

DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-2-135-148

## **Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть I)**

**Е.В. Масленникова**

Российский университет дружбы народов,  
*ул. Миклухо-Маклая, д. 10/2, Москва, Россия, 117198*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при  
Президенте Российской Федерации  
*пр. Вернадского, 82, Москва, РФ, 119571*

Проводимая в России реформа контрольно-надзорной деятельности (КНД) претендует на использование современных подходов к управлению, в числе которых – проектное управление, риск-ориентированный подход. В то же время основные проблемы и пути их решения видятся разработчикам реформы в плоскости совершенствования процедур контроля (надзора), оптимизации процедур проведения мероприятий по контролю. Основные ожидания реформационного эффекта связываются с использованием информационных технологий в КНД и механистическом закреплении видов контроля (надзора) за уровнями управления. Практика контрольно-надзорной деятельности не свидетельствует о принципиальных изменениях, а напротив, выявляет воспроизводство устоявшихся бюрократических подходов. Анализ российского исторического опыта контрольно-надзорной деятельности позволит не только сравнить технологии государственного контроля и надзора с точки зрения результативности их применения, но и систематизировать информацию о позитивном/частично позитивном применении методов и подходов к осуществлению контрольно-надзорной деятельности.

**Ключевые слова:** государственный контроль, надзор, реформа, контрольно-надзорная деятельность (КНД), контрольно-надзорные органы

Реформа контрольно-надзорной деятельности является одним из 11 приоритетных направлений, утвержденных Советом по стратегическому управлению и проектной деятельности при Президенте РФ. Приоритетная программа по реформе контрольно-надзорной деятельности, которая реализовывалась в 2016–2018 гг. Правительством Российской Федерации являлась важной и неотъемлемой частью совершенствования и повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности. Вместе с тем реализация мероприятий приоритетной программы осуществлялась без реализации структурных и институциональных изменений контрольно-надзорной деятельности и до сих пор не привела к качественно новому уровню защиты охраняемых законом ценно-

стей (жизни и здоровья граждан, их прав и свобод, имущества, окружающей среды, культурного наследия и пр.).

Говоря о структурных и институциональных изменениях контрольно-надзорной деятельности, прежде всего подразумевается необходимость создания инструментов сокращения и укрупнения видов контроля, с учетом минимизации ущерба охраняемых законом ценностей. Системный переход к внедрению методологии функционального анализа контрольно-надзорных функций должен сопровождаться предварительным анализом, который позволит ответить в том числе на следующие вопросы:

- каким образом новые механизмы повлияют на сокращение ущерба охраняемых законом ценностей и минимизацию рисков;
- какие экономические последствия для бизнеса влечет за собой необходимость соблюдения новых требований по «цифровизации»;
- в каком объеме сократится административная нагрузка на бизнес по результатам успешной имплементации данных инструментов (в том числе в денежном выражении).

Основной целью при этом является не создание существенного числа «мегарегуляторов», а переформатирование органов контрольно-надзорной деятельности по принципу «один риск – один контроль», что задает соответственно строгую приоритизацию деятельности и отсутствие возможности отчета о своей деятельности незначимыми и несущественными показателями с точки зрения влияния на уровень риска охраняемым законом ценностям.

Централизация деятельности контрольных органов в СССР прошла несколько этапов, каждый из которых отличался организационными особенностями, но неизменно характеризовался партийностью. Значимость и универсальность партийного контроля заключались в его тотальности и иерархичности: объектами контроля выступали центральные и местные органы управления, отрасли народного хозяйства; а также проводились инспекционно-ревизионные обследования учреждений и предприятий; велась проверка исполнений решений правительства.

