Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа

ЗЫРЯНОВ Сергей Михайлович, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

E-mail: adm1@izak.ru

В статье рассматриваются вопросы, связанные с правовым положением государственного инспектора в структуре контрольно-надзорного органа с точки зрения соответствия правовому положению в отношении с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами. Внутриорганизационная составляющая административно-правового статуса государственного инспектора определяет его самостоятельность и в то же время подконтрольность, нацеленность на достижение конкретных показателей, способность решать поставленные задачи.

Методология исследования обусловлена спецификой избранного предмета и включает набор общенаучных методов научного познания (анализ, синтез, сравнение).

Рассмотрены несколько существенных элементов статуса должностного лица контрольно-надзорного органа, негативно влияющих на эффективность и результативность государственного контроля (надзора) и достижение целей контрольно-надзорной деятельности.

В статусе должностного лица контрольно-надзорного органа переплетаются разрешительные, контрольно-надзорные и административно-юрисдикционные полномочия, кроме того, данное должностное лицо участвует в разработке обязательных требований, соблюдение которых оно впоследствии проверяет. В результате у должностного лица возникает личная заинтересованность в установлении заведомо невыполнимых, необоснованно затратных, избыточных требований. Действующая система оценки эффективности и результативности деятельности должностного лица контрольно-надзорного органа основана на «палочной системе», искажающей мотивацию должностного лица, ориентирующей его на поиск признаков формальных нарушений обязательных требований, не влияющих на безопасность деятельности проверяемого объекта. Обоснована необходимость гармонизации законодательства о государственном контроле (надзоре), законодательства об административных правонарушениях и законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан, в частности содержащих сведения о нарушениях обязательных требований.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), должностное лицо, контрольно-надзорный орган, обязательные требования, административная ответственность, административное правонарушение, обращение гражданина, юридическое лицо.

Для цитирования: Зырянов С. М. Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 100—110. DOI: 10.12737/jrl.2019.9.8

Administrative and Legal Status of an Officer of a Controlling and Supervisory Body

S. M. ZYRYANOV, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: adm1@izak.ru

This article deals with the legal status of state controller in the structure of control and supervisory authority in terms of the consistency of the provisions of its legal position in relations with legal persons, individual entrepreneurs and citizens. Internal component of administrative and legal status of state controller determines its independence and, at the same time, control, focus on the achievement of specific targets, the ability to solve the problems. The research methodology is determined by the specificity of the chosen subject and includes a set of general scientific methods of scientific cognition (analysis, synthesis, comparison).

This article examines several essential elements of the status of official control and supervisory body, which have a negative impact on the efficiency and effectiveness of state control (supervision) and the achievement of the objectives of control and oversight activity.

The status of an official controlling and supervisory body of interwoven regulatory, supervisory, administrative and jurisdictional authority, in addition the official is involved in the development of mandatory requirements which it subsequently checks. As a result the official person starts to have personal interest in establishing deliberately impossible, unreasonably expensive, redundant requirements. The current system of assessing the efficiency and effectiveness of official control and supervisory body based on the “cane system”, distorting the official motivation, motivating to search for signs of formal violations mandatory requirements not affecting the safety and operations of the scanned object. The necessity of harmonizing legislation on state control (supervision), legislation on administrative offences and on the order of consideration of addresses of citizens is justified.

Keywords: state control (supervision) officer, supervisory authority, mandatory requirements, administrative responsibility, administrative offence, treatment of a citizen, legal person.

For citation: Zyryanov S.M. Administrative and Legal Status of an Officer of a Controlling and Supervisory Body. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 9, pp. 100—110. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.9.8

Учитывая значение, которое придается деятельности органов государственного контроля (надзора), ее влиянию на экономическое развитие страны в последние годы, юридическая характеристика контрольно-надзорных правоотношений, правовые статусы их участников и во многом определяемое ими содержание этих правоотношений не могут не привлекать внимание ученых. Практически во всех диссертационных исследованиях по контрольно-надзорной тематике субъектам правоотношений посвящены отдельные параграфы. Вместе с тем должностные лица в этих работах рассматриваются как «силы» соответствующих органов, но не как индивидуальные субъекты правоотношений.

