

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра конституционного и муниципального права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ

Заведующий кафедрой
д-р юрид. наук, профессор

 Г.Н. Чеботарев
6 января 2018 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(магистерская диссертация)

КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнил работу
студент 3 курса
заочной формы обучения



Чикунов
Александр
Юрьевич

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент



Тепляков
Дмитрий
Олегович

Рецензент
главный специалист эксперт
отдела правового контроля
контрольного управления
аппарата Губернатора Ямало-
Ненецкого автономного округа,
канд. юрид. наук



Нохрин
Владимир
Михайлович

г. Тюмень, 2018

СОДЕРЖАНИЕ:

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	3
ВВЕДЕНИЕ	4
1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РФ	9
1.1. Правовая характеристика контроля и надзора и их соотношение в российской правовой системе	9
1.2 Правовой аспект конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ и уровень его влияния на содержание контрольных полномочий данного должностного лица	18
1.3. Разграничение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в сфере контроля	32
1.4. Содержание контрольных полномочий главы субъекта РФ на примере Тюменской области	34
2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА РЕГИОНА ПО РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ	41
2.1 Контрольные полномочия исполнительных органов государственной власти Тюменской области	41
2.2. Анализ проблем реализации переданных полномочий органам государственной власти Тюменской области	58
2.3 Оценка эффективности реализации контрольных полномочий осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъектов РФ	68
2.4 Основные проблемы реализации контрольных полномочий в системе органов госвласти субъектов РФ и пути их решения	74
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	83
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	93
ПРИЛОЖЕНИЯ	103

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

РФ	—	Российская Федерация
Субъект РФ	—	Субъект Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе развития государственная политика направлена на реформирование института контроля и надзора осуществляемого органами исполнительной государственной власти, как на территории Российской Федерации, так и на территории ее субъектов, поэтому вопросы регламентации контрольных полномочий осуществляемых региональным высшим должностным лицом приобрело особую актуальность. Работа посвящена исследованию проблемных вопросов правового регулирования данного контроля.

При этом, необходимо отметить, что актуальностью проблемы является статус высшего должностного лица субъекта РФ, который достаточно многогранен и сложен, вызвано это тем, что высшее должностное лицо субъекта РФ является главным органом не только по организации государственной власти в соответствующем регионе, но и по реализации контроля на территории субъекта РФ, чем воздействует в определенной мере на выполнение задач федерального уровня. Следовательно, для определения его конституционно-правового статуса первостепенной задачей является выявление места занимаемого в системе исполнительной власти субъекта РФ, выявление роли данного должностного лица в осуществлении контроля на территории возглавляемого им региона, а также правовая регламентация его контрольных полномочий в целом.

В связи с этим в работе следует провести комплексный анализ конституционного статуса высшего должностного лица субъекта РФ, как теоретического аспекта, так и правового. При этом необходим анализ нормативно-правовой базы не только федерального уровня, но и субъектов РФ в контексте судебной практики, поскольку на основе рассмотрения правового опыта различных субъектов РФ по регулированию контрольных полномочий высшего должностного лица наблюдается разность подходов регионов в этом вопросе, выраженная в различных способах организации государственной власти, то есть в ряде субъектах регламентирована должность высшего должностного лица, либо должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта

РФ, но, как правило, в большинстве регионов регламентирована должность, сочетающая две вышеуказанные должности.

В работе рассматриваются формы правового регулирования, сложившиеся в субъектах РФ, с целью выявления правовых коллизий регионального законодательства, чтобы рассмотреть данные коллизии через призму правоприменительной практики.

Что же касается практической актуальности проблемы, то она фактически выражается в достижении основных показателей документов стратегического планирования, а именно применение риск-ориентированного подхода, снижение административного барьера при реализации контрольных полномочий.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в рамках формирования и реализации контрольных полномочий высшего должностного лица региона.

Предметом исследования является правовая регламентация контрольных полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в разрезе норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ.

Целью исследования является анализ теоретической и правовой базы регулирующих вопросы реализации контроля высшим должностным лицом субъекта РФ, чтобы на основе данного анализа дать обобщенную характеристику контрольных полномочий высшего должностного лица субъекта РФ на примере Губернатора Тюменской области. Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть общую характеристику контрольных полномочий высшего должностного лица субъекта РФ;
- выявить соотношение контроля и надзора в российской правовой системе;
- рассмотреть статус высшего должностного лица субъекта РФ, регламентированный законодательством федерального и регионального уровней;
- проанализировать контрольные полномочия высшего должностного лица Тюменской области в контексте законодательства и практики других регионов;

- рассмотреть контрольные полномочия исполнительных органов государственной власти Тюменской области в контексте законодательства и практики других регионов;

- проанализировать проблемы реализации переданных полномочий исполнительным органам государственной власти Тюменской области

- раскрыть проблемы реализации контрольных полномочий осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъектов РФ;

- определить пути повышения эффективности реализации контрольных полномочий осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъектов РФ (на примере Тюменской области в контексте законодательства и практики других регионов).

В ходе исследования автором применялись следующие методы: диалектический, системного анализа, сравнительно-правовой, статистический, логический, конкретно-социологический, структурно-функциональный, формально юридический и некоторые другие методы.

Нормативной основой исследования послужили законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регламентирующие вопросы установления правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ, а также проблемные вопросы реализации контрольных полномочий данным лицом.

Эмпирическую основу исследования составляют государственные и региональные программы, концепции федеральные и региональные документы стратегического планирования основной целью которых является развитие контрольной надзорной деятельности, постановления Конституционного Суда РФ, решения судов различных инстанций.

Кроме того, были использованы официальные статистические данные Российской Федерации и Тюменской области, данные государственной автоматизированной информационной системы «Управление».

Степень научной разработанности темы. Проблемы осуществлений контрольных полномочий, а также проблемы двойственной природы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ на протяжении многих лет являются предметами исследований научного сообщества,

при этом анализ юридической науки позволяет сделать вывод о том, что в данной сфере еще много проблемных и дискуссионных вопросов. Которые были проработаны в данной работе.

Теоретическую основу исследования составили труды следующих ученых: Баглая М.В., Авакьян С.А. Акчурина А.Р., Алехина А.П., Кармолицкого А.А., Козлова Ю.М., Ангрыковой Г.М., Андреевой Ю.А., Балдина А.К., Ляпина И.Ф., Баранова М. Л., Безрукова А.В., Беляева В.П., Бондарь Н.С., Джагарян А.А., Денисова С.А., Васяниной Е.Л., Гамидуллаевой Л.С., Кудилинского М.Н., Макаровой Т.Б., Мининой А.А., Перепадя О.А., Тарасова А.М., Тухватуллина Т.А., Чхутиашвили Л.В., Кононова А.Л., Нерсисянца В.С., Чиркина В.Е., Ануфриева В.М. и других.

Однако, учитывая весьма внушительный теоретический и фактический опыт, накопленный юридической наукой и практикой и несмотря на достаточное внимание ученых этой теме, исследования в этой области нельзя назвать законченными, поэтому некоторые аспекты темы требуют дальнейшего рассмотрения.

Научная новизна состоит в том, что в правовой науке конституционного права практически не проводилось комплексного исследования контрольных полномочий Губернатора Тюменской области

Теоретическое значение выпускной квалификационной работы определяется тем, что результаты исследования позволяют оценить процесс реформирования системы контрольно-надзорной деятельности, а также выявить проблемные вопросы осуществления контрольных полномочий высшим должностным лицом субъекта РФ, в частности Губернатором Тюменской области.

Практическая значимость работы в том, что в работе сформулированы проблемы по направленности контрольных полномочий глав субъектов РФ, просчитана и дана оценка эффективности контрольных полномочий, а также определены пути повышения данной эффективности. Разработанные предложения могут быть использованы в дальнейшем для законодательной инициативы Тюменской области.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РФ

1.1. Правовая характеристика контроля и надзора и их соотношение в российской правовой системе

В целях объективного рассмотрения вопроса обозначенного во введении настоящей работы, касаясь реализации контрольных полномочий главой региона необходимо изначально рассмотреть теоретические вопросы. А именно раскрыть понятия «контроль» его соотношение с термином «надзор» в российской правовой системе, а также проанализировать правовую характеристику и сущность института высшего должностного лица субъекта РФ и определить его место и роль в системе исполнительной власти субъекта РФ.

Необходимость сравнения понятий «контроль» и «надзор» сложилась ввиду того, что институт контроля и надзора сформированный в нашем государстве имеет достаточно разветвленную направленность. Однако, как показывает анализ правовой составляющей регламентирующей данный вопрос, а также практической составляющей деятельности соответствующих органов осуществляющих контроль и надзор в РФ, утверждать, что данный институт функционирует в государственном управлении на надлежащем уровне, в настоящее время не допустимо. Поскольку требуется четкая законодательная регламентация не только правового статуса органов осуществляющих контрольные и надзорные полномочия, но и их структуры, разграничение задач и функций, а также требуется надлежащее определение формы взаимодействия данных органов.

Следует отметить, что российское научное сообщество проявляло интерес к вопросам контрольных и надзорных функций еще с «советского» времени, что нашло отражение в многочисленных трудах ученых, такой интерес вполне обоснован – правовые коллизии, противоречивость законодательства регламентирующего вопросы контрольных и надзорных полномочий

соответствующих органов, влекут за собой недочеты в деятельности данных органов, а в редких случаях и прямые злоупотребления со стороны должностных лиц (данный вопрос будет рассмотрен ниже). Всё это обосновывает актуальность процесса реформирования контрольной и надзорной деятельности протекающего в настоящее время в РФ, поскольку уже должная правовая регламентация деятельности органов осуществляющих контроль и надзор будет являться перспективой четкого соблюдения установленных норм права, а также смягчить напряженность в правоотношениях между субъектом и объектом контрольных или надзорных полномочий.

В связи с этим в работе предпримем попытку сформулировать определения терминов «контроль» и «надзор», исследовать основные их сходства и различия, в результате чего решить вопрос об актуальности разграничения данных понятий в условиях развития современной юридической науки.

Актуальность рассматриваемой проблемы выражается в необходимости законодательной регламентации терминологии с целью применения реальной функциональной ориентации контрольной и надзорной деятельности. Изложение своей позиции по обозначенной проблематике целесообразно начать с исследования теоретической части. Анализ теории, законодательной базы, правоприменительной практики выявил огромное количество мнений раскрывающих термины «контроль» и «надзор» и их основные признаки, при этом нет однозначного и ясного понятия по вопросу соотношения терминов. В настоящее время существует три основные абсолютно противоположные точки зрения, при этом акцент смещается в сторону позиции о тождественности терминов «контроль» и «надзор»¹. Представителями данной позиции являются такие ученые как, Погодина Н.А. Тарасов А.М., Гуляева А.П., Андреева Ю.А., Студеникина М.С., Кудлинский М.Н.

Аргументируют авторы свою точку зрения, прежде всего тем, что основные признаки рассматриваемых понятий совпадают и каких либо различий нет, при этом главным аргументом ученых является позиция законодателя, поскольку, по их мнению, законодатель оперирует данными терминами «как синонимами не

¹ См.: например, Погодина Н.А. Карелин К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе//Российская юстиция. 2012. № 3. С. 13; Тарасов А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля. С. 17, 20 - 21

удостаивая надзор какой-либо специфики в правовом регулировании»¹ (в качестве примера ученые приводят главу 57 Трудового кодекса РФ², а также федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³ (далее Федеральный закон № 294-ФЗ). Гуляев А.П. считает, что «понятия «контроль» и «надзор» хотя в некоторых законодательных и нормативных актах рассматриваются как различные, но какого-либо отличия в этих актах не просматривается»⁴.

В противовес данной теории автором были проанализированы нормативные правовые акты регламентирующие контроль и надзор за определенной деятельностью, проведенный анализ позволяет сделать вывод, что из ста проанализированных актов в 57 % случаев (56 актов) законодатель рассматривает надзор как отдельную форму деятельности специального органа власти, установленного нормативным правовым актом за определенной сферой. Самым противоречивым в данном случае нормативным правовым актом считается Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях⁵ (далее КоАП РФ), поскольку данный документ использует анализируемые термины и как синонимы и как отдельную деятельность органов, не разъясняя при этом основания применения данных терминов (например, глава 29 административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; статья 7.2 контроль и надзор в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также зданий и других сооружений, принадлежащих указанным пользователям и органам).

Соответственно в обосновании теории о тождественности терминов «контроль» и «надзор» со ссылкой на законодателя наблюдается несоответствие действительности.

¹ Погодина Н.А., Карелин К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 7

² Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Российская газета. № 256. 31.12.2001

³ Российская газета. № 266. 30.12.2008

⁴ Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 6 - 8.

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. № 256. 31.12.2001

Необходимо отметить, позицию Кудлинского М.Н. который считает, что проблема разделения понятий «контроль» и «надзор» представляется полностью надуманной и потерявшей актуальность, по мнению Кудлинского разделение данных терминов характерно более советскому периоду в силу особенностей устройства государственного управления советского периода, линейной и функциональной подчиненности органам власти¹, где доминировали именно надзорные функции, по мнению ученых, советского периода времени понятие «надзор» более шире, чем «контроль»².

Но на современном этапе, по мнению Кудлинского М.Н., этой проблемы не существует соответственно, «понятия «контроль» и «надзор» не следует воспринимать в качестве разных, не совпадающих видов государственно-властной деятельности. Надзор следует рассматривать в качестве традиционного наименования определенных разновидностей контроля»³.

При этом Кудилинский полагает, что авторы, в своих работах выявляя признаки надзора и контроля с целью обоснования автономности данных дефиниций, распространяют на всю надзорную деятельность признаки надзора осуществляемого органами прокуратуры. По мнению ученого такой подход в аргументации не обоснован, так как полномочия прокуратуры в области общего надзора специфичны и не могут быть шаблонными или показательными в надзорной деятельности осуществляемой другими органами. Поскольку «надзор» в работе прокуратуры является скорее традиционным, чем сущностным, и тем более научно обоснованным⁴. Данное утверждение жестко критикуется представителями следующей группы ученых (Беляевым В.П. и Бессарабовым В.Г.) В.Г. Бессарабов, отмечает, что «прокурорский надзор входит в систему государственного контроля, и считает, что эти понятия различны по содержанию»⁵.

Более того, ученые напротив, считают необходимым на законодательном уровне закрепить автономное разделение терминов «контроль» и «надзор»⁶ и данной

¹ Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности: к соотношению понятий «контроль», «надзор» // Социология и право. 2015. № 1(27). С. 38

² Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. С. 18 - 19

³ Кудилинский М.Н. Там же. С. 39

⁴ Кудилинский М.Н. Там же. С. 39

⁵ Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов об общественных объединениях: пособие / В.Г. Бессарабов, И.С. Викторов, М.В. Маматов; Акад. Ген. прокуратуры РФ.- М. 2010. С. 16

⁶ Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. 207

точки зрения придерживается автор работы. Основным признаком разделения терминов Баранов М. Л. и Беляев В. П. считают основанную на законе деятельность специального субъекта осуществления надзора, то есть органа государственной власти¹. Баранов М. Л. отмечает, что если «контрольная функция имманентно присуща всем органам государственной власти, то функция надзора входит в состав специальной компетенции государственных органов»², соответственно, он разделяет эти понятия на две категории.

И наконец, третья группа ученых соотносят контроль и надзор как целого и части, аргументируя это тем, что у данных понятий совпадают признаки³.

Действительно, рассмотреть конкретные различия между понятиями «контроль» и «надзор» бывает затруднительно, поскольку и контрольная, и надзорная деятельность связаны общим целевым назначением - соблюдением законности. Однако и абсолютное отождествление контроля и надзора нельзя признать верным, так как в правоприменительной практике они имеют самостоятельное значение и собственное содержание. Кроме того, как указано выше, органы, осуществляющие контрольную и надзорную деятельность, зачастую уполномочены разными полномочиями в отношении проверяемых субъектов.

Трудность рассматриваемой проблематики заключается еще в том, что, как отмечалось ранее в законодательстве данные термины не только не разграничиваются, но и в большинстве случаев употребляются как равнозначные, без каких-либо разъяснений по поводу их сущности, суды также при толковании норм, принятии решений оперируют терминами в качестве тождественных (например, Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П⁴). Полагаем, можно квалифицировать как факт пробела в законодательстве РФ, требующего скорейшего устранения, поскольку в настоящее время в масштабах государства прослеживается недостаточно эффективный контроль и надзор, а отсутствие конкретики в законодательстве негативно сказывается на понимании

¹ См.: Баранов М. Л. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Новый юридический журнал. 2011. № 3. С. 6; Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199 - 207

² Баранов М. Л. Указ. соч. С. 6

³ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 437 – 438; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ: Учебник. М.: Зерцало. М, 2001. С. 297.

⁴ Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2015

функциональной направленности рассматриваемых терминов и влечет необоснованное расширение полномочий контрольных и надзорных органов.

Проведенный анализ позволяет сформулировать свое авторское видение терминов.

По нашему мнению термин «контроль» представляет собой форму управленческой деятельности, при которой уполномоченные органы, должностные лица и общественные органы, в рамках контрольного производства систематически осуществляют проверку деятельности подконтрольных органов на предмет соответствия их решений и действий требованиям законности, целям осуществляемой деятельности, а так же фактического соблюдения требований законодательства, в рамках которой принимают меры по предупреждению и пресечению допущенных нарушений в целях обеспечения интересов государства, защиты прав и свобод граждан.

Надзор - это форма юридической деятельности специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти, уполномоченного исполнительного органа государственной власти субъектов РФ (региональный надзор), уполномоченного органа местного самоуправления (муниципальный надзор) заключающаяся в создании системы проверки функциональная ориентированность, которой направлена на обеспечение соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами Конституции РФ, обязательных требований и исполнения законодательства в процессе осуществления различных видов деятельности, в предупреждении и пресечении их нарушений, а также в принятии мер в отношении лиц, допустивших нарушение закона с последующим инициированием процедуры привлечения к юридической ответственности в целях обеспечения режима законности и правопорядка в обществе.

В качестве примера можно указать следующие органы надзора: Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России) и т.п.

Таким образом, необходимо при рассмотрении вопроса об актуальности

смыслового разъединения терминов «контроль» и «надзор» проанализировать признаки данных понятий в контексте сходства и существенных различий, свидетельствующих об автономности данных терминов.