Общие характеристики организации и осуществления контрольной (надзорной) деятельности в советский период:

- разработка и утверждение методик проведения контрольной (надзорной) деятельности; проводя параллели с современными практиками – аналогов административных регламентов исполнения государственных функций;
- декларировалось, а в ряде случаев и осуществлялось, вовлечение в КНД общественности, предпринимались попытки осуществлять контроль в соответствии с принципами коллективности и гласности;
- предпринимались попытки классифицировать контролирующие органы в зависимости от объекта контроля (от видов продукции, на которые распространяется контрольная деятельность);
- предполагалось, что КНД, в первую очередь, ориентирована на выявление практических достижений или недостатков хозяйственных и админи-

стративных органов, но также выполняет методологическую и превентивную функции: установление характерных конкретных области деятельности типических приемов нарушений и поиск средств их предотвращения, «не уклоняясь в сторону выискивания отдельных хищений и злоупотреблений» [1].

Организационные изменения и полномочия контрольных органов СССР могут быть разделены на этапы, связанные с выполняемыми функциями.

### **1923–1934 годы**

Центральная контрольная комиссия, далее – Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции СССР (ЦКК – НК РКИ)

Создание Центральной контрольной комиссии произошло по решению IX Всероссийской конференции Рабоче-крестьянской партии большевиков, прошедшей 22–25 сентября 1920 г. А обязанности, права, задачи ЦКК были определены X съездом РКП(б) в марте 1921 г. В апреле 1923 г. был создан орган партийно-государственного контроля (ЦКК – НК РКИ). НК РКИ не осуществлял сплошной контроль за денежными и имущественными операциями государственных органов, его аппарат включал коллегии при наркоме, центральные управления, которые, в свою очередь, подразделялись на секции, инспекции и отделы, и также – три самостоятельных отдела. НК РКИ СССР проводил контроль за выполнением декретов и постановлений правительства, руководил органами рабоче-крестьянских инспекций республик, областей; разрабатывал мероприятия по усовершенствованию работы государственного. НК РКИ вел разработку стандартов и готовил предложения по рационализации производства и управления. НК РКИ СССР был упразднен в феврале 1934 г. в связи с созданием Комиссии партийного контроля при ЦК ВКП(б) и Комиссии советского контроля при СНК СССР.

### **1929–1932 годы**

Центральная комиссия по чистке советского аппарата при Народном комиссариате рабоче-крестьянской инспекции СССР была образована 2 июня 1929 г. для проведения проверки и «чистки» советского государственного аппарата. Комиссия не имела четкой структуры, ее деятельность осуществляла через создаваемые в различных учреждениях «рабочие бригады». За период существования были проведены проверки приблизительно в 250 учреждениях, проверено до 90 тыс. человек. Комиссия была упразднена в июле 1932 г.

### **1925–1930 годы**

Институт государственных бухгалтеров-экспертов при Народном комиссариате рабоче-крестьянской инспекции СССР был образован в августе 1925 г. «в целях содействия правильной постановке счетоводства и отчетности в го-

сударственных, концессионных, смешанных, кооперативных, общественных и частных предприятиях и государственных учреждениях» [3]. Структура института включала Центральное бюро, комиссии: консультационную, организационную, редакционную; научно-исследовательские секции и отделы. Деятельность была прекращена в июне 1930 г.

### **1926–1932 годы**

Государственный институт техники управления (ИТУ) Народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции (НК РКИ) был образован в январе 1926 г. В функции института входило: проведение научного обобщения результатов рационализации техники управления, анализ качественного состава государственного аппарата, техники работы учреждений. Институт был ликвидирован в апреле 1932 года.

### **1934–1940 годы**

Комиссия советского контроля (КСК) при Совете народных комиссаров СССР была создана в соответствии с постановлением ЦИК СССР и СНК СССР в феврале 1934 г. в связи с упразднением НК РКИ СССР. Структура Комиссии включала Бюро, секретариат, 21 группу, осуществлявшую контроль по отдельным отраслям хозяйственного и культурного строительства. Постоянные представители комиссии (уполномоченные) в республиках, краях и областях осуществляли свою деятельность независимо от местных органов власти. Комиссией проводились проверки работы центральных и местных органов управления. Комиссия завершила свою работу в сентябре 1940 года в связи с образованием Народного комиссариата государственного контроля СССР.