Так, А. В. Колязина отмечает, что должностные лица Роспотребнадзора наделены правом привлекать к административной ответственности, выдавать заключения по строительной документации, применять меры административного предупреждения, пресечения, обращаться в суд с заявлениями о признании недей-

ствительными решений общих собраний, договоров управления многоквартирными домами. Е. В. Бутылина особое внимание обращает на проблемы выявления нарушений обязательных требований и привлечения нарушителей к административной ответственности. Не обходит стороной эту часть компетенции должностных лиц контрольно-надзорных органов Ю. С. Смородинова, по мнению которой реализация функции административного надзора сводится к составлению протоколов, заключений о проведенных испытаниях, экспертизах, исследованиях, вынесению предписаний, привлечению к ответственности. Д. М. Мустафина-Бредихина обращает внимание на пересечение предметов ведения субъектов государственного контроля (надзора) при проведении проверок соблюдения требований, предъявляемых к качеству медицинской помощи, рассматривает отдельные элементы статуса экспертов, привлекаемых к проверкам. М. С. Аверин относит к статусу Ростехнадзора полномочия

по осуществлению разрешительной деятельности едва ли не как основное содержание контрольно-надзорной функции¹.

Личность сотрудника контрольно-надзорного органа остается вне поля зрения исследователей, за редким исключением. В частности, Н. М. Заславская предлагает рассматривать статус государственных инспекторов как совокупность таких элементов, как «права, обязанности и ответственность названных должностных лиц»². Такое видение в целом соответствует теории административно-правового статуса, разработанной А. Ю. Якимовым, Д. Н. Бахрахом и другими административистами³, предложившими выделять в структуре статуса целевые, структурно-организационные и компетенционные элементы.

¹ См.: *Колязина А. В.* Государственный контроль и надзор в жилищно-коммунальном хозяйстве: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. С. 74—108; *Бутылина Е. В.* Земельный контроль и надзор: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 77—90; *Смординова Ю. С.* Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015. С. 77—100; *Мустафина-Бредихина Д. М.* Административно-правовое регулирование государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 74—96; *Аверин М. С.* Административный надзор в области промышленной безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 59—73.

² См.: *Заславская Н. М.* Правовой статус должностных лиц органов государственного экологического контроля // *Экологическое право*. 2011. № 3. С. 2—6.

³ См.: *Якимов А. Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография. М., 1999; *Бахрах Д. Н.* Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // *Государство и право*. 1966. № 12. С. 10.

В части распределения прав и обязанностей должностных лиц контрольно-надзорных органов принято перечислять предоставленные законодательными и иными нормативными правовыми актами права требовать предоставления сведений, входить на территории и в помещения, принадлежащие юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, и т. д. Как правило, все исследователи отмечают наличие в статусе должностных лиц контрольно-надзорных органов административно-юрисдикционных, а иногда и разрешительных полномочий. При этом авторы не дают должной оценки совмещению этих разнородных функций в статусе одного должностного лица, хотя в перечне поручений Президента РФ по итогам форума Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» от 6 февраля 2019 г. № Пр-227 предложено рассмотреть вопрос о недопущении рассмотрения дел об административных правонарушениях, возбужденных по результатам государственного контроля (надзора), лицами, непосредственно участвовавшими в его осуществлении и составившими протоколы об административных правонарушениях.

С. В. Перов обращается к проблеме участия сотрудников контрольно-надзорных органов в нормотворческой деятельности (в разработке обязательных требований, проверка исполнения которых составляет содержание контрольно-надзорной деятельности) и отмечает неоднозначность подходов. С одной стороны, очевидны преимущества, поскольку инспекторы наиболее компетентны в определенных областях и осведомлены о пробелах и противоречиях в соответствующих системах обязательных требований. С другой стороны, в этом проявляются конфликт интересов и зависимость от федеральных министерств, в ведении которых находятся над-

зорные органы⁴. Указанная практика является довольно распространенной. В МВД России проводится мониторинг правоприменительной деятельности, по результатам которого сотрудники представляют свои предложения по совершенствованию действующего законодательства. В должностных регламентах государственных инспекторов — гражданских служащих встречаются требования о внесении нормотворческих предложений.