На наш взгляд смещение в литературе понятий «контроль» и «надзор» происходит из-за сходства основных признаков, которые выражаются в следующем: наличие специального объекта деятельности (нормативные правовые акты) их соблюдение органами и лицами; предоставление права применения мер принуждения; основная цель деятельности – соблюдение, защита прав и свобод граждан; деятельность осуществляется на основе принципа гласности; методы деятельности.

Анализ нормативной правовой базы РФ позволил выделить существенные различия дефиниций «контроля» и «надзора»:

1) осуществление контроля происходит в отношении подчиненных структур, при этом надзор напротив не связан отношениями подчиненности;

2) при осуществлении контроля уполномоченные органы вправе вмешиваться в деятельность объекта проверки. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 20 федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»¹ контролирующий орган в случаях нарушения норм вышеуказанного федерального закона вправе приостановить действие лицензии на оборот спиртосодержащей продукции до устранения нарушения. При осуществлении надзора подобное вмешательство не допустимо, данный вывод сделан на основании анализа законодательства и научной литературы (например, обязанность не вмешиваться в деятельность проверяемого объекта прямо регламентирована в подпункте «н» пункта 11 Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций (утв. постановлением Правительства РФ от 11 июля 2012 года № 705²), полагается, что таким образом установлены пределы компетенции субъектов осуществления надзора при осуществлении проверок и недопущение подменять контролирующие органы,

¹ Российская газета. № 231. 29.11.1995

² Российская газета. № 161. 17.07.2012

хозяйственных руководителей и должностных лиц органов государственного управления. Более того, законодатель предусмотрел ответственность за нарушение указанных норм в рамках осуществления проверки (согласно ст. 19 Федерального закона № 294-ФЗ должностное лицо осуществляющее контрольные и надзорные полномочия в случае ненадлежащего исполнения соответственно функций, служебных обязанностей, совершения противоправных действий (бездействия) при проведении проверки несут ответственность в соответствии со статье 19.6.1. КоАП РФ, необходимо отметить и возможность наступление уголовной ответственности по признакам преступления «Превышение должностных полномочий» (ст. 286 УК РФ¹).

Исходя из анализа полномочий органов надзора последние не вправе принимать какие-либо меры, направленные на прямое устранение выявленных нарушений их обязанностью является обнаружение нарушений законодательства, их причин и способствующих им условий и понуждение нарушителя к их устранению.

На наш взгляд, условие о невмешательстве органов надзора в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов исходит из принципа гражданского права о недопустимости самостоятельного вмешательства в частные дела, регламентированного в п. 1 ст. 1 Гражданского кодекса РФ².

3) не менее важным отличием анализируемых форм юридической деятельности является вопросы привлечения к ответственности, так например, органы контроля вправе самостоятельно привлекать к ответственности нарушителей (ч. 2 ст. 14.6 КоАП РФ), при этом орган надзора лишь ставит вопрос о привлечении к ответственности правонарушителей перед соответствующими органами (примером является прокурорское представление об устранении нарушений закона).

4) предмет проверки - контроль в отличие от надзора предполагает оценку деятельности контролируемого объекта с точки зрения не только законности, но и целесообразности (например, в соответствии с абз. 21 п. 2 ч. 7 Указа Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний»³ ФСИН осуществляет контроль за целесообразностью осуществляемых финансовых

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. ст. 2954.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Российская газета. № 238-239. 08.12.1994

³ Российская газета. № 230. 19.10.2004

операций в сфере исполнения уголовных наказаний). Органы надзора проверяют строго соблюдение нормативных специально установленных правил.

5) важным отличием является тот факт, что контроль может быть и негосударственным, тогда как надзор осуществляется исключительно государственными органами, соответственно при таком «негосударственном контроле» будет и степень ответственности проверяемых объектов иная и соответственно иные меры применяемые к нарушителям.

Таким образом, сравнение терминов «контроль» и «надзор» позволяет сделать вывод о том, что контрольная и надзорная деятельности выступают одной из ключевых функций современного государства и являются самостоятельными автономными государственно-значимыми формами юридической деятельности.

Следовательно, полагаем, что необходимо на законодательном уровне регламентировать терминологию, функциональную ориентированность относительно деятельности контрольных и надзорных структур, с этой целью необходимо проанализировать законодательство по вопросу обнаружения правовых коллизий в регламентации контрольной и надзорной деятельности, а затем унифицировать теоретические подходы сложившуюся в законодательстве и правоприменительных органов практику для определения контроля и надзора. Результат данных мероприятий предполагается в радикальном разделении данных автономных понятий на законодательном уровне, а именно признать надзорные полномочия исключительно за специальными государственными органами, специализирующиеся на узконаправленном виде надзора, наделенными властно-распорядительными полномочиями по принятию мер принудительного характера с наличием строгих юридических санкций за их неисполнение, (например, за органами прокуратуры, юстиции, органами реализующими строительный надзор, надзор за соблюдением трудового законодательства и т.д.), а все остальные структуры отнести к контрольным.

Данный вывод, сложился из анализа практической деятельности данных органов, поскольку фактически они от имени государства осуществляет надзор за законностью в силу законодательно определенного правового статуса.

1.2 Правовой аспект конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ и уровень его влияния на содержание контрольных полномочий данного должностного лица

Кроме проблемных и дискуссионных вопросов рассмотренных в предыдущем параграфе, необходимо рассмотреть еще такой важный аспект контроля в субъектах РФ со стороны высшего должностного лица, как правовое регулирование данного контроля. Необходимо отметить, что актуальностью проблемы является именно статус высшего должностного лица субъекта РФ, который достаточно многогранен и сложен, вызвано это тем, что высшее должностное лицо субъекта РФ является главным органом не только по организации государственной власти в соответствующем регионе, но и по реализации контроля на территории субъекта РФ, чем воздействует в определенной мере на выполнение задач федерального уровня. Следовательно, для определения его конституционно-правового статуса первостепенной задачей является выявление места занимаемого в системе исполнительной власти субъекта РФ, выявление роли данного должностного лица в осуществлении контроля на территории возглавляемого им региона, а также правовая регламентация его контрольных полномочий в целом. С этой целью проведен комплексный анализ правовой регламентации конституционного статуса высшего должностного лица субъекта РФ в разрезе федерального и регионального законодательства в контексте судебной практики. На основе данного анализа можно выделить две основные проблемы, это:

1) позиция законодателя по целенаправленному объединению в одной должности сразу двух - и «высшее должностное лицо региона» и «высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ», однако стоит отметить, что законодатель при формулировке данного правила с одной стороны допускает исключительно возможность возглавить регион, единоличным самостоятельным органом при этом обязывает субъекты РФ вводить данную должность параллельно с высшим исполнительным органом государственной власти

субъекта РФ (абз. 2 ст. 2 федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ¹ (далее Федеральный закон № 184-ФЗ));

2) разность подходов регионов в вопросах введения должности руководителя соответствующего субъекта РФ (в рамках вышеобозначенной проблемы), а также по регламентированию контрольных полномочий данного руководителя.

Остановимся более подробно на обозначенных проблемах, во-первых, если проанализировать структуру Федерального закона № 184-ФЗ, то наблюдается следующая юридико-техническая особенность нормативного правового акта, а именно, законодатель, пытаясь продемонстрировать реализацию конституционного принципа федерализма, установленного ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, регламентировал диспозитивную норму в отношении предоставления регионам права автономного решения по введению должности «высшего должностного лица», выраженного в отсылки на введение данной должности к региональному законодательству (абз. 2 ст. 2), но несмотря на это далее подробно регламентировал статус данного лица, уделяя особое внимание порядку наделения его полномочиями и его ответственность, то есть несмотря на диспозитивность ст. 2 нормативно обязал тем самым субъектов вводить должность высшего должностного лица без учета автономного решения регионов, а также без учета того факта учреждена будет отдельная должность главы региона или же совмещающая в одной должности еще и главу высшего исполнительного органа региона. При этом стоит отметить, тот факт, что законодатель, формулируя абз. 2 ст. 2 Федерального закона № 184-ФЗ, подталкивает к двоякому трактованию данной нормы, согласно которому предполагается, что «высшее должностное лицо» это автономная должность, которая к высшему органу исполнительной власти не относится. Однако, далее в нормах указанного нормативного правового акта законодатель при регламентации правил касаясь главы региона оперирует именно термином «высшее должностное лицо, которое является руководителем высшего исполнительного органа» (употребляя данные термины как тождественные), например, даже нормы регламентирующие статус высшего должностного лица региона размещены в третьей главе закона именуемой «Органы исполнительной власти субъекта

¹ Российская газета. № 206. 19.10.1999

Российской Федерации». Соответственно законодатель исходит из единства правового положения высшего должностного лица и руководителя высшего исполнительного органа, который не рассматривается вне системы исполнительной власти, даже в перечень высших органов государственной власти субъектов РФ согласно Федеральному закону № 184-ФЗ он входит, как руководитель органа исполнительной власти, и уже далее с припиской «может учреждаться» должность главы субъекта РФ (руководителя органа исполнительной власти региона). Однако, при этом думается, что в рамках полномочий одного должностного лица сосредоточены полномочия с одной стороны, по руководству регионом, уполномоченный при этом законодательной инициативой по принятию собственных нормативных правовых актов, вместе с тем с другой стороны, возглавляет деятельность коллегиального исполнительно-распорядительного органа, утверждая нормативные правовые акты данного органа, соответственно данное должностное лицо приобретает двоякую природу. Исходя из этого, следует признать, что совмещение законодателем данных должностей в рамках одного выглядит как минимум не логично и требует устранения путем внесения изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ.

Для объективного рассмотрения вопроса необходимо изначально определить, что собой представляет дефиниция «высшее должностное лицо субъекта РФ» (в качестве автономного органа власти субъекта) и «руководитель высшего органа исполнительной власти субъекта РФ» (в качестве коллегиального органа).

Проведенный анализ нормативной правовой базы, а также научной литературы по вопросам статуса высшего должностного лица региона, позволяет сделать вывод о том, что термин «должностное лицо» регламентируется во многих нормативных правовых актах, но далеко не всегда в них он употребляется в одном и том же смысле, хотя общий подход един, выраженный в осуществлении гражданами функций представителя власти на постоянной либо временной основе или исполняющие административно-хозяйственные и организационно-распорядительные функции в органах публичной власти¹. Стоит отметить, что в юридической литературе больше всего вопросов в анализируемом термине возникают в

¹ Кабанова И.Е. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: вопросы теории и практики: монография / отв. ред. М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2018. 398 с.

отношении такого признака, как «высший», в частности вопрос - по отношению к каким видам государственных органов он является высшим. Буквальное толкование данного признака подтверждает тот факт, что другая более значимая должность в субъекте РФ не регламентирована. Кроме того, в основе государственно-управленческих принципов лежит правило, согласно которому присутствие рассматриваемого признака в статусе должностного лица всегда обозначает определенный свод полномочий (от кадровых и организационных до регулятивных), при этом более существенные из них осуществляются высшим должностным лицом в системе исполнительной власти (при формировании органов, координации и контроле за их деятельностью, применении мер ответственности). Однако, в законе целенаправленно утверждена должность «высшее должностное лицо субъекта РФ», подразумевающая наиболее существенные представительские и координационные функции, а также контрольные полномочия, подчеркивая тем самым положение «высшего уровня» при взаимоотношениях со всеми ветвями власти региона, органами местного самоуправления, федеральными органами государственной власти.

Анализ научной литературы по проблемам рассматриваемой тематики, позволяет сделать вывод, что и мнения исследователей разделились на две позиции. Первая группа ученых поддерживают позицию законодателя о тождественности понятий высшее должностное лицо субъекта РФ и руководитель высшего исполнительного органа региона, поскольку и аргументируют свое мнение со ссылкой на закрепление в Федеральном законе № 184-ФЗ данных дефиниций исключительно «во взаимосвязи»¹.

Следующая группа ученых напротив, считают, что анализируемые должности «не являются тождественными ни по содержанию, ни по объему»². Приведенные примеры мнений ученых в очередной раз подтверждают некорректное изложение в законе норм регламентирующих правовую характеристику высшего должностного лица, что в итоге влияет на правильное толкование норм законодательства и применение их в практической деятельности. Однако, как показал анализ научной и

¹ Демидов М.В. Исполнительная власть субъекта Российской Федерации: конституционно-правовой аспект ее статуса // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 62 - 65.

² Ангрыкова Г.М. Становление института высшего должностного лица субъекта российской федерации // Ангрыкова Г.М., Дзидзоев Р.М. Краснодар. 2016. С. 4-9

правовой литературы, большинство ученых все-таки рассматривают высшее должностное лицо в качестве самостоятельного органа¹, отграничивая от коллегиального исполнительного органа, а также указывая на его особый двойственный (двойкий) статус², данная позиция исходит из Федерального закона № 184-ФЗ, который при регламентации принципов организации государственной власти субъектов РФ, установил по сути всего два вида органа власти функционирующих в регионах (исполнительная и законодательная).

Суммируя вышеизложенное необходимо сделать вывод о том, что высшее должностное лицо занимает центральное положение в системе исполнительной власти субъекта РФ, причем не как глава исполнительного органа, а как глава исполнительной власти в целом, соответственно его статус как главы субъекта РФ является первостепенным и гораздо выше и значительнее по отношению к статусу руководителя органа исполнительной власти региона, обладающим такими признаками самостоятельного органа власти, как государственно-властные полномочия, представительские функции, регламентированные Конституцией РФ. Все эти статусные признаки характерны исключительно высшему должностному лицу субъекта РФ. Соответственно, на наш взгляд, высшее должностное лицо является автономным органом по осуществлению общего руководства субъектом РФ, юридически занимающего высшее место в системе органов власти региона, что также подтверждается особой формой его ответственности³.

Соответственно на наш взгляд необходимо исключить из законодательства двойную должность, закрепив, что субъект РФ возглавляет высшее должностное лицо. При этом, поскольку субъекты РФ, определяя систему органов государственной власти в соответствующем регионе, при установлении перечня органов государственной власти действуют в рамках основ конституционного строя РФ и руководствуются принципом разделения властей, регламентированного Конституцией РФ. Однако в настоящий момент признается и не считается чем-то непозволительным отход от традиционного толкования данного принципа и

¹ Тухватуллин Т.А. Предметы ведения субъектов Российской Федерации: проблемы идентификации и правового регулирования (конституционно-правовое исследование) // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 43 - 49.

² Степанова А.А. Заметки о высшем должностном лице субъекта Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 30 - 35.

³ Кутафин О.Е. Глава государства: монография. М.: Проспект, 2015. С. 4.

допускается существование других форм осуществления власти (например, учредительной, президентской)¹. Поэтому думается о возможности закрепления в субъектах РФ помимо законодательной и исполнительной - власти главы субъекта РФ². Ведь установленная власть в регионах подражает федеральной власти, в которой, по выражению Н. Бобровой, «президентская власть - это даже не ветвь, а ствол, на который нанизаны другие власти», и в первую очередь гипертрофированная исполнительная»³. Соответственно, как показал анализ нормативной правовой базы высшее должностное лицо возглавляющее субъект также наделен значительным объемом полномочий и функций в рамках реализации государственной власти на территории данного субъекта РФ, что ставит необходимым регламентировать в Федеральном законе № 184-ФЗ в структуре органов власти субъекта РФ - самостоятельный орган власти – руководитель субъекта РФ - высшее должностное лицо. Тем более данное включение поддерживает и Конституционный Суд РФ, высказывая в своих решениях, что «организация власти на региональном уровне должна соответствовать организации власти на федеральном уровне»⁴.

Кроме того, двойственная природа конституционного правового статуса главы региона наблюдается еще и в форме его избрания, а именно в связи со вступившими в силу изменениями в Федеральный закон № 184-ФЗ⁵ прямые региональные выборы главы субъекта РФ фактически замещены процедурой назначения глав субъектов по

¹ См., например: Современные проблемы организации публичной власти: кол. монография. С. 63, 183; Система органов государственной власти: учебное пособие. 3-е изд, перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. С. 167; Меркулов Е.С. Система органов государственной власти субъекта Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2007. С. 63, 67

² По мнению Павликова С.Г., «для реализации принципа федерализма в сфере организации правосудия субъекты Российской Федерации должны обладать самостоятельностью». См.: Павликов С.Г. Системы судов субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 41

³ Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 36.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 3. 1996; Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 1. 2006

⁵ Федеральный закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. № 277. 15.12.2004

инициативе Президента РФ. При этом, центральным содержанием конституционного правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ регламентировано возглавление исполнительной власти субъекта РФ. Данная законодательная инициатива полностью оправдывается Конституционным Судом РФ, так, в постановлении от 21.12.2005 №13-П¹ он разъяснил, поскольку высшее должностное лицо субъекта РФ включено в структуру органов государственной власти субъекта РФ и, по сути, возглавляет исполнительную власть региона, при этом параллельно выступает структурной единицей в системе исполнительной власти в РФ и соответственно несет ответственность за реализацию на территории соответствующего региона исполнительной властью не только регионального законодательства (в том числе и основного закона субъекта), но и, во-первых, Конституции РФ, а во-вторых, федерального законодательства. Кроме того, в рамках принципа единства системы государственной власти глава субъекта РФ по своему статусу находится в прямом подчинении главе государства, который, в свою очередь избирается на всеобщих прямых выборах и обеспечивает функционирование органов всех ветвей госвласти. По мнению Конституционного Суда РФ именно таким образом глава региона решает вопросы на уровне возглавляемого региона, реализуя полномочия в пределах предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ и в рамках исключительного ведения субъектов РФ, а также в отношениях на общедофедеральном уровне, - в тех границах, в каких такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти.

Соответственно анализируя мнение Конституционного суда можно сделать вывод, что правоприменитель аргументирует право главы государства назначать на должность глав регионов с той позиции, что совмещение в одной должности руководителя региона и главы региональной исполнительной власти, данная должность параллельно является структурной единицей в единой системе исполнительной власти государства в целом и предполагает, что в данной процедуре принимают участие как непосредственно государство, так и само региональное

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 1. 2006

публичное образование в следующей пропорции - в лице, главы государства, предлагающего кандидатуру на эту должность, и законодательного (представительного) органа госвласти субъекта РФ, принимающего решение о назначении на представленной кандидатуры.

