок в отношении конкретного проверяемого субъекта.

Не случайно законодатель придает большое значение соблюдению формальных процедур в данной статье, как и в Законе о защите прав в целом, прослеживается линия на гарантирование прав частных лиц перед лицом возможного произвола и злоупотреблений со стороны контрольных органов, причем гарантирование посредством установления и соблюдения правил, регламентирующих контрольную работу. Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489, ориентируют составителей таких планов следующим образом: 1) соблюдение правил о периодичности проверок в отношении одного субъекта; 2) учет проведенных в отношении конкретного субъекта плановых и внеплановых проверок в течение трех последних лет; 3) оценка риска причинения вреда в результате деятельности проверяемого субъекта.

Первый аспект сугубо формален, обеспечивает право контрольного органа на осуществление контрольных мероприятий, то есть принципиальную законность этих мероприятий.

Второй аспект предполагает учет фактического проведения проверок, что также может иметь формальные основания. В случае выявления нарушений и истечения срока на их устранение необходимо проводить проверку. Кроме того, нормативное регулирование, очевидно, предполагает необходимость минимизации контрольного воздействия на организацию или индивидуального предпринимателя.

Третий аспект можно рассматривать как отражение одного из важнейших принципов планирования контрольной работы и контроля в целом — соразмерности или пропорциональности контрольного воздействия возможным нарушениям прав и законных интересов личности, общества и государства. Очевидно, что это не декларативная норма, а продуманный подход. В 2015 г. он получил свое развитие, когда в Закон о защите прав была внесена ст. 8.1, предусматривающая возможность применения «риск-ориентированного подхода», при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю определяется отношением деятельности субъекта контроля или производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности. Хотя такой подход обозначен законодателем как исключение из общего правила, нельзя не отметить, что при планировании контрольной работы всегда осуществляется «риск-ориентированный подход», даже если он не формализован и так не именуется.

Таким образом, нормативно закреплены три задачи планирования контрольной деятельности: 1) соблюдение правил о периодичности проверок; 2) учет контрольной нагрузки на конкретного проверяемого субъекта; 3) учет потенциальной опасности от деятельности проверяемого субъекта.

Вместе с тем представляется, что таких задач гораздо больше.

Одной из основных задач планирования контрольной работы является обеспечение внутренней управленческой эффективности при организации работы контрольного органа, в том числе рациональное распределение организационных, кадровых и финансовых ресурсов. В.М. Горшенев и И.Б. Шахов справедливо указывают, что «укрепление плановых основ контрольной деятельности делает ее целенаправленной, эффективной» [2, С. 167].

Запланированные к проведению контрольные мероприятия, очевидно, должны быть обеспечены в кадровом, организационном, финансовом, ином отношении, что не подлежит сомнению и не нуждается в обосновании. Вместе с тем характерной особенностью оперативного планирования контрольной работы является необходимость постоянно иметь свободные или относительно свободные ресурсы для осуществления внеплановых контрольных мероприятий. Необходимость же проведения внеплановых проверок находится вне эффективного влияния контрольного органа, а проведение незапланированных контрольных мероприятий в рамках проверок (например, экспертиз) невозможно абсолютно точно спрогнозировать. Статистически, разумеется, можно выявить определенные закономерности, связанные с вероятностью возникновения необходимости в проведении внеплановых проверок или дополнительных контрольных мероприятий в рамках плановых проверок. Однако это не исключает возникновения ситуации, когда значимое количество неотложных контрольных мероприятий следует провести в ограниченный период времени. В данном случае, впрочем, речь идет собственно не о планировании контрольной работы, а о наличии определенного кадрового и организационного ресурса, способного при необходимости обеспечить проведение мероприятий. В исключительных, не поддающихся планированию или прогнозированию обстоятельствах, возможно

привлечение для контрольных мероприятий сотрудников из правовых, финансовых и хозяйственных структурных подразделений. В обычной ситуации они привлекаются к проверкам в рамках своих основных должностных обязанностей (что относится главным образом к специалистам-юристам) либо не привлекаются вовсе.

В организации работы контрольного органа имеется и бюджетно-финансовый аспект. Перед контрольными органами (как и перед иными органами власти) стоит цель синхронизировать стоящие перед ним задачи, как постоянные, так и текущие — формулируемые в рамках текущей государственной политики.