Как видим, в статусе сотрудника контрольно-надзорного органа переплетаются полномочия сразу нескольких направлений деятельности. Однако проблема оптимизации статуса должностного лица контрольно-надзорного органа, «очистка» его от смежных и сопутствующих полномочий представляется довольно сложной. Эти полномочия, по меткому определению В. Г. Афанасьева, взаимосвязаны, тесно соприкасаются, переплетаются, накладываются друг на друга⁵.

Более того, проблема разграничения полномочий взаимосвязана с проблемой специализации органов исполнительной власти. Идея, заложенная в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и основанная на теории американского ученого Л. Уайта, предложившего подходы к распределению управленческих функций между органами и организациями и внутри них⁶, не была полностью реализована.

Переплетение полномочий имеет объективные основания. Разрешительная деятельность включает контрольные процедуры *ex-ante*, а производство по делу об административном правонарушении, выразившемся в неисполнении обязательных требований, имеет общие черты с контролем *ex-post*. Административно-юрисдикционные полномочия сотрудников контрольно-надзорных органов воспринимаются как норма, легализованная законодателем; в частности, в гл. 23 и ст. 28.3 КоАП РФ, представлены практически все контрольно-надзорные органы и их должностные лица в роли субъектов административной юрисдикции. В соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ непосредственное обнаружение должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях (а это преимущественно инспекторский состав), достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, является поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, на основании которого составляется протокол, а во многих случаях то же должностное лицо в порядке, установленном ст. 28.6 КоАП РФ, вправе на месте оформить постановление об административном правонарушении без составления протокола.

Несомненно, это очень удобно. Вместе с тем рассмотрение дела об административном правонарушении и назначение административного

⁴ См.: Перов С. В. Контрольно-надзорные и регуляторные функции федеральных органов исполнительной власти: проблемы разграничения в контексте административной реформы // *Lex Russica*. 2019. № 2. С. 69—80.

⁵ См.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования. М., 1973. С. 241.

⁶ Идея разграничения предметов ведения и полномочий, специализации органов исполнительной власти нашла широко-

кий отклик в работах ученых-административистов. См., например: Россинский Б. В. К вопросу о реформировании системы федеральных органов исполнительной власти // *Административное право и процесс*. 2004. № 1. С. 21; Мальшева М. А. Теория и методы современного государственного управления: учеб.-метод. пособие. СПб., 2011. С. 78; Ткач А. Н. Административная реформа и бизнес: итоги, проблемы, перспективы // *Право и экономика*. 2005. № 4. С. 3—17.

наказания за неисполнение обязательных требований должностным лицом, уполномоченным проверять исполнение, умаляет принцип презумпции невиновности и существенно ограничивает право лица, в отношении которого рассматривается дело, на беспристрастное, независимое, справедливое рассмотрение его дела, поскольку сотрудник контрольно-надзорного органа связан механизмом оценки эффективности и результативности его деятельности.

Взаимосвязь контрольно-надзорных и административно-юрисдикционных полномочий проявляется, и вновь в негативном аспекте, в широкой дискреции сотрудника контрольно-надзорного органа, получившего обращение (заявление либо жалобу) гражданина или организации, содержащее данные, указывающие на возникновение угрозы причинения вреда, причинение вреда, нарушение прав потребителей, нарушение требований к маркировке товаров (ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ)), а равно сообщение, содержащее данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (п. 2 и 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ).

Если Федеральный закон № 294-ФЗ предусматривает проведение внеплановой проверки, которую вправе назначить руководитель органа в некоторых случаях по согласованию с прокурором либо с последующим уведомлением прокурора о принятом решении, то КоАП РФ требует рассмотреть сообщение. Надо полагать, что и для назначения внеплановой проверки необходимо прежде рассмотреть поступившее обращение, предварительно квалифицировать содер-

жащиеся там сведения, установить подведомственность поставленных в обращении вопросов, но Федеральный закон № 294-ФЗ ничего на этот счет не устанавливает.

КоАП РФ также не определяет порядок рассмотрения сообщения, но предлагает три варианта решения. Уполномоченное должностное лицо (не руководитель органа, а непосредственно сотрудник, уполномоченный составлять протоколы об административных правонарушениях) вправе: 1) составить протокол об административном правонарушении; 2) вынести определение о возбуждении дела об административном правонарушении и назначении административного расследования; 3) вынести мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. Конечно, действовать в соответствии с КоАП РФ проще, чем в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ.