Необходимо отметить, что в научном сообществе данная позиция Конституционного Суда РФ воспринимается по-разному, ряд авторов поддерживают и считают обоснованными разъяснения Суда, поскольку, по их мнению, суть демократического государства выражается в построении системы властеотношений на основе народной воли, выражающейся посредством специальных конституционно-правовых мероприятий, в основе которых лежат процедуры формирования органов госвласти, выступающие механизмом наделения полномочиями и легитимации таких органов и являющиеся первичной ступенью для функционирования институтов опосредованной демократии.

Кроме того, в научной литературе высказываются позиции ученых, о том, что поскольку современная российская конституционно-правовая практика в этой сфере достаточно нестабильна, цикличность изменений правового регулирования процедуры формирования госвласти, свидетельствует о недооценке их применения, недостатках прогнозов, поэтому возникшая процедура назначения глав регионов Президентом РФ является результатом поиска оптимальных путей развития устоявшихся традиций направленных на разработку сбалансированных процедур, способствующих исключить отрицательные элементы в формировании органов власти¹, что способствует повышению эффективности и стабильности деятельности публичных органов в реализации интересов источника власти.

При этом ряд ученых наоборот видят суть демократического государства в построении системы властеотношений на основе народной воли путем формирования органов госвласти посредством прямых выборов, утверждая, что данная суть исходит из основ Конституции РФ. Однако, по мнению Конституционного Суда РФ право граждан по участию в прямых выборах главы региона и быть избранным на эту должность не регламентировано как конституционное право в Конституции РФ, более того данная возможность как

¹ Акчурина А.Р. Процедуры формирования органов государственной власти в Российской Федерации: современная проблематика // Lex russica. 2017. № 10. С. 187 - 195.

общеобязательная не закреплена и в действующем федеральном законодательстве. Однако, если проанализировать ранее действующее законодательство, то видно, что такая возможность для граждан РФ и, соответственно, выборность высших должностных лиц субъектов РФ ранее предусматривались в законодательстве РФ (также и в редакции Федерального закона № 184-ФЗ до вступления в силу Федерального закона № 159-ФЗ от 11 декабря 2004 года). Возникает вполне логичный вопрос, в связи, с чем данная возможность исключена из законодательства и является ли это нарушением принципа демократии.

В соответствии с позицией правоприменителя поскольку в Конституции не регламентирована, возможность избрания главы региона посредством прямых выборов соответственно эта возможность по своему нормативному содержанию не является необходимым элементом ни конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, ни иных конституционных прав направленных на участие в управлении делами государства. Более того, в Конституции РФ не закреплён тот факт, что прямые выборы являются единственно правомерным способом получения гражданами полномочий главы региона, соответственно, по мнению Конституционного Суда процедура назначения на эту должность не является нарушением пассивного права граждан быть избранными на эту должность.

С данными обоснованиями процедуры назначению главы региона согласна Т.Я. Хабриева, считающая, что «Конституция РФ не препятствует возможности установить Федеральным законом № 184-ФЗ любого способа формирования исполнительного органа субъекта РФ»¹. В поддержку правоприменителя высказался и А.В. Павлушкин, подмечая, что «данная процедура наделения полномочиями главы субъекта РФ предполагает более высокую степень согласованности действий и решений федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также повышает степень ответственности высших должностных лиц субъектов за реализацию единой федеральной политики в субъектах РФ»².

¹ Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ (сравнительный анализ российского и зарубежного опыта) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 5.

² Павлушкин А.В. Роль права в обеспечении интересов в федерации // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 141 - 147; Маршалова В.А. Практика наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по представлению главы государства (на примере республик и субъектов РФ) // Конституционное и муниципальное

На наш взгляд стоит согласиться с судьей Конституционного Суда А.Л. Кононовым, который резко критикует позицию Суда и обосновывает положение об обязательности процедуры именно выборности главы региона с позиции норм Конституции¹, а именно поскольку Россия является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления в соответствии, с чем единственным источником власти признается многонациональный народ, осуществляющий эту власть как непосредственно, так и через органы государственной власти, посредством прямых выборов.

На наш взгляд справедливы суждения Кононова А.Л. о том, что «должность руководителя субъекта РФ, является должностью, представляющей центральное значение для интересов населения, проживающего на территории возглавляемого им региона, поэтому вступившее в данную должность лицо посредством процедуры назначения Президентом РФ не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти»². С указанным мнением согласна и Т.Б. Макарова высказываясь, что предоставленное право главе государства по назначению высшего должностного лица, высказанное Конституционным Судом РФ, основано на правовом принципе «все, что прямо не запрещено, то разрешено», но, думается, что общедозволительный тип правового регулирования, абсолютно неуместен для регулирования порядка формирования и функционирования органов государственной власти³, поскольку с точки зрения права органы исполнительной власти должны быть подчинены принципу «запрещено все, что прямо не разрешено правом (правовым законом)»⁴.

Таким образом, полагается, что регламентированное законодателем единоличное полномочие главы государства по назначению высшего должностного лица региона (без процедуры избрания лица посредством выборов) является, по сути, централизацией власти (без внесения соответствующих изменений в текст

право. 2007. № 1.

¹ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 1. С. 56

² См.: Там же. С. 57

³ Макарова Т.Б. Об административно-правовом статусе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5.

⁴ Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2001. С. 584.

Конституции РФ), что приводит к вертикали власти, и, следовательно, нарушается система сдержек и противовесов для нормального функционирования демократии¹.

Соответственно Конституционный Суд РФ в нарушение всех норм права интерпретирует уменьшение объема признанных прав и свобод. Новый механизм, таким образом, лишил население не только права избирать и быть избранным, но и права отстаивать свои права и интересы на региональном уровне, в том числе путем ответственности перед ним выборного лица.

Однако Конституционный Суд уже выразил свою позицию по этому поводу в [постановлении](#) от 18.01.1996 № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края², где утверждал, что «в соответствии с Конституцией РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. Из смысла [этой статьи](#) в ее взаимосвязи со [статьей 32](#) Конституции РФ, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что высшее должностное лицо субъекта РФ, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно... Избранный же Законодательным Собранием глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти» то есть в данном случае Конституционный Суд прямо и недвусмысленно назвал конституционные основания права граждан избирать главу краевой администрации - они в основах конституционного строя и в правах и свободах граждан. Но теперь он почему-то не нашел в [Конституции](#) таких оснований вообще, хотя текст [Конституции](#) остался прежним.

Соответственно видно, что Конституционный Суд РФ по одному и тому же вопросу трактует нормы Конституции с точностью до наоборот. При этом оправдывая свои действия так называемым эволюционным толкованием конституционных прав смысл, которого был выражен еще римскими юристами: «одно время следует отличать от другого; различай время и примиришь законы»³ высказывая, на полноту суверенитета законодателя, который «на каждом

¹ Конджакулян К.М. Кадровые отношения Президента и должностных лиц органов исполнительной власти в Российской Федерации и Республике Армения // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 48 - 51.

² Вестник Конституционного Суда РФ. № 1. 1996

³

конкретном этапе развития полномочен, корректировать организационно-правовой механизм достижения конституционных целей». Конечно, так можно оправдать все, что угодно, но это будет за пределами права.

Таким образом, подводя итог рассмотрения вопроса двойственной природы конституционно-правового статуса главы региона, следует сказать, что на наш взгляд, должность «высшее должностное лицо субъекта РФ», не подразумевает организационного соединения двух органов в одной должности (главы субъекта РФ и руководителя органа исполнительной власти), отнесение их к единой государственно-правовой системе¹. Думается, что законодатель, вводя в законе данную правовую конструкцию должности – «высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель органа исполнительной власти субъекта РФ)» предоставил регионам право самим определять положение высшего должностного лица в региональной системе государственных органов, соответственно, либо:

- обособленный орган, не входящий ни в одну из ветвей власти субъекта РФ (такая должность функционирует в Республике Дагестан);
- либо, совмещать в одной должности две - высшее должностное лицо субъекта РФ и руководитель высшего исполнительного органа государственной власти региона (такая должность функционирует практически во всех субъекта РФ, в том числе и в Тюменской области).

Соответственно, на наш взгляд, необходимо внести изменение в ст. 2 Федерального закона № 184-ФЗ, а именно исключить диспозитивность данной нормы, закрепив всего одну руководящую должность в системе региональных органах власти, а именно - высшее должностного лица субъекта РФ, и установив отдельную должность руководитель органа исполнительной власти региона. Данное закрепление определит исполнительную власть, как ведущую в системе разделения властей региона, а так же повысит личную ответственность главы субъекта РФ за проводимую социально-экономическую региональную политику.

Кроме этого, следующей проблемой конституционного правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ является, как показал анализ регионального законодательства, то, что в разных субъектах РФ регламентируемый

¹ Лебедев В.А. Система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: становление и развитие // Lex russica. 2016. № 3. С. 82 - 90

объем полномочий у руководителей публичных образований несколько разный, несмотря на установленное Конституцией РФ равенство всех субъектов РФ (ст. 5). На наш взгляд, данная проблема вытекает из первой рассмотренной выше, а именно вследствие отсутствия конституционного закрепления статуса глав субъектов РФ, и соответственно регионы при регламентировании статуса и объема полномочий главы субъекта руководствуются определёнными факторами, складывающимися на основе политической, экономической составляющей субъекта, географического расположения и многими другими факторами и предпочтениями, свойственным определенным территориям. Кроме того, в ряде субъектах РФ отсутствуют отдельные нормативные правовые акты регламентирующие статус высшего должностного лица субъекта РФ, полномочия прописаны в основном в уставах (конституция) и прочих основных документах региона принимаемых в зависимости от вида субъекта и в большей мере носят характер регламента его деятельности.

Более подробно данный вопрос будет рассмотрен в следующем параграфе.

1.3. Разграничение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в сфере контроля

Не менее дискуссионным вопросом является вопрос о контрольных полномочиях главы региона. Одним из важных аспектов общей проблемы контроля является его должное правовое регулирование, анализ правового опыта различных субъектов РФ по регулированию контрольных полномочий высшего должностного лица позволяет сделать вывод о различии подходов субъектов РФ в этом вопросе.

Как уже отмечалось выше, думается, что именно двойность должности лица возглавляющего субъект РФ сказалось и на правовой регламентации в региональном законодательстве контрольных полномочиях данного лица. В соответствии с законодательством высшее должностное лицо субъекта обладает собственной компетенцией и реализует ее независимо от других органов государственной власти. Тем не менее, по нашему мнению, его функции и полномочия не выходят за рамки

компетенции исполнительной власти, поскольку он наделен ими во взаимосвязи с должностью руководителя высшего органа исполнительной власти региона. Это говорит о том, что высшее должностное лицо не опосредованно, а непосредственно входит в систему органов исполнительной власти, и возглавляет исполнительную власть региона в целом.

Система контроля в органах регионального управления включает следующие элементы: объекты, субъекты и виды контрольной деятельности; методы и алгоритм реализации контрольной деятельности.

Анализ нормативной правовой базы позволяет квалифицировать контрольные полномочия главы региона, на:

- собственные функции субъектов РФ;
- делегированные функции, т.е. федеральные функции, осуществление которых передано субъектам РФ в соответствии с федеральным законом.

Собственные полномочиями субъектов РФ включают полномочия по предметам исключительного ведения регионов и полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые самостоятельно за счет средств бюджета соответствующего региона. В соответствии со ст. 73 Конституции РФ к предметам исключительного ведения субъектов РФ относятся те полномочия, которые не отнесены к предметам исключительного ведения государства в целом (ст. 71) и совместного ведения страны и ее регионов (ст. 72). При этом, так как законодатель к предметам ведения собственно государства, а также совместного ведения (предусмотренных ст. 71 и ст. 72 Конституции РФ) относит достаточно широкий спектр полномочий, минимизировав тем самым предметы исключительного ведения регионов. В итоге, предмет собственных региональных полномочий ограничен полномочиями субъектов РФ по предметам совместного ведения, осуществляемых самостоятельно за счет средств бюджета региона. Данные полномочия регламентированы в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, в численном эквиваленте в данной норме насчитывается 95 полномочий, в том числе 10 контрольных.

Анализ регионального законодательства позволил сделать вывод о разностороннем понимании регионов в отношении вопросов, которые выступают в

качестве собственных предметов ведения субъекта РФ, что влечет за собой различный объем закрепляемых полномочий в законодательстве в регионах. Ярким примером данного наблюдения являются, следующие две группы закрепленных полномочий в субъектах. Объем полномочий:

1) основные предметы ведения и полномочия, связанные, в частности, с принятием и изменением конституции (устава), административно-территориальным устройством, системой органов власти, бюджетом и налогами, государственной службой и некоторыми другими вопросами, закреплены в основном законе Омской, Тюменской, Калининградской, Воронежской, Саратовской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югре (далее ХМАО) и проч.

2) следующая группа субъектов ограничились переданными ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ для реализации областным органам государственной власти полномочиями, находящимися в совместном ведении (Тамбовская и Липецкая области).

1.4. Содержание контрольных полномочий главы субъекта РФ на примере Тюменской области

Для более объективного раскрытия вопроса о контрольных полномочиях высшего должностного лица субъекта РФ рассмотрим данные полномочия на примере Тюменской области.

В соответствии со ст. 77 Конституции РФ, ст.ст. 37 и 38 Устава Тюменской области от 30.06.1995 № 6¹ (далее – Устав) Губернатор Тюменской области (далее – Губернатор) является высшим должностным лицом Тюменской области и возглавляет постоянно действующий высший исполнительный орган государственной власти области – Правительство Тюменской области.

Анализ законодательства и научной литературы по вопросам осуществления контрольных полномочий главой региона позволяет сделать вывод, что, во-первых,

¹ Тюменская правда. № 146. 04.08.1995.

Губернатор, как высший орган области, в соответствии с законодательством РФ наделен контрольными полномочиями в сфере реализации исполнительной власти.

Контрольные полномочия в сфере управления реализуются Губернатором посредством следующих форм:

- 1) непосредственное осуществление контрольных полномочий Губернатором;
- 2) осуществление контрольных полномочий через соответствующие структуры.

Непосредственное осуществление контрольных полномочий Губернатора связывается с решением важнейших вопросов формирования исполнительных органов государственной власти области. Это определение структуры таких органов (п. 29 ч 1 ст. 38 Устава), а также назначение и освобождает членов Правительства области, должностных лиц Правительства области, руководителей и иных должностных лиц органов исполнительной власти области, определяет должностных лиц, уполномоченных на назначение и увольнение руководителей государственных унитарных предприятий и государственных учреждений Тюменской области, и условия назначения указанных руководителей (п. 19 ч 1 ст. 38 Устава), освобождение от занимаемой должности лиц, являющихся заместителями Губернатора и возглавляющих государственные органы, образованные министерствами, ведомствами, комитетами Правительства Российской Федерации, если это предусмотрено федеральным законодательством (п. 20 ч 1 ст. 38 Устава).

Кроме того, Губернатор вправе председательствовать на заседаниях Правительства Тюменской области, посредством данного права Губернатор лично принимает участие в работе по обсуждению предмета повестки заседания Правительства, вносит свои предложения по разрешению возможных проблем, а также осуществляет непосредственный контроль за правильностью, целесообразностью принятия решений органом исполнительной власти Тюменской области по вопросам местного значения региона.

Следующий вид контрольных полномочий Губернатора регламентирован в статье 10 закона Тюменской области от 08.07.1999 № 121 «Об ответственности за неисполнение Законов Тюменской области»¹ (далее закон Тюменской области №

¹ Вестник Тюменской областной Думы. № 7. 1999

121) Губернатор реализует меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан.

Губернатор осуществляет контрольные полномочия посредством законодательной инициативы, в соответствии с законом Тюменской области от № 121 Губернатор осуществляет контроль за соответствием правовых актов Правительства Тюменской области и других органов исполнительной власти федеральному законодательству, а также законодательным актам Тюменской области, в том числе нормативным правовым актам Губернатора.

При этом необходимо акцентировать на то, что законодательной инициативе главы субъекта РФ уделяется высокое внимание в региональном законотворчестве. Например, согласно аналитическому докладу Минэкономразвития России «Региональный контроль в РФ»¹ более 80 % региональных нормативных правовых актов, принимаются по законодательной инициативе должностного лица возглавляющего регион.

Стоит отметить, что в регионах и в вопросах правотворчества наблюдается разный подход к органу подлежащему наделению законодательной инициативой, так в некоторых регионах, в случае совмещения в одной должности главы субъекта РФ и руководители исполнительного органа региона, то законодательной инициативой наделяется исключительно глава региона. Например, в Тюменской области Губернатор обладает правом законодательной инициативы в областной Думе и в представительных (законодательных) органах государственной власти автономных округов и внесением проектов законодательных актов, которые рассматриваются в первоочередном порядке. В ряде субъектов в данном случае правом законодательной инициативы наделяются оба органа и высшее должностное лицо региона, и исполнительный орган власти субъекта РФ, например, в Красноярском крае², правом наделены и губернатор, и председатель краевого правительства.

Встречаются и случаи предоставления права законодательной инициативы нескольким органам, например, в Курской области данным правом наделены депутаты областной Думы, губернатор и представительные органы местного

¹ Официальный сайт Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. – Доступ URL:<http://economy.gov.ru> (дата обращения 29.10.2018г.)

² Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 // Краевой вестник. № 1 (спецвыпуск), 11.06.2008

самоуправления (ст. 36 Устава Курской области¹), аналогичным образом закреплена законодательная инициатива статьей 62 Устава Орловской области².

Таким образом, вышеуказанная проблема по вопросу нормативного регламентирования порядка наделения правом законодательной инициативы в субъектах РФ, свидетельствует о том, что до настоящего времени, в процессе регионального правотворчества так и не обусловлен статус должностного лица возглавляющего регион и снова выступает двойной формат, где наряду с высшим должностным лицом региона таким правом наделяется и руководитель исполнительного органа субъекта РФ, либо Правительство субъекта отдельно, что еще раз подтверждает актуальность пробела в нормах Федерального закона № 184-ФЗ в отношении определения места и роли главы региона в системе государственных органов исполнительной власти региона.