### **1940–1957 годы**

На Народный комиссариат государственного контроля СССР возлагался контроль за исполнением решений правительства, контроль за учетом и расходованием государственных денежных средств и материальных ценностей, в том числе функции, которые ранее осуществлялись Наркомфином. Производились плановые и внезапные государственные ревизии, готовились заключения по исполнению государственного бюджета. В годы войны задачей Наркомата стала проверка выполнения постановлений Государственного комитета обороны по обеспечению армии, но и в целом деятельность комиссариата распространялась на общественные и военные учреждения. В марте 1946 г. комиссариат был преобразован в Министерство государственного контроля, в составе которого были группы главных контролеров, которые формировались по отраслевому принципу, предназначенные для проверки деятельности органов управления СССР, учреждений и предприятий, органов суда, проку-

ратуры, арбитража, а также общественных и военных учреждений и организаций. Министерство в 1957 г. преобразовано в Комиссию советского контроля при Совете Министров СССР.

Фундаментом системы контроля (надзора) являлся партийный контроль, проводимый и непосредственно партийными комитетами на местах, и Центральной Контрольной комиссией. Система партийно-государственного контроля, которая сложившаяся в первые годы Советской власти, впоследствии переросла в бюрократический контрольный аппарат. В 1957 году после упразднения Министерства государственного контроля, вновь была восстановлена Комиссия советского контроля Совета Министров СССР с вертикально разветвленной системой республиканских и других местных структур. Проверки и ревизии проводились как по плану, инициированному «сверху» от правительства или ЦК, так и по жалобам населения и даже оп анонимным письмам. Так, по данным отчета о работе МГК СССР, по результатам проверок за 1946 год:

- издано 677 приказов о дисциплинарных взысканиях 1068 человек;
- к судебной ответственности было привлечено 190 человек, в том числе – к расстрелу – 5, к тюремному заключению – 69, исправительно-трудовым работам – 15 чел.

По отчетам Министерства государственного контроля и Комиссии советского контроля, доля проверок, проведенных по плановым мероприятиям ведомства, составила в 1956 году 19,5% от общего числа проверок и ревизий; 26,7% – в 1960 г. Доля проверок, проведенных по анонимным письмам и жалобам, была существенно больше: 59,7% – в 1956 году и 49% – в 1960 году.

### 1957–1962 годы

В этот период происходила последовательная передача функций государственного контроля от Комиссии советского контроля при Совете Министров СССР (1957–1961) к Комиссии государственного контроля при Совете Министров СССР (1961–1962). К функциям Комиссии, образованной в период реорганизации системы государственных учреждений СССР, было отнесено: совершенствование государственного аппарата управления, сокращение расходов на его содержание; проведение проверок исполнения решений правительства по вопросам народного хозяйства и соблюдения государственной дисциплины, борьба с бюрократизмом. В структуре Комиссии отделы проверок разделялись по отраслям народного хозяйства.

### 1962–1991 годы

В достаточно большой интервал времени можно включить деятельность Комитета партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР (1962–1965), Комитета народного контроля при Совете Мини-

стров СССР (1965–1979), Комитета народного контроля СССР (1979–1991) и Контрольной палаты СССР (1991).

Комитет партийно-государственного контроля осуществлял контроль за выполнением директив партии и правительства, государственных планов и заданий органами власти, советскими и хозяйственными организациями, предприятиями, колхозами. Доклады по результатам готовились по отдельным отраслям народного хозяйства; министерствам и ведомствам. В соответствии с Законом о Комитете народного контроля СССР (1979 г.) определялся статус Комитета как Союзно-республиканского органа, возглавляющего систему органов народного контроля. Комитет формировался Верховным Советом СССР, его председатель Комитета входил в состав правительства СССР. Структура Комитета выстраивалась по отраслевому принципу.

В мае 1991 г. была создана, а в декабре 1991 г. ликвидирована Контрольная палата СССР.

Либерализация экономики в начале 90-х годов, отмена плановой экономики повлекли за собой отмену запретов, потенциально препятствующих развитию предпринимательства и хозяйственной деятельности. Многие контрольно-надзорные функции государства были утрачены. Государственный контроль как метод государственного регулирования фактически стал формироваться заново.