Заметим, что КоАП РФ и Федеральный закон № 294-ФЗ не предусматривают и обратной связи с заявителем. В то же время в соответствии с положениями Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 59-ФЗ) обращения граждан (и организаций), в том числе заявления как сообщения о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, рассматриваются в установленном данным Федеральным законом порядке в течение 30 дней со дня регистрации (сообщение, содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства в сфере миграции, — в течение 20 дней).

Порядок рассмотрения обращений в соответствии со ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ предполагает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, для чего предусматривает возможность запроса необходимых до-

кументов, материалов, принятие мер по восстановлению или защите нарушенных прав и свобод и направление письменного ответа заявителю. Объем проводимых при рассмотрении обращения действий не ограничен.

Очевидно, сотрудник контрольно-надзорного органа, получивший обращение, содержащее сведения, указанные в ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ или в ч. 2 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ, должен действовать в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ.

Возникает резонный вопрос: насколько необходимо такое разнообразие вариантов действий и нельзя ли унифицировать этот механизм?

Представляется, что возможны следующие решения проблемы: 1) исключить из ч. 2 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ указание на обращения граждан и организаций, сообщения в средствах массовой информации как основания для проведения внеплановых проверок, сохранив три других основания — распоряжение Президента РФ или Правительства РФ, требование прокурора и истечение срока исполнения обязательного предписания; 2) исключить из КоАП РФ институт административного расследования, которое проводится исключительно в отношении субъектов предпринимательской деятельности, одновременно являющихся субъектами контрольно-надзорных правоотношений; 3) урегулировать единую и универсальную процедуру рассмотрения обращений граждан и организаций, содержащих сведения о нарушениях обязательных требований, влекущих административную ответственность.

Первый путь обусловлен ужесточением характера отношений, возникающих между представителями предпринимательского сообщества и органами государственного контроля (надзора) при поступлении информации о нару-

шении обязательных требований. Любая информация, содержащая данные, указывающие на возможное нарушение обязательных требований, рассматривается как повод к возбуждению дела об административном правонарушении. Но у данного решения есть существенное преимущество — оно значительно повышает эффективность управленческой деятельности, исключая излишнюю процедуру внеплановой проверки, освобождая организационные и материальные ресурсы органов исполнительной власти.

Аналогично следует подходить и к вопросу об участии сотрудника контрольно-надзорного органа в разработке обязательных требований. Такое участие предусматривается должностными регламентами инспекторов практически всех контрольно-надзорных органов, внесение соответствующих предложений рассматривается в качестве одного из показателей результативности. Не оспаривая очевидное преимущество такого совмещения полномочий, отметим следующие обстоятельства.

Во-первых, обязательные требования должны быть направлены на достижение конкретных целей. Например, для обеспечения беспрепятственной эвакуации людей из общественного здания в нем в зависимости от количества людей, назначения здания и его конструктивных особенностей должно быть определенное количество дверей определенной ширины. Расчет соответствующего показателя — задача специалистов, но не сотрудника контрольно-надзорного органа, который впоследствии будет проверять соблюдение данного требования. Инспектор же, учитывая особенности оценки результативности и эффективности его труда, заинтересован в том, чтобы обязательные требования были завышенными. С одной стороны, появляется возможность торга с проверяе-

мым лицом, получение личных выгод (коррупция), с другой стороны, обеспечивается достижение требуемых показателей по количеству выявленных нарушений без особых затрат сил и средств. При этом декларируемая цель, в рассматриваемом случае — пожарная безопасность, отступает на задний план, ведь вводимое требование направлено на иные цели.