2) Контрольные полномочия Губернатора осуществляет Аппарат Губернатора. В соответствии с постановлением Правительства Тюменской области от 06.06.2005 № 66-п³ Аппарату Губернатора предоставлен широкий спектр полномочий, через которые Губернатор осуществляет контроль, в том числе осуществление контроля за исполнением исполнительными органами Тюменской области поручений Президента РФ, нормативных актов, документов стратегической направленности Правительства РФ, Губернатора и Правительства Тюменской области, поручений Губернатора Тюменской области и иных документов, поставленных на контроль Губернатором Тюменской области.

Кроме того, Аппарату Губернатора предоставлено право законодательной инициативы по вопросам государственной гражданской и муниципальной службы, местного самоуправления и административно-территориального устройства, административной реформы, противодействия коррупции, относящимся к компетенции Губернатора и Правительства Тюменской области. А также вопросы координации деятельности исполнительных органов государственной власти Тюменской области, по вопросам реализации в регионе направлений

¹ Закон Курской области от 02.10.2001 № 67-ЗКО «Устав Курской области» // Курская правда. № 161. 05.10.2001

² Устав (Основной Закон) Орловской области от 26.02.1996 № 7-ОЗ // Орловская правда. № 43. 02.03.1996

³ Официальный портал органов государственной власти Тюменской области [Электронный ресурс]. – Доступ URL: <http://www.admtymen.ru> (дата обращения 29.10.2018г.)

административной реформы, противодействия коррупции, в том числе подготовки областных программ (планов) по данным направлениям.

Кроме непосредственного контроля Губернатора, контрольные функции и полномочия общего характера высший исполнительный орган государственной власти Тюменской области осуществляет через так называемый в литературе «кабинет министров» - органы исполнительной власти общей компетенции (в Приложении № 1 проиллюстрирована структура данных органов). Согласно постановлению Губернатора Тюменской области от 07.02.2013 № 17 (в ред. от 11.09.2018) «О распределении обязанностей между должностными лицами, деятельностью которых непосредственно руководит Губернатор Тюменской области»¹ контрольные полномочия Губернатора распределены между его заместителями по направлениям деятельности. Согласно данному нормативному правовому акту заместители координируют и контролируют деятельность органа исполнительной власти осуществляющего непосредственные функции регионального контроля по направлениям деятельности, в соответствии с постановлением Правительства Тюменской области от 26 октября 2011 года № 391-п «Об определении исполнительных органов государственной власти Тюменской области, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора)»² предусмотрено 19 контрольных органов исполнительной власти (соответственно 19 направлений контроля). Как показывает анализ нормативной правовой базы различных субъектов РФ число контрольных органов колеблется от 6 до 40 (например, в Пензенской области - 32³, ХМАО - 14⁴, Курганской области - 12⁵). Многообразие моделей организации системы контрольных органов субъектов РФ

¹ Официальный портал органов государственной власти Тюменской области [Электронный ресурс]. – Доступ URL: <http://www.admtumen.ru> (дата обращения 29.10.2018г.)

² Тюменская область сегодня. № 219. 25.11.2011

³ Постановление Правительства Пензенской обл. от 09.09.2016 № 469-пП «Об утверждении Перечня видов регионального государственного контроля (надзора) и исполнительных органов государственной власти Пензенской области, уполномоченных на их осуществление» // Пензенские губернские ведомости. 14.09.2016. № 57. с. 52.

⁴ Постановление Правительства ХМАО - Югры от 17.10.2017 № 405-п «О порядке ведения перечня видов регионального государственного контроля (надзора) и исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, уполномоченных на их осуществление, и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // Новости Югры", № 143, 19.12.2017

⁵ Постановление Правительства Курганской области от 14.11.2017 № 404 «Об утверждении Порядка ведения перечня видов регионального государственного контроля (надзора) и органов исполнительной власти Курганской области, уполномоченных на их осуществление» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 20.11.2017

как нельзя ярче проявляется в их наименованиях: департаменты, управления, комитеты, министерства, пр. Необходимо отметить, что и здесь у субъектов РФ наблюдается неординарный подход в решении данного вопроса. Например, в Хабаровском крае согласно постановлению губернатора края от 19 декабря 2015 года № 147 главное контрольное управление Губернатора и Правительства реализует контрольные полномочия Губернатора и Правительства края. При этом, как продемонстрировано выше, в субъектах предусмотрены различные контролирующие органы исполнительной власти.

Помимо рассмотренных в данном параграфе контрольных полномочий Губернатора, необходимо указать еще контрольные полномочия по осуществлению внутреннего финансового контроля. Данные полномочия на уровне региона реализуют в соответствии с постановлением Правительства Тюменской области от 17.02.2014 № 55-п «О внутреннем государственном финансовом контроле»¹ Департамент финансов Тюменской области (в следующей главе этот вопрос будет рассмотрен более детально).

Губернатор осуществляет контроль за деятельностью вышеуказанных органов путем заслушивания докладов о проведенной работе, различных заседаний «парламентского часа с Губернатором», что способствует повышению эффективности и подотчетности основных сфер деятельности региона, и является методом осуществления системы «сдержек и противовеса» между органами власти Тюменской области.

Кроме этого, в настоящее время ряд субъектов практикуют организации при главе региона специальных общественных советов (далее Совет), реализующих общественно-контрольную и консультативно-совещательную функции в различных вопросах деятельности региона (например, Общественный совет по реализации Стратегии социально-экономического развития ХМАО до 2020 года и на период до 2030 года при губернаторе ХМАО²). При этом, поскольку в федеральный законодатель не регламентирует единый формат работы данных Советов, и соответственно не определяет конкретный объем полномочий Совета, вполне

¹ Тюменская область сегодня. № 37. 01.03.2014

² Распоряжение Правительства ХМАО - Югры от 22.03.2013 № 101-рп «О Стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры до 2030 года» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. 31.03.2013. № 3 (часть II), ст. 304.

прогнозируемо, что это повлечет наделение Советов в регионах различным объемом полномочий по осуществлению общественного контроля.

Органы исполнительной власти, осуществляя контроль, используют разнообразные методы. Они проводят ревизии и проверки фактического состояния дел, заслушивают отчеты должностных лиц, проверяют сообщения печати и жалобы, акты управления.

Таким образом, анализ проблемных вопросов правовых основ контрольных полномочий должностного лица возглавляющего регион свидетельствует о необходимости перехода на качественно новый уровень, в связи, с чем для оптимизации контрольных полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации следует:

регламентировать федеральным законодателем единый порядок взаимодействия региональных органов власти с четкой регламентацией объема полномочий;

внести изменения в федеральное законодательство по регламентации автономной должности «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации» и самостоятельной должности «руководитель исполнительного органа субъекта Российской Федерации»;

соответственно разделение компетенции между главой региона и руководителем высшего исполнительного органа субъекта РФ фактически решится вопрос законодательного закрепления законодательной инициативы указанных должностных.

2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА РЕГИОНА ПО РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

2.1 Контрольные полномочия исполнительных органов государственной власти Тюменской области

Как уже отмечалось в предыдущем параграфе, контрольные полномочия в Тюменской области общего характера высшее должностное лицо Тюменской области осуществляет через так называемый в литературе «кабинет министров» - систему органов исполнительной власти общей компетенции (Приложение № 1).

Систему исполнительных органов государственной власти области согласно Уставу Тюменской области составляют: Правительство Тюменской области и иные исполнительные органы государственной власти области, образованные по решению Губернатора области (ст. 41). Законодатель трактует дефиницию «Правительство области», как постоянно действующий высший исполнительный орган государственной власти Тюменской области (абз. 2 ч. 1 ст. 41 Устава).

В состав Правительства Тюменской области входят: Губернатор области, Вице-Губернатор области, первые заместители Губернатора области, заместители Губернатора области, иные члены Правительства области, должностные лица Правительства области (Приложение № 2).

Исходя из анализа литературы и законодательной базы, контроль со стороны органов исполнительной власти направлен на обеспечение законности и порядка в определенных нормативными правовыми актами сферах деятельности в системе подведомственных им органов, предприятий, учреждений и организаций. Согласно этому Правительство Тюменской области разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития области, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта,

социального обеспечения и экологии.

Контроль, осуществляемый органами исполнительной государственной власти Тюменской области можно разделить на:

- а) общий;
- б) отраслевой (внутриведомственный);
- в) надведомственный (межотраслевой).

В рамках общего контроля органы исполнительной власти общей компетенции осуществляют меры по контролю за законностью и правопорядком деятельности подконтрольных объектов, ведающих всеми отраслями и сферами управления и решающие все вопросы на территории Тюменской области. Указанный вид контроля на территории Тюменской области реализует Губернатор и Правительство области (данный вид контроля был рассмотрен в предыдущей главе).

В соответствии с постановлением Губернатора Тюменской области от 07.02.2013 № 17 (в ред. от 11.09.2018) «О распределении обязанностей между должностными лицами, деятельностью которых непосредственно руководит Губернатор Тюменской области»¹ контрольные полномочия Губернатора распределены между его заместителями по направлениям деятельности (Приложение № 2). Согласно данному нормативному правовому акту заместители координирует и контролирует деятельность органа исполнительной власти осуществляющего непосредственные функции регионального контроля по направлениям деятельности, в соответствии с постановлением Правительства Тюменской области «Об определении исполнительных органов государственной власти Тюменской области, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора)» предусмотрено 19 контрольных органов исполнительной власти (соответственно 19 направлений контроля). Объем их полномочий определен Уставом Тюменской области, а также соответствующим законодательством Тюменской области.

В рамках данного параграфа будут рассмотрены исполнительные органы государственной власти Тюменской области уполномоченные осуществлять отраслевой региональный государственный контроль и надзор в Тюменской области:

¹ Официальный портал органов государственной власти Тюменской области <http://www.admtyumen.ru>, 20.09.2018

Контрольные полномочия Губернатора по осуществлению внутреннего финансового контроля на уровне региона реализует Департамент финансов Тюменской области. В ходе внутреннего государственного финансового контроля осуществляется: контроль за соблюдением законодательством в сфере бюджета и бюджетных правоотношений; контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных программ, а также госзакупок.

Анализ законодательства регламентирующего данный вид контрольных полномочий позволяет отметить следующую правовую коллизию, так на сегодняшний день единственный нормативный правовой акт регламентирующий порядок организации и деятельности контрольно-счетных органов - Федеральный закон от 07 февраля 2011 года № 6-ФЗ¹ ориентирован в отношении лишь органов внешнего финансового контроля. На наш взгляд, организация и деятельность подразделений внутреннего финансового контроля также нуждаются в установлении общих принципов и порядка.

Фактически контрольно-ревизионные отделы региональных органов власти дублируют деятельность органов внешнего финансового контроля, поскольку решают сходные задачи и используют те же формы контроля (проверки и ревизии). В то же время разработка внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, а также контроль за их соблюдением пока не нашли практического применения.

Департамент недропользования и экологии Тюменской области реализует государственный экологический надзор соответственно на уровне субъекта, лишь:

- геологического изучения рационального использования и охраны недр в отношении участков недр местного значения;
- порядка работы с отходами;
- охраны атмосферного воздуха;
- в области использования и охраны водных объектов;
- регионального государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий (в Тюменской области учреждены 97 особо охраняемых природных территорий регионального и

¹Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» \ \ Российская газета. № 29. 11.02.2011

федерального значения. Это территории, имеющие особое природоохранное, научное и культурное значение, призванные обеспечить сохранение биологического и ландшафтного разнообразия не только Тюменского региона, но и России в целом, в условиях интенсивного освоения лесных ресурсов, ресурсов недр и развития агропромышленного комплекса).

В ряде субъектах данный контроль осуществляется комитетами, министерствами (например, в Хабаровском крае комитет регионального государственного контроля и лицензирования Правительства Хабаровского края¹, в Удмуртской республике - Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Удмуртской Республики).

При этом необходимо еще раз отметить разность подхода субъектов в вопросах контрольных полномочий, то есть, например, в рассматриваемом нами субъекте РФ целью госэконадзора является предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным **законом** от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»² (далее **Федеральный закон** № 7-ФЗ) другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами в области охраны окружающей среды, в отношении участков местного значения. Таковую же цель преследует экологический надзор, например, в Хабаровском крае³, Удмуртской Республике⁴, Ханты-

¹ Постановление Правительства Хабаровского края от 16.10.2012 № 371-пр «Об утверждении Положения о комитете регионального государственного контроля и лицензирования Правительства Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 12.11.2012. № 10(123)

² Российская газета. № 6. 12.01.2002

³ Постановление Правительства Хабаровского края от 20.03.2013 № 51-пр «Об утверждении порядков осуществления отдельных видов регионального государственного надзора в области охраны окружающей среды в Хабаровском крае» // Собрание законодательства Хабаровского края. 12.04.2013. № 3.

⁴ Постановление Правительства УР от 13.09.2018 № 383 «Об утверждении Порядка осуществления регионального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности с использованием объектов, подлежащих государственному экологическому надзору, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору» // Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики <http://www.udmurt.ru>

Мансийском автономном округе¹, Ямало-Ненецком автономном округе². При этом необходимо отметить, что в некоторых субъектах РФ (например, в Ярославской области³, Тульской области⁴) целью экологического надзора является, выявление нарушений совершенных только юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами в рассматриваемой сфере. Необходимо отметить, что и федеральный законодатель в качестве объектов госэконадзора осуществляемого Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами регламентирует лишь действия со стороны юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан (ч. 2 Положения о федеральном государственном экологическом надзоре, утв. постановлением Правительства РФ от 08 мая 2014 года № 426⁵). При этом, в соответствии со ст. 65 Федерального закона № 7-ФЗ госэконадзор осуществляется все таки в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также юрлиц, индивидуальных предпринимателей и граждан. Таким образом, возникает вопрос, какие все-таки органы являются объектом проверок? Вполне логично, что поскольку федеральный законодатель сам не может прийти к единому знаменателю в вопросе объекта государственного экологического надзора, соответственно и законодательство субъектов РФ в своих нормативных правовых документах рассматривают в качестве объектов проверки разных органов. В данном случае следует идти по пути конституционно установленного правила иерархии нормативных правовых актов, соответственно применять нормы Федерального закона № 7-ФЗ.

На наш взгляд данную правовую коллизию необходимо исключить из

¹ Постановление Правительства ХМАО - Югры от 01.11.2013 № 457-п «О порядке осуществления регионального государственного экологического надзора» // Новости Югры. № 3. 14.01.2014

² Постановление Правительства ЯНАО от 20.11.2015 № 1099-П «Об утверждении Порядка осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» // Красный Север. спецвыпуск № 87. 25.11.2015

³ Приказ Департамента охраны окружающей среды и природопользования ЯО от 30.07.2012 № 64н «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по проведению регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения» // Документ-Регион. № 63-а. 01.08.2012.

⁴ Постановление правительства Тульской области от 04.06.2015 № 256 «О региональном государственном экологическом надзоре при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, на территории Тульской области» //Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации" <http://npatula.ru>, 05.06.2015.

⁵ Собрание законодательства РФ. 19.05.2014. № 20. ст. 2535

федерального законодательства, соответственно внести изменения в Положение о Росприроднадзоре и предусмотреть в качестве объекта государственного экологического надзора осуществляемого Росприроднадзором органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также юрлица, индивидуальные предприниматели и граждан, и соответственно привести регионального законодательство в соответствие с федеральным. Кроме того, вопрос который необходимо решить, это реализация госэконадзора касательно объектов, подпадающих одновременно под несколько различных видов и федерального и регионального надзора.

Кроме того, необходимо отметить следующую проблемную сторону осуществления рассматриваемого экологического надзора, это дублирование полномочий органов федерального и регионального уровня. Следует отметить, что разграничение данных полномочий осуществляется по объектам подлежащим контролю, при этом, исходя из анализа законодательства, де-юре данные объекты четко разграничены, однако, как показывает анализ практической деятельности органов, де-факто такое разграничение отсутствует. Например, объекты природоресурсного (земельного, геологического, водного и лесного) надзора, отнесенные законодателем к полномочиям по реализации надзора к органам федерального уровня, в реальности, как объекты хозяйственной деятельности, в значительной мере выступают объектами надзора региональных органов.

На наш взгляд данная ситуация сложилась в виду отсутствия в законодательстве, в частности, в [Положении](#) о федеральном госэконадзоре, четкого разграничения полномочий органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять экологический надзор. Следует обозначить тот факт, что как таковых отраслевых органов исполнительной власти регионов, уполномоченных на осуществление экологического надзора на уровне субъекта РФ в рамках переданных полномочий РФ, в субъектах РФ практически нет. В большинстве своем госэконадзор в регионах осуществляется структурными единицами госорганов исполнительной власти в сфере природных ресурсов и экологии, как например, в тех регионах, которые ранее были рассмотрены в рамках данной работы.

Согласно Порядку организации и осуществления регионального госэконадзора

(утв. постановлением Правительства Тюменской области от 23 января 2012 года № 19-п¹) надзор осуществляется посредством организации и проведения проверок лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Следующим видом контроля осуществляемого органами исполнительной власти Тюменской области являются:

-региональный государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов);

-государственный контроль за соблюдением предельных размеров платы за проведение технического осмотра транспортных средств;

-за применением подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации;

-в сфере регулирования цен (тарифов), в части обоснованности установления, изменения и применения цен (тарифов) в сфере теплоснабжения;

-в сфере регулирования тарифов, в части водоснабжения и водоотведения;

-в сфере регулирования тарифов, в части обращения с твердыми коммунальными отходами;

-в области естественных монополий;

-за соблюдением организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, в случае если цены (тарифы) на товары и услуги таких организаций подлежат установлению Департаментом или Правительством Тюменской области, требования о принятии программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и требований к этим программам, устанавливаемых применительно к регулируемым видам деятельности указанных организаций;

-за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, организациями оптовой торговли, аптечными организациями, индивидуальными предпринимателями, имеющими лицензию на фармацевтическую деятельность;

-за соблюдением, регламентированного ч. 9 ст. 19 федерального закона от 01.07.2011 № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении

¹ Тюменская область сегодня. № 21. 08.02.2012

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ тарифа обязательного платежа за выдачу дубликата диагностической карты.

Данный вид контрольных полномочий признаны приоритетными в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 31.01.2017 № 147-р² и осуществляются департаментом тарифной и ценовой политики Тюменской области.