В середине 1990-х годов происходи масштабное увеличение правовых актов, в том числе в сфере КНД, устанавливающих административные барьеры для хозяйствующих субъектов.

О необходимости реформы системы исполнительной власти и сферы государственного управления (в дальнейшем преобразования обозначались как Административная реформа) было сказано в послании Президента Российской Федерации Б. Ельцина Федеральному собранию РФ 6 марта 1997 г.: «Функции и полномочия многих органов исполнительной власти аморфны и нередко дублируются. У нас существует множество ведомственных и вневедомственных контролирующих структур; кроме того, контрольные и надзорные функции имеют правоохранительные органы. Но если сопоставить их численность с результатами работы, в частности, с динамикой нарушений, с количеством привлеченных к административной и дисциплинарной ответственности должностных лиц, итог окажется неутешительным. Более того, нередко работники контрольных и надзорных органов используют свои полномочия не для выполнения своих функций, а для поборов. Особенно страдает от этого малый бизнес» [2].

Необходимо акцентировать внимание на то, каким образом формулируются ожидаемые результаты КНД: количественные значения проведенных проверок, количество выявленных нарушений.

В Послании Федеральному собранию РФ от 17 февраля 1998 г. сказано: «Одним из основных направлений федеральной, региональной и местной политики должна стать поддержка малого и среднего предпринимательства. Раз-

умеется, для этого необходимы и снятие бюрократических барьеров, стоящих перед малыми и средними предпринимателями, и упорядочение контрольной деятельности (как известно, «низовая» коррупция особенно процветает на почве взаимодействия государственных и муниципальных служащих с малым и средним предпринимательством), и прочная защита честных предпринимателей от давления криминального мира» [3].

В Указе Президента РФ от 29 июня 1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства» обозначаются основные задачи органов государственной власти в Российской Федерации при проведении государственной политики развития предпринимательства в стране:

- сокращение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности;
- уменьшение количества государственных органов, осуществляющих лицензирование предпринимательской деятельности, и регламентирование в полном объеме деятельности по лицензированию вышестоящими органами государственной власти;
- четкое разграничение функций по лицензированию, контролю и государственному регулированию между различными органами исполнительной власти.

В начале 2000 г. Центр стратегических разработок (ЦСР) начал готовить «Основные направления социально-экономической политики правительства на долгосрочную перспективу» (Стратегия-2010). Работой руководил Герман Греф. Планировалось, что Стратегия-2010 станет основой для всех последующих планов и среднесрочных программ правительства. Документ предполагал увеличение ВВП страны в 2,2 раза к 2010 г. в долларовом соотношении, значительное повышение уровня жизни населения, крупномасштабные экономические реформы (в том числе естественных монополий), а также присоединение к Всемирной торговой организации (ВТО). Документ в урезанном варианте (без проекта реформы госуправления) был одобрен правительством в июне 2000 г., но в виде нормативного акта принят не был, но, тем не менее, послужил основой для последующих преобразований в системе государственного управления.

В правительственном докладе «О практике применения нормативных правовых актов, направленных на снятие административных барьеров в экономике»: сказано, что к 2000 г. «...общие затраты предпринимателей на преодоление административных барьеров составляли от 18 до 19 миллиардов рублей в месяц, или около 10 процентов розничного товарооборота. Каждый десятый рубль потребителя оплачивал преодоление административных барьеров торговлей и промышленностью» [4].

В конце 2000 г. была создана межведомственная Комиссия по устранению административных ограничений в предпринимательстве и оптимизации расходов федерального бюджета на государственное управление. Далее по-

следовало принятие нескольких правовых актов, направленных на упрощение разрешительной деятельности и контрольно-надзорных процедур:

– Федеральный закон от 8 августа 2001 г. №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»;

– Федеральный закон от 8 августа 2001 г. №129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;

– Федеральный закон от 8 августа 2001 г. №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

– Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. №184-ФЗ «О техническом регулировании».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2002 г. №135 «О лицензировании отдельных видов деятельности» был определен перечень федеральных органов исполнительной власти осуществляющих лицензирование.