Во-вторых, практические знания и опыт сотрудника контрольно-надзорного органа дают возможность установить пути обхода обязательных требований, сокрытия их нарушений недобросовестными лицами и предложить меры по исключению таких «лазеек». Однако здесь мы выходим на крайне опасную дорогу, которую можно назвать «презумпция недобросовестности», в то время как Федеральным законом № 294-ФЗ установлен принцип презумпции добросовестности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Конечно можно возразить, что недобросовестность предпринимателей имеет место, несоблюдение обязательных требований создает угрозы охраняемым ценностям, поэтому обнаруживающиеся пробелы должны оперативно ликвидироваться. Это довольно распространенное отношение к проверяемым лицам как к «жуликам» ведет к конкуренции, раскручивает спираль неповиновения, заставляет «жуликов», оказавшихся в ситуации, когда инспектор демонстрирует обвинительный уклон, направлять усилия не на исполнение обязательных требований, а на поиск путей уклонения от ответственности. Профессор университета Сан-Диего О. Лобел назвал это явление контрпродуктивным правоприменением⁷. И в

отечественной истории достаточно примеров безуспешной борьбы с самогоноварением, хищениями автомобильного топлива водителями и т. д. В конкуренции между правонарушителем и контрольно-надзорным органом правонарушитель всегда будет на шаг впереди, а орган — всегда в роли догоняющего.

Сотрудник контрольно-надзорного органа в том подразделении, в котором он замещает должность, обладает незначительной самостоятельностью. Он находится под руководством и под контролем руководителя соответствующего подразделения (отдела, управления), являющегося по должности старшим или главным инспектором. Правоприменительные решения, как правило, принимает руководитель. Он утверждает план проведения плановых проверок, назначает внеплановые проверки, утверждает акты проверок. Нередко руководитель выносит обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений обязательных требований, хотя есть примеры наделения данным полномочием должностных лиц⁸. Когда тот же сотрудник контрольно-надзорного органа вступает в административно-юрисдикционное правоотношение, его самостоятельность и независимость резко повышаются. В соответствии с положениями КоАП РФ и принимаемыми на их основании приказами органов исполнительной власти сотрудники, осуществляющие

Problem of Regulatory Unreasonableness. Cambridge, 1982. P. 106-16; Braithwaite J. To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety. N. Y., 1985.

⁸ Приказ Росгвардии от 21 декабря 2018 г. № 651 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны».

⁷ См.: Lobel O. Interlocking Regulatory and Industrial Relations: The Governance of Workplace Safety // Administrative Law Review. Vol. 57. No. 4 (Fall 2005). P. 1089. См. также: Bardach E., Kagan R. A. The

контрольно-надзорные полномочия, одновременно получают право осуществлять доставку, административное задержание, составлять протоколы об административных правонарушениях, назначать и проводить административное расследование⁹, рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать наказания¹⁰.

Однако так было не всегда. В Российской Империи во второй половине XIX в. функционировала фабричная инспекция, должностные лица которой могли лишь фиксировать нарушения, разбирательство же проводили губернские присутствия — коллегиальные органы, в состав которых входили представители промышленников¹¹.

На статусе сотрудника контрольно-надзорного органа отражается его принадлежность к государственной службе. Сотрудники федеральных служб (и других федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор)) являются

гражданскими служащими старшей группы должностей гражданской службы категории «специалист». Исключение из общего правила — государственные инспекторы, проходящие службу в МВД России, МЧС России, Росгвардии. Они являются государственными служащими иных видов государственной службы, имеют специальные звания, а сотрудники ФСБ России, осуществляющие федеральный государственный контроль (надзор) в сфере своего ведения, имеют воинские звания. Осуществляя контрольно-надзорную деятельность, данные сотрудники используют предоставленные им соответствующими законами полномочия по применению административного принуждения, реализации широкого спектра обеспечительных мер, процессуальных действий, необходимых для обнаружения, сбора, закрепления доказательств нарушений обязательных требований.

Отдельного упоминания заслуживают сотрудники прокуратуры. С одной стороны, служба в органах прокуратуры является федеральной государственной службой особого вида. Статус прокуроров определен Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» как субъектов, уполномоченных осуществлять надзор за законностью, в том числе в деятельности государственных инспекторов. Им запрещено подменять деятельность органов государственного контроля (надзора). Вместе с тем прокуроры реализуют значительный объем административных полномочий. Они фактически организуют контрольно-надзорную деятельность, составляя ежегодные сводные планы проведения контрольно-надзорными органами плановых проверок, вправе давать поручения о проведении внеплановых проверок. В то же время прокуроры вправе возбудить дело о любом административном правонарушении и, несмотря на прямой запрет, вправе

⁹ См. приказ Росгвардии от 14 ноября 2018 г. № 498 «Об утверждении Перечня должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, и признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»; приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание».