В соответствии с ч. 6 Порядка организации и осуществления в Тюменской области регионального госконтроля (надзора) в области регулируемых государством цен (тарифов) (утв. постановлением Правительства Тюменской области от 08.10.2018 № 392-п³) государственный контроль (надзор) в отношении субъектов контроля осуществляется посредством:

а) проверок;

б) проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований;

в) принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

г) постоянного мониторинга по реализации установленных требований, осуществление анализа, на основе которого составляется прогноз состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности объектами контроля.

Департамент труда и занятости населения Тюменской области осуществляет надзор и контроль за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний и составления протоколов.

Установление квоты по приему на работу инвалидов, по мнению законодателей, является гарантией их трудовой занятости и способствует повышению их конкурентоспособности на рынке труда. Федеральный контроль и надзор за соблюдением работодателями квот осуществляется Федеральной службой по труду и занятости. В анализируемом субъекте РФ контрольные полномочия

¹ Собрание законодательства РФ. 04.07.2011. № 27. ст. 3881

² Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2017 № 147-р (ред. от 16.06.2018) «О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 13.02.2017. № 7. ст. 1098

³ Тюменская область сегодня. № 188. 16.10.2018

реализует департамент труда и занятости населения Тюменской области.

Необходимо отметить, что региональные законодатели устанавливают различные квоты в рамках установленных федеральным законодателем пределов квоты, например, в Тюменской области на 2018 год в соответствии с постановлением Правительства Тюменской области от 08.12.2017 № 607-п¹ организациям в которых штатным расписанием установлены не менее 35 работников, квота для приема на работу инвалидов, проживающих в Тюменской области составляет 3% среднесписочной численности работников (аналогичная квота устанавливается в Хабаровском крае²), в ХМАО квота составляет 2%³, в ЯНАО квота при численности работников не менее чем 35 человек и не более 100 человек составляет всего 1 %, более 100 человек-2%⁴. Самый максимальный процент квоты составляет 4% в Ярославской области⁵.

Основополагающим нормативным правовым актом по вопросу осуществления контроля по трудоустройству лиц с ограниченными возможностями здоровья является приказ Минтруда РФ от 30.04.2013 № 181н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной функции надзора и контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний и составления протоколов»⁶ (далее – Стандарт).

Стандарт направлен на обеспечение единства, полноты и качества осуществления государственной функции надзора и контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний и составления протоколов. Этот Стандарт устанавливает требования, обязательные при исполнении органами

¹ Тюменская область сегодня. № 233. 15.12.2017

² Постановление Правительства Хабаровского края от 12.12.2015 № 430-пр «Об утверждении Порядка проведения специальных мероприятий, способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда, в Хабаровском крае» // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края <http://laws.khv.gov.ru>

³ Закон ХМАО - Югры от 23.12.2004 № 89-оз «О гарантиях трудовой занятости инвалидов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Новости Югры. № 4. 18.01.2005

⁴ Закон ЯНАО от 27.06.2008 № 54-ЗАО «О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов в Ямало-Ненецком автономном округе» // Красный Север. № 129 (спецвыпуск № 74-75). 04.07.2008.

⁵ Постановление Губернатора ЯО от 21.12.2004 № 859 «О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов и резервировании рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов» // Губернские вести. № 71. 27.12.2004

⁶ Российская газета. № 178. 14.08.2013

исполнительной власти субъектов РФ, полномочий по содействию занятости населения, государственной функции.

Департамент труда и занятости населения Тюменской области реализует контрольные полномочия путем:

- проверок юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, которым в соответствии с требованиями федерального и регионального законодательства установлена квота для приема на работу инвалидов;

- принятия предусмотренных законодательством РФ мер по устранению выявленных нарушений;

- мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований;

- мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Неисполнение работодателем обязанности по созданию или выделению рабочих мест для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов, а также отказ работодателя в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты влечет административную ответственность соответствующего работодателя в рамках ч. 1 ст. 5.42 КоАП РФ.

Немалую роль в контрольной деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ играет контроль и надзор на уровне региона в строительной отрасли. При этом государственный строительный надзор следует отграничивать от строительного контроля, как в формально-юридическом смысле, так и практическом. Основная разница заключается в предмете и субъектах, осуществляющих указанные виды деятельности.

Строительный контроль - одна из обязательных форм контроля, предметом которого является проверка выполнения работ в рамках осуществления строительства, реконструкции либо капремонта объектов, на соответствие выполняемых работ обязательным требованиям проектной документации, технических регламентов, результатам инженерных изысканий, в целях обеспечения безопасности зданий и сооружений.

В соответствии с постановлением Правительства Тюменской области от

01.06.2009 № 146-п¹ контроль и надзор на уровне региона в строительной отрасли осуществляет Главное управление строительства Тюменской области. Предметом контрольных полномочий является:

государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости;

объекты строительства и реконструкцией на территории Тюменской области, за исключением, тех объектов, которые строятся либо подлежат реконструкции на территории области, но относятся к объектам федерального значения, или на которые возникает право собственности РФ (например, строительство или ремонт объектов представительств РФ, автомобильных дорог, инфраструктуры железнодорожного, воздушного транспорта общего пользования (в случае возникновения права собственности Российской Федерации на данные объекты) и прочее). За данными объектами законодательством установлен контроль со стороны органов федерального уровня (ст. 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ²);

региональный государственный надзор за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения Тюменской области;

региональный государственный контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси;

контроль за деятельностью жилищно-строительного кооператива, связанной с привлечением средств членов кооператива для строительства многоквартирного дома, а также за соблюдением жилищно-строительным кооперативом требований части 3 статьи 110 Жилищного кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ³ (далее ЖК РФ), за исключением последующего содержания многоквартирного дома, и ст. 123.1 ЖК РФ;

Главное управление строительства Тюменской области осуществляет контрольные полномочия в рамках утвержденных административных регламентов. В данных регламентах четко регламентирован алгоритм действий органа

¹ Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] - Доступ URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Российская газета. № 290. 30.12.2004

³ Российская газета. № 1. 12.01.2005

исполнительной власти осуществляющего контрольные полномочия, права и обязанности, а также права объекта проверки, соответственно при проведении действий в рамках проводимой проверки субъекту проверке необходимо придерживаться норм закона, и не допускать нарушений. Несмотря на четкую регламентацию действий анализ судебной практики по реализации данных контрольных полномочий показал, что данная отрасль, максимально оспариваемая объектами проверок, так например, согласно Апелляционного определения Приморского краевого суда от 11.02.2018 по делу № 33а-296/2018 удовлетворено требование застройщика оспаривающего предписание органа исполнительной власти субъекта РФ по устранению нарушений при строительстве объекта капитального строительства выписанное в отношении объекта, не являющегося предметом государственного строительного надзора, поскольку строительство на спорном здании не ведется¹. Решением Московского городского суда от 22.06.2018 по делу № 7-6447/2018 изменено административное наказание наложенное органом исполнительной власти Московской области, поскольку субъект проверки не правильно вынес два постановления за фактически совершенное правонарушение охватывающее составом одного административного правонарушения.

Следующий вид контрольных полномочий осуществляется органами исполнительной власти Тюменской области в сфере розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также лицензионный контроль за заготовкой, хранением, переработкой и реализацией лома черных металлов, цветных металлов. Данный вид контроля осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Тюменской области от 27.10.2016 № 455-п² департаментом потребительского рынка и туризма Тюменской области (далее ДПРиТ ТО).

Согласно Административного регламента исполнения государственной функции по лицензионному контролю за заготовкой, хранением, переработкой и реализацией лома черных металлов, цветных металлов (утв. распоряжением Департамента потребительского рынка и туризма Тюменской области от 13.12.2013

¹ Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Доступ URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.10.2018г.)

² Официальный портал органов государственной власти Тюменской области [Электронный ресурс]. – Доступ URL:<http://www.admtumen.ru> (дата обращения 29.10.2018г.)

№ 8¹ предметом лицензионного контроля является:

- предметом документарной проверки являются сведения, содержащиеся в заявлениях и документах представленных лицензиатами или соискателями лицензии намеревающихся осуществлять заготовку, хранение, переработку и реализацию лома черных металлов, цветных металлов, в целях оценки соответствия таких сведений нормам законодательства в соответствующей сфере, а также сведениям о соискателе лицензии или лицензиате, содержащимся в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей и других федеральных информационных ресурсах;

- в случае проведения внеплановой выездной проверки лицензиата по основаниям:

-изменения соискателем лицензии или лицензиатом в действующей лицензии адрес места осуществления деятельности или изменения перечня оказываемых услуг, выполняемых работ, составляющих лицензируемый вид деятельности;

-поступление в ДПРиТ ТО обращений, заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации о фактах грубых нарушений лицензиатом лицензионных требований;

-истечение срока исполнения лицензиатом ранее выданного ДПРиТ ТО предписания об устранении выявленного нарушения лицензионных требований;

-наличие ходатайства лицензиата о проведении ДПРиТ ТО внеплановой выездной проверки в целях установления факта досрочного исполнения предписания лицензирующего органа;

-истечение срока, на который было приостановлено действие лицензии по решению суда;

-наличие приказа (распоряжения), изданного ДПРиТ ТО в соответствии с поручением Президента РФ или Правительства РФ.

Региональный государственный ветеринарный надзор на территории Тюменской области в соответствии с постановлением Правительства Тюменской

¹Официальный портал органов государственной власти Тюменской области [Электронный ресурс]. – Доступ URL: <http://www.admtyumen.ru> (дата обращения 29.10.2018г.)

области от 13.02.2012 № 44-п¹ осуществляет Управление ветеринарии Тюменской области.

Региональный государственный ветеринарный надзор направлен на:

предупреждение возникновения и распространения очагов заразных и иных болезней животных;

выявление, установление причин, условий возникновения и распространения заразных и иных болезней животных;

организацию проведения в Тюменской области противоэпизоотических и ветеринарно-санитарных мероприятий и контроль за их выполнением;

соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, должностными лицами и гражданами установленных ветеринарно-санитарных правил, требований нормативных правовых актов в сфере применения ветеринарно-санитарных мер, а также правил при введении ограничительных и карантинных мероприятий при возникновении и распространении заразных и иных болезней животных;

охрану территории Тюменской области от заноса заразных болезней животных из других регионов РФ;

обеспечение безопасности в ветеринарно-санитарном отношении производимых и находящихся в обороте в Тюменской области сырья и пищевых продуктов животного происхождения в целях защиты населения от болезней, общих для человека и животных, и пищевых отравлений;

предупреждение возникновения чрезвычайных ситуаций биологического, химического, радиологического характера и других техногенных и природных воздействий на животных, на продукцию животного происхождения и на другую подконтрольную региональному государственному ветеринарному надзору продукцию;

установление эпизоотического и ветеринарно-санитарного состояния территорий и объектов для выдачи разрешений, позволяющих юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям осуществлять перевозки (поставки) животных, пищевых продуктов и другой подконтрольной региональному государственному

¹ Тюменская область сегодня. № 32. 25.02.2012.

ветеринарному надзору продукции из Тюменской области в другие регионы РФ и иностранные государства;

соблюдение органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления действующего законодательства в области ветеринарии в целях обеспечения эпизоотического и ветеринарно-санитарного благополучия в Тюменской области;

предупреждение нарушений требований ветеринарного законодательства, устранение причин, факторов и условий, способствующих нарушениям указанных требований;

соблюдение органами государственной власти действующего законодательства в области ветеринарии в целях обеспечения эпизоотического и ветеринарно-санитарного благополучия в Тюменской области.

В соответствии с постановлением Правительства Тюменской области от 26.05.2010 № 147-п¹ госжилищная инспекция Тюменской области реализует государственный жилищный надзор и лицензионный контроль за деятельностью по управлению многоквартирными домами.

На территории Тюменской области контрольные полномочия в сфере технического состояния самоходных машин и других видов техники осуществляет в соответствии с постановлением Правительства Тюменской области от 21.06.2017 № 250-п² Управление гостехнадзора Тюменской области.

Предметом данных контрольных полномочий является предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями установленных требований в процессе эксплуатации ими тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним в части обеспечения безопасности для жизни, здоровья людей и имущества, охраны окружающей среды; в агропромышленном комплексе - за соблюдением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями правил (норм) эксплуатации машин и оборудования, регламентируемых стандартами и другими нормативными документами.

В соответствии с постановлением Правительства Тюменской области от

¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

² Тюменская область сегодня. № 113. 28.06.2017

21.06.2017 № 250-п³ Управление гостехнадзора Тюменской области осуществляет контрольные полномочия в сфере технического состояния самоходных машин и других видов техники реализует посредством:

организации и проведения плановых и внеплановых проверок выполнения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований по безопасной эксплуатации самоходных машин и других видов техники, а также машин и оборудования агропромышленного комплекса, в том числе в процессе использования;

организации и проведения мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями;

проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований;

принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

постоянного мониторинга в части реализации установленных требований, осуществление анализа, на основе которого составляется прогноз состояния исполнения обязательных требований по безопасной эксплуатации самоходных машин и других видов техники, а также машин и оборудования агропромышленного комплекса в рамках их эксплуатации подконтрольными лицами.

Комитет по охране и использованию объектов историко-культурного наследия Тюменской области осуществляет региональный государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия.

Департамент агропромышленного комплекса Тюменской области осуществляет контрольные полномочия в области семеноводства и племенного животноводства.

Управление по делам архивов Тюменской области осуществляет контрольные полномочия за соблюдением законодательства об архивном деле.

³ Тюменская область сегодня. № 113. 28.06.2017

Департамент жилищно-коммунального хозяйства Тюменской области реализует контрольные полномочия в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Региональная энергетическая комиссия Тюменской области, ХМАО, Ямало-Ненецкого автономного округа реализует региональный государственный контроль (надзор) за регулируемым государством ценами (тарифами) в сфере электроэнергетики и теплоснабжения по вопросам правильности устанавливаемых цен (тарифов), кроме того по применению территориальными сетевыми организациями платы за технологическое присоединение и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих величину этой платы, а также соблюдения стандартов раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков.

Департамент культуры Тюменской области реализует контроль в отношении музейных предметов и музейных коллекций, составляющих Музейный фонд РФ.

Департамент социального развития Тюменской области осуществляет контроль и надзор в сфере социального обслуживания, а также за соблюдением требований законодательства РФ в сфере организации отдыха и оздоровления детей.

2.2. Анализ проблем реализации переданных полномочий органам государственной власти Тюменской области

На основе, сформированной за последние годы практики передачи (делегирования) государственных контрольных полномочий органам государственной власти субъектов РФ рассмотрим проблемы правовой регламентации данного процесса на примере Тюменской области.

В рамках рассмотрения вопроса контрольных полномочий органов исполнительной власти, необходимо уделить внимание институту передачи, или так называемого в законодательстве, делегирования контрольно-надзорных полномочий от федеральных органов государственной власти региональным органам власти.

Необходимо отметить, что данный институт вытекает из конституционно установленного принципа федеративного устройства нашего государства, а именно, принципа разграничения предметов исключительного ведения РФ, предметов совместного ведения органов государственной власти РФ и ее субъектов, а также предметов ведения самих субъектов РФ и полномочий между органами государственной власти РФ и региональными органами власти (ст.ст. 71, 72, 73). При этом в Конституции РФ не регламентируются отдельной нормой вопросы делегирования полномочий.

Соответственно стоит согласиться с Н.В. Мясниковой, которая под передачей полномочий между различными уровнями власти понимает «способ возникновения полномочий, при котором один орган исполнительной власти передает полномочия, которые входят в его компетенцию и которые он исполнял сам, другому органу исполнительной власти»¹.

Необходимо отметить, что функционирующий в настоящее время правовой механизм передачи контрольно-надзорных полномочий между органами публичной власти различных уровней действует с 2005 года, с момента внесения изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ², в части дополнения закона главой регламентирующей вопросы рассматриваемого делегирования. В соответствии с внесенными изменениями, передача полномочий стала осуществляться на основании исключительно федерального закона, регламентирующего следующие вопросы (ч. 7 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ):

перечень переданных полномочий;

определение федеральных органов исполнительной власти, ответственных за организацию и осуществление контроля, мониторинга эффективности и качества осуществления переданных полномочий их права и обязанности;

права и обязанности высшего должностного лица субъекта РФ по осуществлению переданных полномочий;

¹ Мясникова Н.В. Проблемы делегирования полномочий в сфере исполнительной власти // Административное право на рубеже веков. Межвузовский сборник научных трудов. - Екатеринбург: Изд.: Урал. 2003. Ч. 2. С. 61-71

² Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. № 131. 08.07.2003

порядок определения общего объема субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ для осуществления переданных полномочий и показатели (критерии) распределения общего объема таких субвенций;

представление высшим должностным лицом субъекта РФ отчетности об осуществлении переданных полномочий;

порядок изъятия переданных полномочий у органов государственной власти субъекта РФ в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения органами государственной власти субъекта РФ переданных полномочий;

права и обязанности руководителей федеральных органов исполнительной власти по осуществлению контроля за осуществлением органами государственной власти субъекта РФ переданных полномочий, включая:

- право выносить высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ предписания об устранении нарушений, выявленных при осуществлении переданных полномочий, подлежащие обязательному рассмотрению в тридцатидневный срок;

- право вносить высшему должностному лицу субъекта РФ представления об освобождении от занимаемой должности его заместителей и руководителей соответствующих органов исполнительной власти субъекта РФ, ответственных за осуществление переданных полномочий, в случаях их ненадлежащего исполнения (неисполнения).

Необходимо отметить, что, несмотря на установленную законодателем норму о передаче полномочий посредством федерального закона, ст. 26.8 Федерального закона № 184-ФЗ допускает передачу на основе соглашений.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что соглашения о делегировании полномочий являются факультативным источником, поскольку они заключаются в рамках полномочий связанных с определенным объектом или программой, например Соглашение о передаче полномочий по управлению особой экономической зоной правительству Санкт-Петербурга¹ (аналогичное соглашение функционирует в Московской области). Следовательно, необходимо подчеркнуть,

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31.10.2016 № 953 «Об одобрении проекта соглашения о передаче полномочий по управлению особой экономической зоной Правительству Санкт-Петербурга» // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Доступ URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.10.2018г.)