Критическое значение имеют кадровые и организационные ресурсы с имеющимися ресурсами. Контрольные мероприятия, в конечном счете, проводятся государственными служащими, а технические средства или привлечение экспертов не заменяют действий публично-властного характера. Контрольная работа также зачастую требует наличия технических средств — приборов, транспорта, иной техники и оборудования.

Проведение внешних экспертиз связано либо с необходимостью планирования затрат на их проведение, либо с необходимостью параллельного планирования работы и контрольного органа, и государственной экспертной организации. Последняя также очевидным образом нуждается в финансовых, организационных и материально-технических ресурсах для обеспечения своей работы, в том числе и в интересах контрольных органов. В таком случае возникает необходимость координации работы контрольного органа и экспертной организации. Например, Россельхознадзору подведомственны ветеринарные лаборатории [5], являющиеся федеральными бюджетными учреждениями, и организация их работы ложится именно на контрольный орган — Россельхознадзор, который таким образом координирует работу своих территориальных органов и подведомственных учреждений. Если же экспертная организация подведомственна иному органу исполнительной власти, то вопрос еще более осложняется необходимостью межведомственной координации.

Представляется необходимым выделить и такую задачу планирования, как обеспечение непрерывности упорядочивающего воздействия на подконтрольные сферы общественной жизни.

Непрерывность, разумеется, следует понимать в контексте работы органа власти в целом; каждое контрольное мероприятие, очевидно, имеет начало и конец. Непрерывность обеспечивает перманентное государственно-властное упорядочивающее воздействие контрольными средствами на соответствующие подконтрольные сферы государственной и общественной жизни. С одной стороны, контрольные органы оказывают воздействие на общество самим фактом своего существования и функционирования, даже если значительная часть субъектов не подвергается контрольным мероприятиям. С другой — работа контрольного органа должна охватывать все категории проверяемых субъектов по географическому, предметному или иным критериям. Иначе такая работа не будет в целом эффективной даже при наличии результатов по отдельным на-

правлениям, не говоря уже о том, что возникновение даже временных лакун и изъятий из государственного контроля недопустимо, исходя из соображений обеспечения законности.

Наличие специально уполномоченного контрольного органа также косвенно свидетельствует о значимости для государства того или иного направления, как, например, существование Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка и ее непосредственное подчинение Правительству РФ. Ликвидация Федеральной службы финансово-бюджетного надзора с передачей части функций Федеральному казначейству также говорит об изменении подходов государства к контролю в данной области и о смещении акцентов с последующего контроля посредством проверок на текущий и предварительный, которые реализуются на стадии кассового расходования средств федерального бюджета.

В работе контрольных органов должны существовать и объективно имеют место определенные приоритеты, как постоянные, так и связанные с текущей государственной политикой. Так, повышенное внимание к наиболее крупным налогоплательщикам или наиболее крупным распорядителям и получателям средств федерального бюджета вполне естественно. Однако это не означает, что небольшие государственные учреждения или некрупные организации-налогоплательщики могут оставаться вне эффективного контроля.

Процесс планирования также связан с аналитической работой контрольного органа. Именно данная деятельность в части изучения статистической информации позволяет охватить контрольными мероприятиями все категории проверяемых субъектов, о чем говорилось выше, а также способствует повышению эффективности контрольной работы. Впрочем, равномерный охват контрольной работой всех потенциальных проверяемых субъектов за определенное время не является самоцелью: отдельные субъекты или категории субъектов вполне могут подвергаться контрольным мероприятиям чаще других.

Планирование контрольной работы, как и всей государственно-управленческой деятельности, традиционно осуществляется на календарный год, хотя в советское время существовали текущие планы (на месяц, квартал) и перспективные (на год, пять лет) [2, С. 167]. Более широкие горизонты планирования в принципе не исключены и сейчас, однако законодательство в данной сфере и бюджетный процесс ориентируют органы исполнительной власти именно на однолетний цикл планирования. Впрочем, аналитическая работа и прогнозирование осуществляются и на более продолжительные периоды времени.

Кроме того, аналитическая работа связана с оценкой информации о конкретных проверяемых субъектах, поскольку контрольные органы еще до начала своих действий, как правило, обладают значительным объемом достоверной информации о каждом проверяемом субъекте или, во всяком случае, могут ее получить без существенных сложностей. Эти сведения позволяют определить количество требуемых для проведения проверки ресурсов.