¹⁰ Например, в соответствии со ст. 23.12 КоАП РФ рассматривать дела об административных правонарушениях от имени Роструда уполномочены государственные инспекторы труда.

¹¹ См.: *Луниц М. Г.* Из истории фабричного права. М., 1909. С. 80.

проводить самостоятельно проверки исполнения законов юридическими лицами. Данное право было подтверждено постановлением КС РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П.

Сотрудники органов государственной власти субъектов РФ, осуществляющие контрольно-надзорные полномочия, являются гражданскими служащими соответствующих субъектов РФ.

Кроме того, значительную часть армии сотрудников контрольно-надзорных органов образуют работники учреждений, действующие на основании трудовых договоров.

Исключительный случай осуществления федерального государственного надзора субъектом, не имеющим статуса органа государственной власти, касается Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», которая, в частности, осуществляет государственный строительный надзор в области строительства, реконструкции объектов федеральных ядерных организаций¹².

Как установлено в Административном регламенте Госкорпорации «Росатом», государственный надзор осуществляется работниками Корпорации, уполномоченными приказом генерального директора или его заместителя¹³.

Работники в отличие от государственных служащих не связаны требованиями антикоррупционного законодательства, но и не имеют тех социальных гарантий, которые предусмотрены федеральными за-

конами о соответствующих видах государственной службы. Вместе с тем контрольно-надзорная деятельность отличается повышенной коррупциогенностью.

Необходимо учитывать, что в статусе сотрудника контрольно-надзорного органа могут быть представлены и управленческие полномочия. Так, инспектор отдела фитосанитарного надзора и качества зерна регионального управления Россельхознадзора вправе приостанавливать или запрещать перевозки подкарантинных грузов. Инспектор в данном случае не просто проводит проверки, он обязан не допустить проникновения и распространения карантинных организмов при их обнаружении. Кроме того, он вправе самостоятельно принимать решения по вопросам проведения организации работ по обеззараживанию подкарантинных объектов методом газации и работ по их дегазации.

Актами контрольно-надзорных органов, должностными регламентами статусы сотрудников определяются более конкретно. Ими устанавливаются квалификационные требования (образование, стаж, наличие знаний, умений и навыков), виды решений, которые сотрудник уполномочен принимать самостоятельно, решения и действия, в которых он обязан принимать участие. Наибольший интерес представляют показатели эффективности и результативности.

В соответствии с должностным регламентом инспектора территориального органа Роструда он должен провести за отчетный период не менее десяти результативных проверок, в ходе каждой из которых следует выявить не менее двух административных правонарушений в отношении юридического лица и не менее одного правонарушения в отношении индивидуального предпринимателя, а также вынести постановления об административных правонарушениях на общую сумму

¹² См. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; Градостроительный кодекс РФ.

¹³ См. приказ Госкорпорации «Росатом» от 25 декабря 2018 г. № 1/40-НПА «Об утверждении Административного регламента по осуществлению Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов федеральных ядерных организаций».

наложенных штрафов не менее 250 тыс. руб., обеспечить взыскание не менее 90% наложенных штрафов. В должностных регламентах (должностных инструкциях) сотрудников органов внутренних дел, лицензионно-разрешительных подразделений ФСВНГ России такие показатели не устанавливаются, однако соответствующие требования к ним предъявляются со стороны их руководителей, поскольку эти показатели учитываются в системе оценки эффективности и результативности правоприменительной деятельности.

В этих показателях заложен тот самый обвинительный уклон, о ко-

тором говорилось выше. Не во всех случаях реализуется такой строгий подход. В органах, сотрудники которых имеют воинские или специальные звания, планы по штрафам прямо не ставятся, но соответствующие показатели учитываются и оцениваются с тех же позиций.

Таким образом, статус сотрудника контрольно-надзорного органа нуждается в унификации, обособлении по признаку реализуемой функции, оптимизации в части реализации полномочий по рассмотрению обращений граждан и организаций, содержащих данные о нарушениях обязательных требований.