что данная правовая форма, трактуемая в законодательстве как «регламентирующая делегирование полномочий», в реальности применяется для передачи осуществления исполнительно-распорядительных полномочий между органами различных уровней в тех случаях, когда данное разграничение не подпадает под правовое поле определенного федерального закона. Соответственно на наш взгляд, для четкого понимания правовой природы делегирования полномочий необходимо внести изменения в ст. 26.8 Федерального закона № 184-ФЗ касаясь утверждения соответствующей сущности и принципа Соглашения и исключить возможность делегирования полномочий посредством данного документа, регламентировать лишь единственным документом, на основе которого осуществляется передача контрольных полномочий – федеральный закон, что позволит унифицировать принципы и подходы к определению полномочий органов государственной власти всех регионов. Данный подход в большей мере соответствует требованиям права, чем индивидуальное определение полномочий органов госвласти отдельного субъекта РФ на основании договоров и соглашений.

Данную позицию подтверждает и Конституционный Суд РФ, путем утверждения в постановлении от 09.01.1998 № 1-П¹, о том, что поскольку в соответствии с ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законодательные акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения. Соответственно, региональные публичные образования не вправе регламентировать вопросы компетенции их органов госвласти по предметам совместного ведения иначе, чем это регламентировано в федеральных законах.

Следующим проблемным вопросом процесса делегирования контрольных полномочий между уровнями власти, на который необходимо обратить внимание в рамках настоящего исследования является правовая регламентация данного процесса.

Анализ правоприменительной практики показал, что на сегодняшний день в законодательстве не регламентирован четкий порядок делегирования контрольно-надзорных полномочий, согласно которому был бы определен баланс интересов

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. № 12. 22.01.1998

органов власти федерального и регионального уровней. Несмотря на то, что законодатель довольно таки развернуто, регламентировал вопросы правовой конструкции института делегирования контрольных полномочий стоит отметить, что данная конструкция предусматривает лишь следующие вопросы:

механизм исполнения органами госвласти регионов переданных федеральными органами соответствующих полномочий;

финансовое обеспечение переданных контрольных полномочий;

установлена возможность контроля со стороны РФ, так как, несмотря на передачу определенных контрольно-надзорных полномочий они не подлежат элиминированию из компетенции соответствующих федеральных госорганов. При этом стоит отметить, что органы исполнительной госвласти субъектов РФ исполняя делегированные контрольные полномочия государства, следуют тем нормам, правовому механизму, установленному федеральным органам исполнительной власти.

На наш взгляд, что существует необходимость в Федеральном законе № 184-ФЗ четко регламентировать следующие правовые вопросы передачи контрольных полномочий:

установить субъекты, осуществляющие передачу полномочий;

установить структуру органов госвласти, осуществляющих исполнение переданных полномочий, с определением руководителей которые возглавят данные органов

установить объекты передачи;

установить способы передачи;

установить правила реализации государственного полномочия;

утвердить нормативные формы контроля и порядок его осуществления;

установить ответственности лиц за ненадлежащее исполнение переданных полномочий¹.

Таким образом, если проанализировать в разрезе указанных вопросов, которые определены в качестве обязательных для регламентации в Федеральном законе № 184-ФЗ на примере тех контрольно-надзорных полномочий которые подлежат

¹ Васильева С. Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5 (108). С. 28 - 37.

передаче органам исполнительной власти Тюменской области, необходимо отметить следующее.

1. Нормативно-правовой порядок передачи полномочий устанавливается федеральными законом в сфере соответствующего полномочия и затем более подробно детализируется в законодательстве Тюменской области. В качестве примера, демонстрирующего данную схему, рассмотрим лицензионный контроль в сфере здравоохранения делегированного от Минздрава России на уровень региона Департаменту здравоохранения Тюменской области. Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹ предусмотрен порядок передачи полномочий в сфере охраны здоровья, при этом в Административном регламенте департамента здравоохранения Тюменской области по исполнению лицензионного контроля² регламентирован орган, осуществляющий делегированное полномочие, объем, предмет, требование к порядку осуществления контрольного полномочия.

2. Полномочия государства по осуществлению госконтроля (надзора), делегированные для осуществления органами власти Тюменской области, охватывают полномочия, предусмотренные Федеральным законом № 294-ФЗ, так же и иные полномочия регламентированные федеральным и региональным законодательством. В соответствии с п. 2.1 ч. 2 ст. 5 Федерального закона № 294-ФЗ организация и осуществление федерального государственного контроля (надзора), полномочия по осуществлению которого переданы для осуществления органам государственной власти субъектов РФ, а также разработка в соответствии с типовыми административными регламентами, утверждаемыми уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, административных регламентов осуществления федерального государственного контроля (надзора), полномочия по осуществлению которого переданы для осуществления органам государственной власти субъектов РФ, является компетенцией полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ (как было продемонстрировано выше).

¹ Российская газета. № 263. 23.11.2011

² Постановление Губернатора Тюменской области от 09.06.2012 № 90 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции «Осуществление Департаментом здравоохранения Тюменской области лицензионного контроля» // Тюменская область сегодня. № 113. 03.07.2012.

В качестве примера можно привести следующие переданные контрольно-надзорные полномочия от государства для осуществления **органам** государственной власти Тюменской области (Приложение № 3):

1) за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении деятельности на специально-регламентированных объектах. Данный вид контроля осуществляет Департамент недропользования и экологии Тюменской области Федеральный орган, осуществляющий данный вид надзора - Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Контрольные полномочия осуществляются Департаментом в рамках постановления Правительства Тюменской области от 13.06.2005 № 73-п, а также государственной программы Тюменской области «Недропользование и охрана окружающей среды» до 2020 года (утв. постановлением Правительства Тюменской области от 30.12.2015 № 670-п¹)

2) лицензионный контроль в сфере здравоохранения делегирован от Минздрава России на уровень региона Департаменту здравоохранения Тюменской области.

3) государственный надзор в области образования осуществляет Департамент образования и науки Тюменской области.

4) функции федерального государственного лесного надзора (лесная охрана), а также федерального государственного пожарного надзора в лесах осуществляет Департамент лесного комплекса Тюменской области. Федеральный надзорным орган является Федеральное агентство лесного хозяйства и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;

5) Управление по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Тюменской области реализует следующие переданные полномочия Федеральной службой по надзору в сфере природопользования на особо охраняемых природных территориях федерального значения, расположенных на территории Тюменской области (регламентируется Административным регламентом исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственной функции по осуществлению

¹ Официальный портал органов государственной власти Тюменской области [Электронный ресурс]. – Доступ URL: <http://www.admtyumen.ru> (дата обращения 29.10.2018г.)

федерального государственного охотничьего надзора¹):

1) в области охраны и использования объектов животного мира на территории Тюменской области, в том числе недопущению незаконного оборота продукции охоты;

2) контроль за использованием специальных средств отлова животных.

б) Комитет по охране и использованию объектов историко-культурного наследия Тюменской области осуществляет надзор за объектами культурного наследия федерального значения (за исключением отдельных объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации).

3. Необходимо отметить, что нормативными правовыми актами регламентирующими передачу полномочий, в том числе предусмотрена передача соответствующих денежных средств из федерального бюджета, об этом регламентирует специальный законодательный акт, содержащий методику расчетов целевых субвенций подлежащих выделению из федерального бюджета для регионов на выполнение этой функции². Например, в соответствии с Правилами предоставления из федерального бюджета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области охраны и использования охотничьих ресурсов, (утв. постановлением Правительства РФ от 13.06.2006 № 371)³ предусмотрена процедура предоставления субвенций и методика расчета данных субвенций. При этом анализ законодательства данного направления показал, что подход к начислению субвенций у разных субъектов разнообразен. Поэтому на наш взгляд, в целях исключения разности в определении субвенций при осуществлении делегированных контрольных полномочий необходимо дополнить разработать единую методику расчета субвенций на исполнение переданных полномочий в рамках нормативного правового акта РФ.

4. Анализ практики осуществления делегированных контрольно-надзорных полномочий органам исполнительной власти Тюменской области позволяет сделать

¹ Приказ Минприроды России от 27.06.2012 № 171 «Об утверждении Административного регламента исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного охотничьего надзора» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 4. 28.01.2013

² Васьнина Е.Л. Проблемы передачи властных полномочий в бюджетном праве // Финансовое право. 2010. № 12. С. 20.

³ Российская газета. № 132. 22.06.2006.

вывод о необходимости нормативного утверждения формы контроля и порядка его осуществления, поскольку нормы ч. 7 ст. 26.3 и абз. 3 ч. 1 ст. 26.8 Федерального закона № 184-ФЗ устанавливают возможность такого контроля.

Введение нормы по контролю за исполнением делегированных контрольно-надзорных полномочий вполне логична, и не отличается от контроля за исполнением иных переданных полномочий, поскольку предметом данного контроля является добросовестное и законное, исполнение переданных полномочий, а не их содержание.

При этом анализ законодательства позволил выделить следующий пробел в законодательстве, процедура контроля за осуществлением делегированных контрольно-надзорных полномочий не регламентируется Федеральным [законом](#) № 294-ФЗ, поскольку объектом контроля в данном случае выступают госорганы, при этом Федеральный [закон](#) № 294-ФЗ регулирует отношения в сфере защиты прав проверяемых субъектов или объектов при осуществлении контрольных полномочий.

На наш взгляд, в целях исключения коллизий в законодательстве необходимо регламентировать в Федеральном законе № 184-ФЗ следующее: «Контроль за исполнением переданных полномочий органов государственной власти Российской Федерации по осуществлению отдельных видов федерального государственного контроля (надзора) осуществляется надзорными органами в пределах их компетенции в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими их деятельность, путем проверки законности, полноты и качества осуществления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления переданных полномочий».

5. В целях эффективного, обоснованного и правомерного исполнения контрольно-надзорных полномочий необходимо законодательно установить ответственности лиц за ненадлежащее исполнение переданных полномочий, поскольку федеральный законодатель не регламентировал перечень оснований, на основе которых должностные лица, осуществляющие переданные полномочия подлежат привлечению к ответственности, ни соответственно санкции данных нарушений. В Федеральном законе № 184-ФЗ законодатель указал, что данные вопросы должны регламентироваться в отношении каждого переданного

полномочия индивидуально в соответствующем федеральном законе обязав при разработке данного акта регламентировать права выносить главе региона предписания (представления) об устранении нарушений, выявленных при осуществлении переданных полномочий. При этом снова наблюдается использование законодателем двойственности должности главы региона, а именно абз. 11 ч. 7 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ регламентирует право выносить только высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ предписания (представления) об устранении нарушений, выявленных при осуществлении переданных полномочий, параллельно с этим абз. 12 ч. 7 ст. 26.3 регламентирует право вносить главе региона (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представления об освобождении от занимаемой должности руководителей соответствующих органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственных за осуществление переданных полномочий, в случаях их ненадлежащего исполнения (неисполнения).

В настоящее время в законодательстве предусмотрена ответственность должностных лиц при проведении контроля в целом, без уточнения какая ответственность наступает при нарушении исполнения делегированных полномочий. При этом, анализируя данную норму необходимо отметить, что до внесения изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ и соответственно КоАП РФ следует руководствоваться ст. 19.6.1 КоАП РФ устанавливающей ответственность за несоблюдение должностными лицами осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о госконтроле (надзоре). Санкция за нарушение данной нормы предусмотрена в виде штрафа, размер которого зависит от степени тяжести совершенного деяния. Исходя из этого совершенно не понятно, за какое деяние законодатель предусматривает наказание в виде внесения главе региона представления об освобождении от занимаемой должности руководителей соответствующих органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственных за осуществление переданных полномочий, в случаях их ненадлежащего исполнения (неисполнения) (абз. 12 ч. 7 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ), а также какие случаи свидетельствуют о ненадлежащего

исполнения переданных контрольных полномочий. Таким образом, данный вопрос требует скорейшего законодательного решения.

Подводя итог необходимо сказать о том, что четкое правовое решение указанных проблем возникающих при делегировании контрольно-надзорных полномочий региональным органам госвласти, выступает важнейшей юридической гарантией успешной реализации соответствующего публично-правового института.

Суммируя вышеизложенное можно сказать, что, несмотря на сложившуюся практику делегирования контрольно-надзорных полномочий субъектам РФ, в настоящее время в системе госуправления нет единого подхода, определяющего единый порядок данного перераспределения компетенции между федеральным и региональным органом. Анализ практической стороны показал, размытость в регламентации законодателем по разграничению предметов ведения РФ и ее регионов, что влечет разноречивые решения возникающих проблем при передаче контрольных и надзорных полномочий между уровнями власти. На наш взгляд, частично это связано с недостаточным конституционно-правовым регулированием процесса делегирования контрольно-надзорных полномочий. Соответственно отсутствие закрепления института делегирования контрольно-надзорных полномочий на конституционном уровне свидетельствует об объективной недооценке важности данного института для госуправления, поэтому в нашем государстве правоотношения, складывающиеся в рамках наделения органов госвласти контрольно-надзорными полномочиями субъектов РФ, не рассматриваются в качестве объекта конституционного регулирования.

2.3 Оценка эффективности реализации контрольных полномочий осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъектов РФ

Подводя итоги рассмотрения вопросов осуществления контрольных полномочий главой региона необходимо сделать вывод, что проблемы развития и совершенствования государственного контроля в РФ являются весьма актуальными.

При этом необходимо отметить, что в последние годы проблема совершенствования правового регулирования контроля в государственном управлении перешла в практическую плоскость и направлена на реформирование. Так, в 2016 году протоколом президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12 утверждена Приоритетная программа по реформированию контрольной и надзорной деятельности в период времени с 2016 по 2025 гг.¹ (далее Приоритетная программа), в рамках данной Приоритетной программы распоряжением Правительства РФ от 01 апреля 2016 года № 559-р утвержден План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы² (предусмотренные Дорожной картой мероприятия действительны до 2025 года).

Необходимо отметить, что проводимой политикой реформирования изменен подход к оценке результативности и эффективности деятельности органов, осуществляющих контроль, а именно абстрагирование от оценки, сформированной на основе числа вскрытых нарушений и размере санкций в пользу оценки величины предотвращенного ущерба, как по результатам контрольных мероприятий, так и в ходе профилактики нарушений, а также разъяснение содержания обязательных требований, подлежащих соблюдению.

Соответственно уменьшение общего числа проводимых проверок контролируемых субъектов при одновременном повышении уровня защищенности охраняемых законом ценностей станет следствием реализации всего комплекса мероприятий предусмотренных программой реформирования.

В целях оценки результативности проводимой реформы – проведем анализ достижения показателей Дорожной карты и оценку эффективности деятельности контрольно-надзорных органов на основе количественных показателей.

Следует отметить, что общее количество проводимых на территории РФ проверок хозяйствующих субъектов исполнительными органами государственной власти сократилось по сравнению с 2011 годом более чем на 63% (в 2011 году

¹ URL: <http://контроль-надзор.рф> (дата обращения 29.10.2018г.)

² Собрание законодательства РФ. 11.04.2016. № 15. ст. 2118

проведено более 2 млн. 800 проверки, за 9 месяцев 2018 года 1 млн. 700) (таблица 2.1).

Таблица 2.1

Динамика проведения проверочных мероприятий в рамках реализации контрольных полномочий органами исполнительной власти в период с 2015 – 2018 (9 месяцев) гг.

Субъекты контрольных полномочий		Период времени (год)			
		2015	2016	2017	2018 (9 месяцев)
Федеральные органы исполнительной власти		1 690 237	1 514 010	1 189 335	1 050 248
Из них:	Плановые	802 002	722 870	509 841	375 046
	Внеплановые	888 235	791 140	679 494	675 202
Органы исполнительной власти субъектов РФ		538 071	567 923	425 151	340 497
Из них:	Плановые	118 618	142 166	83 295	63 356
	Внеплановые	419 453	425 757	341 856	277 141

Официальный сайт ГАС «Управление»

Таким образом, из анализа представленных в таблице 2.1 показателей осуществления контрольных полномочий органами исполнительной власти позволяет наблюдать тенденцию сокращения проводимых проверок в рамках осуществления контрольных полномочий, как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта РФ, как планового формата, так и внепланового. Анализ [таблицы 2.1](#) позволяет сделать вывод, что из общей массы проводимых проверок федеральными органами власти более 50% (например, за 9 месяцев 2018 года – 64,2%) – внеплановые. В регионах доля проведенных внеплановых проверок еще выше (76,3%). Более наглядно данную разницу проиллюстрировано на рисунке.



Доля внеплановых проверок проведенных органами исполнительной власти субъектов РФ за период 9 месяцев 2018 года

Соответственно глядя на рисунок можно сделать вывод, что внеплановые мероприятия, подразумевающиеся как исключение, носят характер постоянной, чем фактически лишают проверяемых объектов части гарантий защиты их прав.

Согласно анализу представленных отчетов субъектами РФ наибольшее количество как плановых, так и внеплановых проверок среди субъектов РФ за 9 месяцев 2018 года в рамках контрольных полномочий проведено органами исполнительной власти Республики Татарстан, Московской области, Республики Башкортостан.

Тюменская область в рейтинге проведенных контрольных полномочий занимает 51 место (всего проведено 772 проверки).

При этом необходимо отметить, что государственная политика в области защиты объектов контроля осуществляемых правительством соответствующего субъекта РФ направлена на снижение при осуществлении контроля и надзора административной нагрузки на предпринимателей. В соответствии с целевыми значениями, установленными Дорожной картой данное снижение необходимо осуществить в следующем диапазоне (если базовый показатель применяется 2016 года):

к 2019 году не менее чем на 20%;

на 50% к 2026 году.

Динамика достижения целевых показателей Приоритетной программы проиллюстрированы в таблице 2.2

Таблица 2.2

Динамика проведения проверочных мероприятий в отношении одного объекта проверки (юридического лица, индивидуального предпринимателя) за период времени с 2015 – 2018 (9 месяцев) гг.

Уровень контрольных полномочий	Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного ЮЛ, ИП (ед.)			
	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год (9 месяцев)
федеральный	1,189	1,23	1,35	1,39
региональный	4,42	4,56	3,87	3,8

Источник: Официальный сайт ГАС «Управление»

Анализируя данные представленные в таблице 2.2 можно сделать вывод, что за 9 месяцев 2018 года проверена деятельность 92 700 субъектов предпринимательской деятельности (соответственно на одного субъекта составляет 3,7 проверок). Если проанализировать в разрезе субъектов РФ, то лидерами в данном спектре является Московская область (3654 объекта проверки, среднее количество составляет 1,58), Республика Татарстан 2909 (3,39), Тверская и Курская области (среднее количество проверок, проведенных в отношении одного объекта, составило 10,21 и 9,41 соответственно). Органами исполнительной власти Тюменской области проверено 444 лица (1,74), в ЯНАО проверено 356 лиц (1,58). Таким образом, заявлять о планомерной реализации поставленной цели, пока недопустимо.