До 2001 г. правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности отличалось фрагментарностью. Деятельность государственных инспекторов отличалась широтой усмотрения, статус содержал полномочия по применению мер административного принуждения, значимых для граждан и организаций как объектов КНД. Сформировались условия для коррупционных преступлений, препятствования экономическому развитию, недобросовестной конкуренции. Для примера: до 2001 г. регистрация юридических лиц регулировалась более чем 50 федеральными нормативными правовыми актами, не считая множества таких же документов регионального и местного уровня [5].

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» установил:

– общие принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);

– требования к проведению и оформлению результатов контрольных мероприятий;

– ограничения при проведении мероприятий по контролю.

Основными целями законодательства в области государственного контроля и надзора заявлялись: упорядочение проведения проверок и контрольных мероприятий. Но анализ практики применения 134-ФЗ в период с 2002 по 2007 гг. показал, что количество мероприятий по контролю со стороны большинства государственных органов, а также временные издержки хозяйствующих субъектов при их проведении практически не сократились. По официальным данным, в первой половине 2002 г. количество инспекций сократилось на 21% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, во второй половине снижение количества проверок составило уже 27% – главным образом за счет уменьшения числа проверок, проводимых инспектора-

ми Государственной противопожарной службы<sup>1</sup>. Примерно на четверть было снижено количество инспекторских проверок, запланированных Российской транспортной инспекцией Министерства транспорта РФ. В этот же период увеличилась контрольная активность Государственного надзора за связью и информацией в РФ: количество плановых инспекций возросло на 56,6%, а внеплановых – на 88,6%.

На региональном уровне среднее число проверок также увеличилось, об этом свидетельствуют статистические данные, «поступившие из двадцати регионов Российской Федерации, четыре из которых показали рост показателей по контрольным мероприятиям» [5].

Сложности реализации положений Закона № 134-ФЗ продемонстрировали недостатки, связанные, в первую очередь с содержанием норм данного закона, а также рядом других причин:

- общей неэффективностью существующей системы государственного контроля (надзора);
- избыточностью обязательных требований к субъектам предпринимательской деятельности;
- отсутствием информации о предъявляемых обязательных требованиях;
- неиспользованием положений закона 134-ФЗ отдельными федеральными органами исполнительной власти;
- нарушениями требований закона со стороны органов государственного контроля (надзора) при отсутствии реальной ответственности за допущенные нарушения.

Закон «О защите прав юридических лиц» содержит большое количество исключений из сферы применения: его действие не распространяется на отношения, связанные с осуществлением:

- налогового, валютного и бюджетного контроля;
- банковского и страхового надзора,
- некоторых видов специального государственного контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на финансовом рынке;
- транспортного контроля (в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также в стационарных и передвижных пунктах на территории РФ);
- государственного контроля (надзора) администрациями морских, речных портов и инспекторскими службами гражданской авиации аэропортов на территориях указанных портов;
- таможенного контроля;

---

<sup>1</sup> С 1 января 2002 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 9 ноября 2001 г. № 1309 «О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности». Государственная противопожарная служба Министерства внутренних дел РФ была реорганизована. Сотрудники (278 тысяч человек) вошли в состав Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

- иммиграционного контроля;
- лицензионного контроля;
- контроля безопасности при использовании атомной энергии;
- санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля в пунктах перехода Государственной границы РФ;
- контроля объектов, признаваемых опасными в соответствии с законодательством РФ, а также особо важных и режимных объектов, перечень которых устанавливается Правительством РФ;
- оперативно-розыскных мероприятий, дознания, предварительного следствия, прокурорского надзора и правосудия; государственного метрологического контроля (надзора) [5].

Закон № 134-ФЗ акцентировал внимание на правах юридических лиц по отношению к контролирующим органам, но не повлиял на дублирование функций существующих контрольно-надзорных органов.

Необходимо отметить, что экономические показатели деятельности малых предприятий, которые в наибольшей степени испытывают на себе негативные последствия высокого административного вмешательства, не свидетельствуют об успехе предпринятых мер по дерегулированию экономики. Оценки большинства основных показателей деятельности малых предприятий в промышленности, как свидетельствуют данные Центра экономической конъюнктуры при Правительстве Российской Федерации, в III–IV кварталах 2002 г. были ниже, чем в аналогичном периоде 2001 г.

Закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» определяет:

- порядок проведения мероприятий по контролю, осуществляемых органами государственного контроля (надзора);
- права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора);
- меры по защите их прав и законных интересов;
- обязанности органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц при проведении мероприятий по контролю.

Предполагалось ограничение возможности проведения необоснованных, внеплановых проверок; планировалось четко определить перечень органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции. В соответствии со ст. 4 Закона «определение федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на проведение государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка деятельности осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации...»

Практика свидетельствовала, что основные административные барьеры связаны с деятельностью территориальных подразделений федеральных органов власти (Госпожнадзора России, Госсанэпиднадзора России, МВД России). Причины, среди прочих, и в том, что перечисленные госорганы опира-

ются в своих действиях не на законодательство по де бюрократизации, а на собственные нормативные акты и сложившуюся практику. Например, Экспертно-координационным советом по развитию малого и среднего бизнеса при полномочном представителе Президента Российской Федерации в июле 2002 г. в докладе «Дублирование в деятельности органов государственного контроля» констатировалось: почти у всех КНО, за небольшими исключениями (органы, ответственные за исполнение федерального бюджета; Федеральная инспекция труда; Государственная семенная инспекция; органы, осуществляющие государственный надзор и контроль в области мелиорации земель и некоторые другие), обнаружались дублирующие полномочия, не относящиеся к основному профилю деятельности.

В декабре 2002 г. Минэкономразвития РФ был подготовлен доклад «Инвентаризация функций, оценка структуры, численности работников и уточнение порядка финансирования органов (организаций), осуществляющих государственный контроль (надзор)», в котором заявлено:

– на законодательном уровне отсутствуют единые и четкие подходы к определению структуры, функций, численности и порядка финансирования органов государственного контроля (надзора);

– не определена экономическая целесообразность существования каждого конкретного органа государственного контроля (надзора) и наделения этого органа объемом полномочий по контролю;

– разделение объектов контроля между контролирующими организациями проведено нечетко. Это приводит к многократному дублированию функций (в том числе дублированию не только по горизонтали между ведомствами, но и по вертикали – между структурами разных уровней одного и того же ведомства и между федеральными, региональными и муниципальными органами, наделяемыми полномочиями по контролю), что увеличивает административную нагрузку на предпринимательский сектор. Нет конечного перечня контрольных (надзорных) функций, фактически, систематизировать информацию об этих функциях можно только ориентируясь на Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2002 г. №135 «О лицензировании отдельных видов деятельности» закреплён перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в сфере лицензирования. Но не была проведена инвентаризация обязательных требований, и это отразилось на правоприменительной практике: принцип презумпции добросовестности предпринимателя не реализован. Не была также установлена административная ответственность для должностных лиц органов государственного контроля (надзора), нарушающих требования законодательства об осуществлении государственного контроля (надзора) [6].

В Послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию от 16 мая 2003 г. говорится: «Наша бюрократия и сегодня обладает огромны-

ми полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти. Должен подчеркнуть, что такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов. При этом, несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод»; «Считаю, бюрократию надо не убеждать уменьшать свои аппетиты, а директивно ограничивать. Надо провести радикальное сокращение функций госорганов».

Указом Президента от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» обозначены приоритеты – исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти и организационное разделение функций, касающихся надзора и контроля.

Подводя итоги развития и реформирования КНД в период до 2004 г., важно отметить:

1. В правовых актах не устанавливались цели и задачи КНД; не определялись принципы взаимодействия между субъектами и объектами КНД.

2. Многообразие видов КНД, зачастую с дублирующими функциями. При этом объекты контроля, как правило, не обладали необходимой информацией о полномочиях контрольно-надзорных органов и процедурах проведения контрольных (надзорных) мероприятий.

3. Права физических и юридических лиц не обеспечивались гарантиями при проведении контроля (надзора).