Анализ практики работы контрольного органа предшествующих периодов позволяет выявить наиболее проблемные или специфические категории, сосре-

доточить внимание контрольного органа именно на них или ориентировать сотрудников до начала проверки на те или иные проблемные аспекты в деятельности проверяемых. Такой анализ также позволяет совершенствовать методику контрольной работы, широко внедрять наиболее эффективные приемы или практики.

Благодаря современным технологиям уже началось воплощение в жизнь того, о чем еще в 1987 г. писала М.С. Студеникина, указывая на необходимость обеспечить «свободный доступ к информации самих субъектов контроля с тем, чтобы каждая госинспекция могла беспрепятственно получить необходимые ей сведения от самих проверяемых предприятий и организаций и от других контрольных органов, осуществляющих проверку этих же объектов» [6. С. 105].

Потенциально важной и перспективной представляется задача обеспечения межведомственной координации. К сожалению, этому вопросу не уделяется должного внимания в практике работы государственных органов. Между тем такая координация способна повысить эффективность контрольной работы в государстве в целом, избежать естественной ведомственной разобщенности, дублирования усилий и избыточного контрольного воздействия, при котором активность разных контрольных органов концентрируется на одном и том же субъекте, в один и тот же период времени. Эта проблема не нова, еще в 1987 г. В.М. Горшенев и И.Б. Шахов признавали, что «координация остается “узким местом” контрольной деятельности» [2. С. 169].

Как справедливо отметил В.П. Беляев, «отраслевая принадлежность... может привести к разобщенности действий контрольных (надзорных) органов» [1. С. 241]. Впрочем, предложенное этим автором решение в виде создания специально уполномоченного федерального органа власти, координирующего работу контрольных (надзорных) органов, представляется избыточным.

Закрепленная в законодательстве схема составления и согласования плановых проверок создает перспективы для активной координирующей роли органов прокуратуры. В действующей редакции законодательства прокуратура лишь формально проверяет проекты планов проверок на предмет соответствия формальным требованиям закона. Между тем придание прокуратуре координационных функций на стадии планирования, с одной стороны, не ставило бы под сомнение самостоятельность отдельных контрольных органов, особенно если дать руководству этих органов право мотивированно отклонять предложения прокуратуры, и с другой — позволило бы повысить эффективность контрольной работы за счет введения единой координирующей инстанции, которая могла бы дать свои рекомендации на основе информации о планируемой работе контрольных органов на предстоящий год.

Не следует опасаться возможных разногласий между органами прокуратуры и контрольными органами. В конце концов, если прокурорские предложения будут продуманными и исполнимыми, нет оснований полагать, что они будут отклоняться руководством контрольных органов исходя только лишь из узких ведомственных интересов. В конце концов, в самом факте наличия разногласий между различными органами нет ничего плохого, как и в разном понимании

руководством контрольных органов и органов прокуратуры эффективности контрольной работы и публичных интересов. В предложенной схеме прокуратура на стадии планирования контрольной работы становилась бы не столько надзорным органом, сколько инстанцией, оказывающей контрольным органам посильную помощь.