Кроме того, в рамках рассмотрения вопроса эффективности проводимых контрольных мероприятий необходимо также проанализировать количество выявленных правонарушений, в целях проведения оценки всей системы осуществления контрольных полномочий органом исполнительной власти субъекта

РФ, а самое главное сокращения совершаемых правонарушений объектами проверок.

Таблица 2.3

Анализ выявленных правонарушений в рамках осуществления контрольных полномочий за период времени с 2015 – 2018 (9 месяцев) гг.

Субъекты контрольных полномочий	Всего выявлено правонарушений (ед.)			
	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год (9 месяцев)
Федеральные органы исполнительной власти	4 878 866	4 006 637	3 585 780	3 095 854
<i>Доля выявленных правонарушений в сравнении с общим количеством проведенных проверок</i>	2,89	2,65	3,01	2,95
Органы исполнительной власти субъектов РФ	790 002	731 400	643 334	388 502
<i>Доля выявленных правонарушений в сравнении с общим количеством проведенных проверок</i>	1,47	1,29	1,51	1,14

Официальный сайт ГАС «Управление»

Анализ представленных в таблице 2.3 данных позволяет наблюдать тенденцию снижения выявленных правонарушений в рамках контрольно-надзорной деятельности. Однако если эти цифры сопоставить с масштабами контрольно-надзорной деятельности, то можно констатировать, что система контрольно-надзорной деятельности не в полной мере ориентирована на предупреждение нарушений, о чем свидетельствует представленный анализ в таблице 2.3, в рамках одной проверки выявляется до трех правонарушений. При этом, если провести анализ в разрезе субъектов РФ, то наблюдается выявление большего количества правонарушений в рамках одной проверки, например,

- в Республики Башкортостан выявляется до 6 правонарушений (всего проведено 4332 проверки, в рамках которых выявлено 25612 правонарушений),

- в Тюменской области органам исполнительной власти по сравнению с другими субъектами РФ удалось максимально приблизиться к заданной Приоритетной программой цели в направлении профилактических мероприятий по снижению правонарушений, а именно проведено 772 проверки, в рамках которой выявлено всего 385 правонарушений (доля составила 0,49).

Соответственно проведенный анализ позволяет сказать о том, что в настоящее время в субъектах РФ не удалось достичь показателей установленных документами стратегической направленности, далее мы рассмотрим основные пути решения сложившейся ситуации.

2.4 Основные проблемы реализации контрольных полномочий в системе органов госвласти субъектов РФ и пути их решения

Необходимо отметить, что основные мероприятия реформирования контрольно-надзорной деятельности, предусмотренные вышеуказанными актами стратегической направленности направлены на:

- 1) введение в контрольно-надзорную деятельность риск-ориентированного подхода;
- 2) усовершенствование системы оценки эффективности и результативности;
- 3) усовершенствования действующих и внедрения новых информационно-телекоммуникационных технологий контрольно-надзорной деятельности;
- 4) внедрение новых инструментов профилактики и механизма работы с обязательными требованиями.

В соответствии с документами стратегической направленности реформирование контрольной деятельности направлено на – минимизацию административной нагрузки на подконтрольные субъекты, благодаря введению в контрольную деятельность риск-ориентированной концепции и изменению подхода установления требований к предпринимателям, кроме того, улучшению качества администрирования контрольно-надзорных функций. Следовательно, можно сказать,

что итогом реформирования контрольной деятельности выступает «переход от контроля процесса к контролю результата». Попытаемся рассмотреть запланированные мероприятия в рамках каждого направления реформы (указанных выше):

1) в настоящее время наше государство пошло по пути мировой практики, в частности, в деятельность органов осуществляющих контроль (надзор) постепенно вводится риск-ориентированный метод работы.

Указанный метод реализуется для минимизации административной нагрузки на предпринимателей с параллельным ростом степени эффективности контрольной деятельности уполномоченных органов исполнительной власти. Кроме того, использование в административной практике методов оценки риска позволяет более точно учитывать особенности осуществления хозяйственной деятельности в той или иной сфере производства или оказания услуг.

В соответствии с ч. 2 ст. 8.1 Федерального закона № 294-ФЗ термин «риск-ориентированный подход» это - метод организации и осуществления госконтроля, в соответствии с которым предусмотрен дифференцированный подход к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектам хозяйственной деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или используемым им при осуществлении такой деятельности производственным объектам.

Анализ форм применения данного метода в ходе реализации контрольных полномочий органами исполнительной власти субъектов РФ позволяет выделить следующие преимущества его использования:

- минимизация общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности с одновременным повышением уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов;
- использование в административной практике методов оценки риска позволяет более точно учитывать особенности осуществления хозяйственной деятельности в той или иной сфере производства или оказания услуг;
- внедрение дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной

деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям позволяет существенно повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем сосредоточения усилий на более существенных направлениях;

- использование в административной практике методов оценки риска способствует минимизации количества подконтрольных субъектов и отказу от общего контроля, в рамках которого контрольные мероприятия проводятся не по всем субъектам;

- внедрение метода осуществления дифференцированных проверок в соответствии со степенью риска деятельности предприятия способствует передачи подконтрольных субъектов с минимальным риском деятельности в сферу саморегулирования и уведомительного характера деятельности;

- помимо использования риск-ориентированного подхода при планировании контрольно-надзорной деятельности такой подход необходимо расширить и на случаи принятия решений о проведении внеплановых контрольно-надзорных мероприятий, что снизит количество неэффективных и безрезультативных мероприятий контроля (надзора), проводимых во внеплановом порядке.

Трансформация доминирующего всеобъемлющего контроля (надзора) к дифференцированному подходу планирования проверок в зависимости от уровня риска причинения вреда охраняемым законом ценностям позволяет увеличить процент охвата потенциальных нарушителей обязательных требований, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда ценностям, и одновременно снизить нагрузку на подконтрольные субъекты, которые не представляют реальной угрозы причинения вреда таким ценностям.

В соответствии с законодательством отнесение к определенному классу (категории) опасности или к определенной категории риска осуществляется органом исполнительной власти осуществляющего контрольные полномочия в зависимости от степени тяжести возможных отрицательных последствий при потенциальном не исполнении хозяйствующими субъектами обязательных требований при этом критерии отнесения определяются Правительством РФ, в случае если не регламентированы федеральным законом.

Стоит отметить, что согласно Дорожной карты внедрение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) осуществляется поэтапно.

В рамках начального этапа, федеральным [законом](#) от 13 июля 2015 года № 246-ФЗ¹ регламентировано право на временное освобождение субъектов малого предпринимательства от проверок (ст. 26.1) (на период 2016 - 2018 гг.) и установлен исключительно в отношении плановых проверок. Исключением являются организации, в отношении которых ранее вынесено решение о привлечении к ответственности за грубое нарушение. Анализ судебной практики показал, что контролируемые субъекты злоупотребляют предоставленным правом так называемых «надзорных каникул» и оттягивают вступление в силу постановления о вынесении наказания (а соответственно и применение в отношении них санкций) путем оспаривания действий органов исполнительной власти субъекта РФ, пытаясь «подогнать условия» предусмотренные п. 1 ст. 26.1 Федерального закона № 294-ФЗ под свою организацию, например, Решением Алтайского краевого суда от 04.08.2018 по делу № 21-325/2018 в удовлетворении требования об отмене постановления о привлечении к административной ответственности по основаниям нарушения условий лицензий при деятельности опасных производственных объектов (ст. 9.1 КоАП РФ), а соответственно и приостановлении лицензии отказано², истец пытался скрыть ранее совершенное грубое правонарушение (п. 2 ст. 26.1 Федерального закона № 294-ФЗ). Решением Воронежского областного суда от 16.05.2018 по делу № 21-295/2018³ отклонен иск организации, которая фактически являлась предприятием средней категории, но истец пытался доказать, что предприятие относиться к субъектам малого бизнеса. Из проанализированных 10 решений судей различных инстанций – во всех 10 требования об отмене постановления о привлечении к административной ответственности отказаны⁴.

¹ Российская газета. № 156. 17.07.2015

² Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Доступ URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.10.2018г.)

³ Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Доступ URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.10.2018г.)

⁴ См.: Решение Московского городского суда от 16.07.2018 по делу № 7-9742/2018; Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 20.07.2018 по делу № А43-6274/2018; Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 16.06.2018 № 02АП-2984/2018 по делу № А28-14360/2018; Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 10.09.2018 № 04АП-5248/2018 по делу № А78-2294/2018; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.10.2018 № 13АП-19019/2018 по делу № А21-4008/2018 //

Кроме того, в рамках анализируемых стратегических документах законодатель инициировал проект нового единого федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, но в настоящее время проект так и не принят, что на наш взгляд свидетельствует о трудности поставленной задачи и отсутствии единого подхода к ее решению, что во многом объясняется различиями в оценке социально-правового предназначения контроля.

И наконец, заключительным направлением является оптимизация органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные госфункции.

При этом, анализ предложенного риск-ориентированного метода при осуществлении государственного контроля позволяет сделать вывод, о наличии следующих недостатках:

внедрение данного подхода не ограничивает хозяйствующие субъекты от проведения внеплановых проверок;

затянутость процесса введения данного процесса в работу. Поскольку предстоит довольно трудоемкая работа, требующая достаточно длительного времени по осуществлению оценки риска в отношении каждого проверяемого проверки, а также используемых им объектов.

Следовательно, думается, что рассматриваемый процесс введения контрольно-надзорную деятельность метода оценки риска породит проблемные вопросы в применении, а также в нормативной регламентации.

Следует заметить, что законодатель, регламентировав список тех видов контроля и надзора, которым вменяется при организации деятельности использовать метода оценки рисков¹ (данный перечень видов регионального государственного контроля (надзора), устанавливается высшим должностным лицом субъекта РФ), вменил в обязанность органам, осуществляющим данный вид контроля и надзора перейти к данному подходу в работе с начала текущего года.

В настоящее время рассматриваемая модель работы используется в рамках реализации тридцати восьми видов госконтроля на федеральном уровне (например, в

Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Доступ URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.10.2018г.)

¹ Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 29.08.2016. № 35. ст. 5326

Тюменской области постановлением Правительства Тюменской области от 31.08.2018 № 333-п¹ риск-ориентированный подход установлен в отношении двенадцати видов контроля, в Удмуртской Республике – пятнадцать).

Система управления рисками используется в России уже более двух лет, при этом при реализации данного проекта есть много правовых коллизий. А именно, множество вопросов вызывают установленные критерии для классификации объектов, которые при применении в реальности не соответствуют уровню опасности объекта. Проиллюстрируем данную коллизию на примере экологического надзора, в рамках которого законодательством установлено четыре категории опасности объектов, негативно воздействующих на окружающую среду, в целях систематизации данных объектов по степени опасности законодателем утверждены следующие параметры: функциональное назначение объекта (отрасль экономики) и производственная мощность объекта². Исходя из данных параметров законодатель, ставит на один уровень по степени опасности, например, предприятия, осуществляющие производство нефтепродуктов, добычу и подготовку руд металлов и предприятия по производству пищевых продуктов.

2) изменен подход к оценке результативности и эффективности деятельности органов, осуществляющих контроль. В настоящее время пересмотрена сама природа осуществляемых проверок, приоритетным является повышение уровня безопасности в соответствующих сферах в соответствии с показателями достижения общественно значимого результата.

Предметом контрольного надзорного мероприятия является оценка соответствия подконтрольного субъекта обязательным требованиям. Зачастую предприниматель или иной подконтрольный субъект не в состоянии обеспечить соблюдение всех обязательных требований по причине их информационной недоступности, противоречия друг другу либо в силу того, что обязательные требования устарели и не могут быть выполнены без чрезмерных экономических затрат. Во многих случаях соблюдение обязательных требований не влияет на уровень безопасности при осуществлении хозяйственной деятельности. Выявленные

¹ Официальный интернет-портал правовой информации - Доступ URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Постановление Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» // Собрание законодательства РФ. 05.10.2015. № 40. ст. 5566

в ходе систематизации избыточные, устаревшие или не соответствующие достижениям науки, техники и уровню развития экономики обязательные требования подлежат устранению.

Данный вопрос рассмотрен в предыдущем параграфе.

3) Следующим мероприятием по улучшению контрольной деятельности, в рамках реформирования, является введение новых методов работы с подконтрольными субъектами, например осуществляемые без взаимодействия проверяющих с подконтрольными субъектами (в рамках ст. 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ), также планируется расширить применение единого реестра проверок.

В рамках данного мероприятия создана государственная автоматизированная информационная система «Управление»¹ (далее ГАС Управление), обеспечивающая сбор и анализ данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах, аналитических, статистических данных, а также иных сведений, что позволяет проводить мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов.

4) Необходимо отметить, что в рамках реформирования контрольной деятельности предусмотрено введение новых инструментов профилактики и механизмов работы с обязательными требованиями изменения систем мотивации органов исполнительной власти по осуществлению контрольной и надзорной деятельности. В рамках данного механизма эффективность проверки необходимо оценивать не по количественному показателю, а по качественному, то есть по уровню безопасности общественных отношений, их защищенности в контролируемой сфере деятельности.

Подводя итог анализа эффективности контрольных полномочий необходимо акцентировать на том, что существующая в данный момент в РФ модель контрольной и надзорной деятельности органов исполнительной власти более тяготеет к карательной, хотя в соответствии с законодательством и государственными документами стратегической направленности она планируется как превентивная. Соответственно думается, что необходимо переориентирование контрольных полномочий главы региона осуществляющего посредством деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ с карательной модели на превентивную

¹ Официальный сайт государственной автоматизированной информационной системы «Управление» [сайт] // URL: <http://gasu.gov.ru> (дата обращения 29.10.2018г.)

модель, что повлечет защиту прав проверяемых субъектов. Тем более динамика доли выявленных правонарушений в рамках одной проверки находится на уровне статике на протяжении анализируемого периода времени (последних трех лет), а при этом на реализацию проверок выделяются из региональных бюджетов соответствующих субъектов не малые денежные средства (в 2018 году на осуществление контрольной деятельности выделено более 51 млн. рублей, на региональный контроль выделено практически 40 млн. рублей, в Тюменской области 3 млн.214 тыс. рублей), что сказывается на увеличении нагрузки на бюджеты субъектов РФ.

Проведенный в рамках исследования анализ эффективности работы органов исполнительно власти, показал, что в настоящее время органы исполнительной власти по осуществлению контрольных полномочий не достигли целевых показателей Приоритетной программы, более того, с момента реформирования прошло уже два года, при этом результаты угнетающие. Если в целом общее количество проведенных проверок имеет тенденцию к снижению, но при этом, если рассмотреть данный показатель в разрезе регионов - наблюдается статика в результатах. Что касается профилактики – только одному субъекту РФ удалось достичь целевых показателей – Тюменской области.

И в заключение хотелось бы отметить, что реформирование контрольно-надзорной деятельности направлено на решении вопросов довольно широкого спектра действия, главным является применение метода оценки риска деятельности проверяемого субъекта, а также изменен подход к оценке результативности и эффективности деятельности органов, осуществляющих контроль, а именно абстрагирование от оценки, сформированной на основе числа вскрытых нарушений и размере санкций в пользу оценки величины предотвращенного ущерба, как по результатам контрольных мероприятий, так и в ходе профилактики нарушений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках выпускной квалификационной работы проведен анализ контрольных полномочий высшего должностного лица на территории возглавляемого субъекта РФ. В рамках исследования были рассмотрены вопросы по следующим проблемам: определение контроля и формы осуществления, рассмотрены вопросы соотношения терминов «контроль» и «надзор». Проанализирован статус высшего должностного лица региона, предпринята попытка определения его места в системе исполнительных органов власти, определены контрольные полномочия данного лица. Для более объективного рассмотрения обозначенных во введении работы цели и задач все вопросы рассматривались на примере Тюменской области в контексте с другими отдаленными субъектами РФ. Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

Суммируя проведенное исследование в первом параграфе позволяет сформулировать свое авторское видение терминов «контроль» и «надзор».

По нашему мнению термин «контроль» представляет собой форму управленческой деятельности, при которой уполномоченные органы, должностные лица и общественные органы, в рамках контрольного производства систематически осуществляют проверку деятельности подконтрольных органов на предмет соответствия их решений и действий требованиям законности, целям осуществляемой деятельности, а так же фактического соблюдения требований законодательства, в рамках которой принимают меры по предупреждению и пресечению допущенных нарушений в целях обеспечения интересов государства, защиты прав и свобод граждан.

Надзор - это форма юридической деятельности специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти, уполномоченного органа исполнительной власти субъектов РФ (региональный надзор), уполномоченного органа местного самоуправления (муниципальный надзор) заключающаяся в создании системы проверки функциональная ориентированность, которой направлена на обеспечение соблюдения органами государственной власти, органами

местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами Конституции РФ, обязательных требований и исполнения законодательства в процессе осуществления различных видов деятельности, в предупреждении и пресечении их нарушений, а также в принятии мер в отношении лиц, допустивших нарушение закона с последующим инициированием процедуры привлечения к юридической ответственности в целях обеспечения режима законности и правопорядка в обществе.

Таким образом, сравнение понятий «контроль» и «надзор» позволяет сделать вывод о том, что контрольная и надзорная деятельности выступают одной из ключевых функций современного государства и являются самостоятельными автономными государственно-значимыми формами юридической деятельности.

Следовательно, полагаем, что необходимо на законодательном уровне регламентировать терминологию, функциональную ориентированность относительно деятельности контрольных и надзорных структур, с этой целью необходимо проанализировать законодательство по вопросу обнаружения правовых коллизий в регламентации контрольной и надзорной деятельности, а затем унифицировать теоретические подходы сложившуюся в законодательстве и правоприменительных органов практику для определения контроля и надзора. Результат данных мероприятий предполагается в радикальном разделении данных автономных понятий на законодательном уровне, а именно признать надзорные полномочия исключительно за специальными государственными органами, специализирующиеся на узконаправленном виде надзора, наделенными властно-распорядительными полномочиями по принятию мер принудительного характера с наличием строгих юридических санкций за их неисполнение (например, строительный надзор, надзор за соблюдением трудового законодательства и т.д.), а все остальные структуры отнести к контрольным.