4. Из предмета правового регулирования КНД (в контексте федерального закона 134-ФЗ) исключены многие виды правоотношений, например, налоговый, таможенный, банковский контроль. Сам закон неоднократно претерпевал изменения, в основном направленные на расширение полномочий контрольно-надзорных органов.

5. Полномочия контрольных (надзорных) органов трактовались исполнителями излишне широко.

© Масленникова Е.В., 2018

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Дианов А.Г. Создание объединенных органов партийно-государственного контроля. Часть 1 // Омский научный вестник. 2013. № 3 (119). С.11–13.
- [2] Хазанов С.Д. Административная реформа и развитие предпринимательства в Российской Федерации (миф об административной реформе) // Бизнес, менеджмент и право. 2004. № 1. С. 53–55.
- [3] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17.02.1998 «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_22960/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22960/) (дата обращения 25.05.2018).

- [4] Лисеенко В.И. Институт государственного контроля и надзора в Российской Федерации: история попыток реформирования в 1990–2017 гг. // Вестник Уральского финансово-юридического института. 2017. №1 (7). С. 43.
- [5] Органы контроля и надзора РФ // Отечественные записки. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/organy-kontrolya-i-nadzora-rf#t1> (дата обращения 25.05.2018).
- [6] Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). Т. I. М.: Минэкономразвития России, 2011. С. 4–5.

## **The analysis of Russian experience of the reforming of control and supervisory activities**

**E.V. Maslennikova**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

*10/2 Miklukho-Maklaya St., Moscow, 117198, Russia*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

*82 Vernadsky pr., Moscow, 119571, Russia*

The reform of control and Supervisory activities (CPD) carried out in Russia claims to use modern approaches to management, including project management, risk-oriented approach. At the same time, the main problems and ways to solve them are seen by the developers of the reform in terms of improving the procedures of control (supervision), optimization of procedures for control measures. The main expectations of the reformation effect are associated with the use of information technologies in the CPI and the mechanistic consolidation of control (supervision) over the levels of management. The practice of control and Supervisory activities does not indicate fundamental changes, but rather reveals the reproduction of established bureaucratic approaches. The analysis of the Russian historical experience of control and Supervisory activities will allow not only to compare the technologies of state control and supervision in terms of the effectiveness of their application, but also to systematize information on the positive / partially positive application of methods and approaches to the implementation of control and Supervisory activities

**Key words:** state control, supervision, reform, control and Supervisory activities (KND), control and Supervisory bodies

### **REFERENCES**

- [1] Dianov A.G. Sozdanie ob"edinennyh organov partijno-gosudarstvennogo kontrolya. CHast' 1 // Omskij nauchnyj vestnik. 2013. № 3 (119). S. 11–13.
- [2] Hazanov S.D. Administrativnaya reforma i razvitie predprinimatel'stva v Rossijskoj Federacii (mif ob administrativnoj reforme) // Biznes, menedzhment i pravo. 2004. № 1. S. 53–55.

- [3] Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 17.02.1998 "Obshchimi silami – k pod"emu Rossii (o polozhenii v strane i osnovnyh napravleniyah politiki Rossijskoj Federacii)". URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_22960/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22960/) (data obrashcheniya 25.05.2018).
- [4] Liseenko V.I. Institut gosudarstvennogo kontrolya i nadzora v Rossijskoj Federacii: istoriya popytok reformirovaniya v 1990–2017 gg. // Vestnik Ural'skogo finansovo-yuridicheskogo instituta. 2017. № 1(7). S. 43.
- [5] Organy kontrolya i nadzora RF // Otechestvennye zapiski. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/organy-kontrolya-i-nadzora-rf#t1> (data obrashcheniya 25.05.2018).
- [6] Doklad ob osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora), municipal'nogo kontrolya v sootvetstvuyushchih sferah deyatel'nosti i ob ehffektivnosti takogo kontrolya (nadzora). T. I. M.: Minehkonomrazvitiya Rossii, 2011. S. 4–5.

**Об авторе:**

**Масленникова Елена Викторовна** – кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов; ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (e-mail: [maslennikova-ev@rudn.ru](mailto:maslennikova-ev@rudn.ru)).