И, наконец, последняя задача планирования — информирование заинтересованных лиц о планируемых плановых проверках. На стадии планирования определяется перечень проверяемых субъектов, а информация размещается для всеобщего сведения в сети Интернет. Собственно, этот факт наглядно демонстрирует, что поиск нарушений не является целью контрольной деятельности государства, а у проверяемого субъекта есть возможность проанализировать собственную деятельность и устранить нарушения до того, как их выявит контрольный орган. Ориентация не на наказание, а на профилактику правонарушений в данном случае очевидна. Кроме того, полученная информация может быть использована и широким кругом органов государственной власти. Контрольные органы также могут узнать о мероприятиях, проводимых иными органами власти, что особенно актуально в условиях фактического отсутствия координирующей инстанции на стадии планирования контрольной работы, а органы отраслевого управления — о проверках в отношении подведомственных им организаций.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что в процессе планирования контрольной деятельности государства решаются следующие задачи: 1) соблюдение правил о периодичности проверок; 2) учет контрольной нагрузки на конкретного проверяемого субъекта; 3) учет потенциальной опасности от деятельности проверяемого субъекта; 4) обеспечение внутренней управленческой эффективности при организации работы контрольного органа; 5) непрерывность упорядочивающего воздействия на подконтрольные сферы общественной жизни; 6) обеспечение межведомственной координации; 7) информирование заинтересованных лиц о планируемых проверках.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Беляев В.П.* Контроль и надзор в Российском государстве. М.: Проспект, 2005. 272 с.
- [2] *Горшенев В.М., Шахов И.Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987. 176 с.
- [3] *Кудилинский М.Н.* Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 47–52.
- [4] *Мартынов А.В.* Административный надзор в России: теоретические основы построения. М.: Юнити-Дана, Закон и право. 2010. 184 с.
- [5] Приказ Россельхознадзора от 04.07.2014 № 370 «Об утверждении новой редакции Устава ФГБУ «Тулская МВЛ». URL: <http://www.fgutmv1.ru/menu/docum/ustav/370> (дата обращения: 05.03.2016).
- [6] *Студеникина М.С.* Государственные инспекции в СССР. М.: Юридическая литература, 1987. 112 с.

## TO THE QUESTION ABOUT PLANNING THE CONTROL ACTIVITIES OF THE STATE

M.N. Kudilinskiy

Saint-Petersburg State University  
7, 22th Line of Vasilyevsky Island, St. Petersburg, Russia, 199106

The article deals with the problem of planning in the process of public authorities of their supervisory powers. The various points of view on referring to the organization and planning of the preparatory stages of the audit process are analyzed. Three aspects of the preparation of bodies of state control and supervision bodies of the municipal annual plan of scheduled inspections of legal entities and individual entrepreneurs are represented: 1) compliance with the rules on the frequency of checks on the same subject; 2) records of scheduled and unscheduled inspections in relation to a particular subject over the last three years; 3) assessment of risk of harming as a result of the activities of the audited entity. It is noted that planned to conduct monitoring activities should be provided in the personnel, organizational, financial and other respects; it is beyond question and does not need justification. The author comes to the conclusion that the planning stage is a self-monitoring activities of the state, the following tasks: 1) compliance with the rules on the frequency of inspections; 2) accounting control load on the particular audited entity; 3) consideration of the potential danger from the activities of the audited entity. 4) ensuring the effectiveness of the internal management in the organization of the controlling body of work; 5) ensuring continuity of sequencing effects on controlled areas of public life; 6) provision of inter-agency coordination; 7) informing the stakeholders about the planned audits. The author concludes that the supervisory bodies have an impact on society by the fact of its existence and functioning, even if a significant portion of the subjects is not subject to control measures, and on the other hand, the supervisory body work should cover all categories of audited entities by geographic, substantive or other criteria.

**Key words:** control, public administration, administrative law, administrative review proceedings, planning, inspection, supervision

### REFERENCES

- [1] Beljaev V.P. *Kontrol' i nadzor v Rossijskom gosudarstve* [Control and supervision in the Russian state]. Moscow, Prospekt Publ., 2005. 272 p.
- [2] Gorshenev V.M., Shahov I.B. *Kontrol' kak pravovaja forma dejatel'nosti* [Control as a legal form of activity]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1987. 176 p.
- [3] Kudilinskij M.N. *Kontrol' kak vid gosudarstvenno-upravlencheskoj dejatel'nosti. Sootnoshenie ponjatij «kontrol'» i «nadzor»* [Control as a form of public-management activities. Value concepts of «control» and «supervision»]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava — Actual problems of Russian law*, 2015, no. 8, pp. 47–52 (In Russ., abstr. in Engl.).
- [4] Martynov A.V. *Administrativnyj nadzor v Rossii: teoreticheskie osnovy postroenija* [Administrative supervision in Russia: theoretical bases of construction]. Moscow, Yuniti-Dana; Zakon i pravo Publ., 2010. 184 p.
- [5] Order of the Rosselkhoz nadzor as of 04.07.2014 No 370 On approval of the new edition of the Charter of Federal state budgetary institution «Tula MVL». Available at: <http://www.fgutmv1.ru/menu/docum/ustav/370> (accessed: 05.03.2016).
- [6] Studenikina M.S. *Gosudarstvennye inspekcii v SSSR* [State inspections in the USSR]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1987. 112 p.