Библиографический список

- Bardach E., Kagan R. A. The Problem of Regulatory Unreasonableness. Cambridge, 1982.
- Braithwaite J. To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety. N. Y., 1985.
- Lobel O. Interlocking Regulatory and Industrial Relations: The Governance of Workplace Safety // *Administrative Law Review*. Vol. 57. No. 4 (Fall 2005).
- Аверин М. С. Административный надзор в области промышленной безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.
- Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования. М., 1973.
- Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // *Государство и право*. 1966. № 12.
- Бутылина Е. В. Земельный контроль и надзор: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.
- Заславская Н. М. Правовой статус должностных лиц органов государственного экологического контроля // *Экологическое право*. 2011. № 3.
- Колязина А. В. Государственный контроль и надзор в жилищно-коммунальном хозяйстве: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018.
- Лунц М. Г. Из истории фабричного права. М., 1909.
- Малышева М. А. Теория и методы современного государственного управления: учеб.-метод. пособие. СПб., 2011.
- Мустафина-Бредихина Д. М. Административно-правовое регулирование государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018.
- Перов С. В. Контрольно-надзорные и регуляторные функции федеральных органов исполнительной власти: проблемы разграничения в контексте административной реформы // *Lex Russica*. 2019. № 2.
- Россинский Б. В. К вопросу о реформировании системы федеральных органов исполнительной власти // *Административное право и процесс*. 2004. № 1.
- Смородинова Ю. С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015.
- Ткач А. Н. Административная реформа и бизнес: итоги, проблемы, перспективы // *Право и экономика*. 2005. № 4.
- Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография. М., 1999.

References

- Afanasev V. G. Scientific governance of society: experience of systemic research. Moscow, 1973. 384 p. (In Russ.)
- Averin M. S. Administrative oversight of industrial security in the Russian Federation. Cand. diss. Moscow, 2015. 151 p. (In Russ.)
- Bakhrakh D. N. Public service: basic concepts, its components, content, principles. *Gosudarstvo i pravo*, 1966, no. 12, pp. 10—18. (In Russ.)
- Bardach E., Kagan R. A. The Problem of Regulatory Unreasonableness. Cambridge, 1982. 416 p.
- Braithwaite J. To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety. New York, 1985. 216 p.
- Butylina Ye. V. Land control and supervision. Cand. diss. Moscow, 2015. 204 p. (In Russ.)
- Kolyazina A. V. State control and supervision in housing and utilities. Cand. diss. Saratov, 2018. 246 p. (In Russ.)
- Lobel O. Interlocking Regulatory and Industrial Relations: The Governance of Workplace Safety. *Administrative Law Review*, vol. 57, no. 4 (Fall 2005).
- Lunts M. G. From the history of factory law. Moscow, 1909. 395 p. (In Russ.)
- Malysheva M. A. The theory and methods of modern government. St. Petersburg, 2011. 280 p. (In Russ.)
- Mustafina-Bredikhina D. M. Administrative and legal regulation of state control of mandatory requirements for the quality of medical activities in Russia. Cand. diss. Moscow, 2018. 237 p. (In Russ.)
- Perov S. V. Supervisory and Regulatory Functions of Federal Executive Bodies: Problems of Differentiation in the Context of Administrative Reform. *Lex Russica*, 2019, no. 2, pp. 69—80. (In Russ.)
- Rossinskiy B. V. On the issue of reforming the federal executive branch. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2004, no. 1, pp. 10—24. (In Russ.)
- Smorodina Yu. S. Control and supervision in the executive branch of the subjects of the Russian Federation (administrative and legal aspect). Cand. diss. Volgograd, 2015. 210 p. (In Russ.)
- Tkach A. N. Administrative reform and business: outcomes, problems, prospects. *Pravo i ekonomika*, 2005, no. 4, pp. 3—17. (In Russ.)
- Yakimov A. Yu. Status of the subject of administrative jurisdiction and problems of its implementation. Moscow, 1999. 200 p. (In Russ.)
- Zaslavskaya N. M. Legal status of state environmental control officials. *Ekologicheskoe pravo*, 2011, no. 3, pp. 2—7. (In Russ.)
-
-