Данный вывод, сложился из анализа практической деятельности данных органов, поскольку фактически они от имени государства осуществляет надзор за законностью в силу законодательно определенного правового статуса.

Соответственно, на наш взгляд, необходимо внести изменение в ст. 2 Федерального закона № 184-ФЗ, а именно исключить диспозитивность данной

нормы, закрепив всего одну руководящую должность в системе региональных органах власти, а именно - высшее должностного лица субъекта РФ (руководитель органа исполнительной власти региона). Данное закрепление определит исполнительную власть, как ведущую в системе разделения властей региона, а так же повысит личную ответственность главы субъекта РФ за проводимую социально-экономическую региональную политику.

Кроме этого, следующей проблемой конституционного правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ является, как показал анализ регионального законодательства, то, что в разных субъектах РФ регламентируемый объем полномочий у руководителей публичных образований несколько разный, несмотря на установленное Конституцией РФ равенство всех субъектов РФ (ст. 5). На наш взгляд, данная проблема вытекает из первой рассмотренной выше, а именно вследствие отсутствия конституционного закрепления статуса глав субъектов РФ, и соответственно регионы при регламентировании статуса и объема полномочий главы субъекта руководствуются определёнными факторами, складывающимися на основе политической, экономической составляющей субъекта, географического расположения и многими другими факторами и предпочтениями, свойственным определенным территориям. Кроме того, в ряде субъектах РФ отсутствуют отдельные нормативные правовые акты регламентирующие статус высшего должностного лица субъекта РФ, полномочия прописаны в основном в уставах (конституция) и прочих основных документах региона принимаемых в зависимости от вида субъекта и в большей мере носят характер регламента его деятельности. Соответственно предлагаем инициировать федеральный нормативный правовой акт регламентирующий полномочий глав регионов, определяющий статус высшего должностного лица субъекта РФ.

Анализ законодательства и научной литературы по вопросам осуществления контрольных полномочий главой региона позволяет сделать вывод, что, во-первых, Губернатор, как высший орган области, в соответствии с законодательством РФ наделен контрольными полномочиями в сфере реализации исполнительной власти.

Контрольные полномочия в сфере управления реализуются Губернатором посредством следующих форм:

- 1) непосредственное осуществление контрольных полномочий Губернатором;
- 2) осуществление контрольных полномочий через соответствующие структуры.

Непосредственное осуществление контрольных полномочий Губернатора связывается с решением важнейших вопросов формирования исполнительных органов государственной власти области. Это определение структуры таких органов (п. 29 ч 1 ст. 38 Устава), а также назначение и освобождает членов Правительства области, должностных лиц Правительства области, руководителей и иных должностных лиц органов исполнительной власти области, определяет должностных лиц, уполномоченных на назначение и увольнение руководителей государственных унитарных предприятий и государственных учреждений Тюменской области, и условия назначения указанных руководителей (п. 19 ч 1 ст. 38 Устава), освобождение от занимаемой должности лиц, являющихся заместителями Губернатора и возглавляющих государственные органы, образованные министерствами, ведомствами, комитетами Правительства Российской Федерации, если это предусмотрено федеральным законодательством (п. 20 ч 1 ст. 38 Устава).

Кроме того, Губернатор вправе председательствовать на заседаниях Правительства Тюменской области, посредством данного права Губернатор лично принимает участие в работе по обсуждению предмета повестки заседания Правительства, вносит свои предложения по разрешению возможных проблем, а также осуществляет непосредственный контроль за правильностью, целесообразностью принятия решений органом исполнительной власти Тюменской области по вопросам местного значения региона.

Помимо этого, проведенное исследование по вопросу нормативного регламентирования порядка наделения правом законодательной инициативы в субъектах РФ, свидетельствует о том, что до настоящего времени, в процессе регионального правотворчества так и не обусловлен статус должностного лица возглавляющего регион и снова выступает двойной формат, где наряду с высшим должностным лицом региона таким правом наделяется и руководитель исполнительного органа субъекта РФ, либо Правительство субъекта отдельно, что еще раз подтверждает актуальность пробела в нормах Федерального закона № 184-

ФЗ в отношении определения места и роли главы региона в системе государственных органов исполнительной власти региона

Кроме непосредственного контроля Губернатора, контрольные функции и полномочия общего характера высший исполнительный орган государственной власти Тюменской области осуществляет через так называемый в литературе «кабинет министров» - органы исполнительной власти общей компетенции, по обеспечению единства системы исполнительной власти, направление и контроль деятельности ее органов.

Таким образом, анализ проблемных вопросов правовых основ контрольных полномочий должностного лица возглавляющего регион свидетельствует о необходимости перехода на качественно новый уровень, в связи, с чем для оптимизации контрольных полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации следует:

регламентировать федеральным законодателем единый порядок взаимодействия региональных органов власти с четкой регламентацией объема полномочий;

внести изменения в федеральное законодательство по регламентации автономной должности «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации» и самостоятельной должности «руководитель исполнительного органа субъекта Российской Федерации»;

соответственно разделение компетенции между главой региона и руководителем высшего исполнительного органа субъекта РФ фактически решится вопрос законодательного закрепления законодательной инициативы указанных должностных.

Во второй главе проведен анализ контрольных полномочий органов исполнительной власти Тюменской области в контексте законодательства Хабаровского края, Удмуртской Республики, Ярославской области.

Проведенное исследование в очередной раз подтвердил довод о разности подхода субъектов в вопросах контрольных полномочий, то есть, например, в рассматриваемом нами субъекте РФ целью госэконнадзора является предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами

местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным [законом](#) «Об охране окружающей среды» другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ в области охраны окружающей среды, в отношении участков местного значения. Таковую же цель преследует экологический надзор, например, в Хабаровском крае, Удмуртской Республике, ХМАО, Ямало-Ненецком автономном округе. При этом необходимо отметить, что некоторые субъекты РФ (например, в Ярославской области, Тульской области) целью экологического надзора считают, выявление нарушений совершенных только юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами в рассматриваемой сфере. Необходимо отметить, что и федеральный законодатель в качестве объектов госэконадзора осуществляемого Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами регламентирует лишь действия со стороны юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан (ч. 2 Положения о федеральном государственном экологическом надзоре). Однако, в соответствии со ст. 65 [Федерального закона](#) № 7-ФЗ госэконадзор осуществляется все таки в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также юрлиц, индивидуальных предпринимателей и граждан. Таким образом, возникает вопрос, какие все-таки органы являются объектом проверок? Вполне логично, что поскольку федеральный законодатель сам не может прийти к единому знаменателю в вопросе объекта государственного экологического надзора, соответственно и законодательство субъектов РФ в своих нормативных правовых документах рассматривают в качестве объектов проверки разных органов. В данном случае следует идти по пути конституционно установленного правила иерархии нормативных правовых актов, соответственно применять нормы [Федерального закона](#) № 7-ФЗ.

В рамках третьего параграфа второй главы настоящей работы рассмотрены вопросы реформирования контрольно-надзорную деятельность, осуществляющуюся на территории нашего государства с 2016 года. Основным направлением реформы является:

В соответствии с документами стратегической направленности реформирование контрольной деятельности направлено на – минимизацию административной нагрузки на подконтрольные субъекты, благодаря введению в контрольную деятельность риск-ориентированной концепции и изменению подхода установления требований к предпринимателям, кроме того, улучшению качества администрирования контрольно-надзорных функций. Следовательно, можно сказать, что итогом реформирования контрольной деятельности выступает «переход от контроля процесса к контролю результата».

Следующим направлением реформы является усовершенствование системы оценки результативности и эффективности, усовершенствования действующих и внедрения новых информационно-телекоммуникационных технологий контрольно-надзорной деятельности; и наконец, внедрение новых инструментов профилактики и механизма работы с обязательными требованиями.

В рамках данного параграфа проведена оценка эффективности проводимых контрольных мероприятий органами исполнительной власти по пути предлагаемого в документах стратегического планирования. Проведенный анализ позволил сделать вывод о том, что несмотря на фактически наметившуюся в последние годы тенденцию снижения выявленных правонарушений в рамках контрольно-надзорной деятельности. Однако если эти цифры сопоставить с масштабами контрольно-надзорной деятельности, то можно констатировать, что система контрольно-надзорной деятельности не в полной мере ориентирована на предупреждение нарушений, о чем свидетельствует представленный анализ в таблице 2.3, в рамках одной проверки выявляется до трех правонарушений. При этом, если провести анализ в разрезе субъектов РФ, то наблюдается выявление большего количества правонарушений в рамках одной проверки, например, в Республики Башкортостан выявляется до 6 правонарушений (всего проведено 4332 проверки в рамках которых выявлено 25612 правонарушений). При этом необходимо заметить, что

единственным субъектом кому удалось максимально приблизиться к установленным целевым показателям реформы в направлении профилактических мероприятий по снижению правонарушений является Тюменская область, где органами исполнительной власти проведено 772 проверки, в рамках которой выявлено всего 385 правонарушений (доля составила 0,49).

Подводя итог, необходимо акцентировать внимание на том факте, что вопросы осуществления контрольных полномочий главы региона, изучаются экспертами в области конституционного и административного права на протяжении многих лет, какого-то единого выработанного подхода нет, тем более что региональное законодательство в вопросах регламентации полномочий различается. Соответственно вопросы, рассмотренные в рамках выпускной квалификационной работы, требуют дальнейшего рассмотрения и как итог закрепления в федеральном нормативном правовом акте.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г // Российская газета. № 31.
2. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. № 206. 19.10.1999.
3. Федеральным **законом** от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. № 6. 12.01.2002
4. Градостроительный **кодекс** Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Российская газета. № 290. 30.12.2004
5. Жилищного кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Российская газета. № 1. 12.01.2005
6. Федеральный **закон** от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. № 266. 30.12.2008
7. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» Российская газета. № 29. 11.02.2011
8. Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. № 283. 07.12.2012
9. Федеральный закон от 13.07.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. № 156. 17.07.2015
10. Постановление Правительства РФ от 13.06.2006 № 371 «Об утверждении

Правил предоставления из федерального бюджета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области охраны и использования охотничьих ресурсов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 4.

11. [Постановлению](#) Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре» // [Собрание законодательства РФ](#). 19.05.2014. № 20. ст. 2535

12. Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы» // [Собрание законодательства РФ](#). 11.04.2016. № 15, ст. 2118

13. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2017 № 147-р «О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации» // [Собрание законодательства РФ](#). 13.02.2017. № 7. ст. 1098

14. Приказ Минприроды России от 27.06.2012 № 171 «Об утверждении Административного регламента исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного охотничьего надзора» // [Российская газета](#). № 132.22.06.2006.

15. Приказ Минтруда РФ от 30.04.2013 № 181н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной функции надзора и контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний и составления протоколов» // [Российская газета](#). № 178. 14.08.2013

16. Приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (утв. протоколом президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12) // <http://контроль-надзор.рф>

17. Устав Тюменской области от 30.06.1995 № 6 // [Тюменская правда](#). № 146. 04.08.1995.

18. Устав (Основной Закон) Орловской области от 26.02.1996 № 7-ОЗ // Орловская правда. № 43. 02.03.1996
19. Закон Курской области от 02.10.2001 № 67-ЗКО «Устав Курской области» // Курская правда. № 161. 05.10.2001
20. Постановление Губернатора ЯО от 21.12.2004 № 859 «О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов и резервировании рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов» // Губернские вести. № 71. 27.12.2004
21. Закон ХМАО - Югры от 23.12.2004 № 89-оз «О гарантиях трудовой занятости инвалидов в ХМАО» // Новости Югры. № 4. 18.01.2005
22. Постановление Губернатора Тюменской области от 18.04.2005 № 35 «О структуре исполнительных органов государственной власти Тюменской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>
23. Постановление правительства Тюменской области от 06.06.2005 № 66-п «Об Аппарате Губернатора Тюменской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>
24. Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 11.10.2007 № 51-пг «Об Общественном совете по развитию малого предпринимательства при Губернаторе Санкт-Петербурга» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. № 11. 30.11.2007
25. Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 // Краевой вестник. № 1 (спецвыпуск), 11.06.2008
26. Постановление Правительства Тюменской области от 01.06.2009 № 146-п «Об утверждении Положения о Главном управлении строительства Тюменской области» Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>
27. Постановление Правительства Тюменской области от 26.05.2010 № 147-п «Об утверждении Положения о Государственной жилищной инспекции Тюменской области» // официальном интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>
28. Постановление Правительства Тюменской области от 26.10.2011 № 391-

п «Об определении исполнительных органов государственной власти Тюменской области, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора)» // Тюменская область сегодня. № 219. 25.11.2011

29. Постановление Правительства Тюменской области от 13.02.2012 № 44-п «Об утверждении Порядка организации и осуществления регионального государственного ветеринарного надзора в Тюменской области» // Тюменская область сегодня. № 32. 25.02.2012

30. Постановление Правительства Хабаровского края от 16.10.2012 № 371-пр «Об утверждении Положения о комитете регионального государственного контроля и лицензирования Правительства Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 12.11.2012. № 10(123)

31. Постановление Правительства Амурской области от 23.04.2012 № 219 «Об утверждении Порядка осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Амурской области» // Амурская правда. № 79. 05.05.2012

32. Постановление Правительства Хабаровского края от 18.06.2012 № 203-пр «Об утверждении Положения о порядке осуществления регионального государственного ветеринарного надзора на территории Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 12.07.2012. № 6(119)

33. Приказ Департамента охраны окружающей среды и природопользования ЯО от 30.07.2012 № 64н «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по проведению регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения» // Документ-Регион. № 63-а. 01.08.2012.

34. Распоряжение Департамента потребительского рынка и туризма Тюменской области от 13.12.2013 № 8 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по лицензионному контролю за заготовкой, хранением, переработкой и реализацией лома черных металлов, цветных металлов» // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области <http://www.admtyumen.ru>,

35. Постановление Губернатора Тюменской области от 07.02.2013 № 17 «О распределении обязанностей между должностными лицами, деятельностью которых непосредственно руководит Губернатор Тюменской области» // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области <http://www.admtyumen.ru>, 20.09.2018

36. Постановление Правительства Хабаровского края от 20.03.2013 № 51-пр «Об утверждении порядков осуществления отдельных видов регионального государственного надзора в области охраны окружающей среды в Хабаровском крае» // Собрание законодательства Хабаровского края. 12.04.2013. № 3.

37. Распоряжение Правительства ХМАО - Югры от 22.03.2013 № 101-рп «О Стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры до 2030 года» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. 31.03.2013. № 3 (часть II), ст. 304.

38. Постановление Правительства ХМАО - Югры от 01.11.2013 № 457-п «О порядке осуществления регионального государственного экологического надзора» // Новости Югры. № 3. 14.01.2014

39. Постановлением Правительства Тюменской области от 17.02.2014 № 55-п «О внутреннем государственном финансовом контроле» // Тюменская область сегодня. № 37. 01.03.2014

40. Постановление Правительства Тюменской области от 17.02.2014 № 55-п «О внутреннем государственном финансовом контроле» // Тюменская область сегодня. № 37. 01.03.2014

41. Постановление правительства Тульской области от 04.06.2015 № 256 «О региональном государственном экологическом надзоре при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, на территории Тульской области» //Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации" <http://npatula.ru>, 05.06.2015.

42. Постановление Правительства ЯНАО от 20.11.2015 № 1099-П «Об утверждении Порядка осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» //

Красный Север. спецвыпуск № 87. 25.11.2015

43. Постановление Правительства Пензенской обл. от 09.09.2016 № 469-пП «Об утверждении Перечня видов регионального государственного контроля (надзора) и исполнительных органов государственной власти Пензенской области, уполномоченных на их осуществление» // Пензенские губернские ведомости. 14.09.2016. № 57. с. 52.

44. Постановление Правительства Тюменской области от 27.10.2016 № 455-п «Об утверждении Положения о Департаменте потребительского рынка и туризма Тюменской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

45. Постановление Правительства Тюменской области от 21.06.2017 № 250-п «Об утверждении Порядка организации и осуществления регионального государственного надзора в области технического состояния самоходных машин и других видов техники в Тюменской области» // Тюменская область сегодня. № 113. 28.06.2017

46. Постановление Правительства ХМАО - Югры от 17.10.2017 № 405-п «О порядке ведения перечня видов регионального государственного контроля (надзора) и исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, уполномоченных на их осуществление, и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // Новости Югры. № 143. 19.12.2017

47. Постановление Правительства Курганской области от 14.11.2017 № 404 «Об утверждении Порядка ведения перечня видов регионального государственного контроля (надзора) и органов исполнительной власти Курганской области, уполномоченных на их осуществление» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 20.11.2017

48. Постановление Правительства Тюменской области от 08.12.2017 № 607-п «Об установлении на 2018 год квоты для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов» // Тюменская область сегодня. № 233. 15.12.2017

49. Постановление Правительства УР от 13.09.2018 № 383 «Об утверждении

Порядка осуществления регионального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности с использованием объектов, подлежащих государственному экологическому надзору, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору» // Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики <http://www.udmurt.ru>

50. Постановление Правительства Тюменской области от 31.08.2018 № 333-п «О перечне видов регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход» // – Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. - Доступ URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Литература:

51. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: Учеб. пособие: В 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2014. Т. 2. С. 828.

52. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ: Учебник. М.: Зерцало-М, 2001. С. 297.

53. Ангрыкова Г.М. Становление института высшего должностного лица субъекта российской федерации // Ангрыкова Г.М., Дзидзоев Р.М. Краснодар. 2016. С. 4-9

54. Балдин А.К., Ляпин И.Ф. Развитие института делегирования контрольно-надзорных полномочий в современной России // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 64 - 67.

55. Баранов М. Л. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Новый юридический журнал. 2011. № 3. С. 6;

56. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. 304 с.

57. Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. 207

58. Беляев В.П. Контрольная и надзорная юридическая деятельность: к вопросу о разграничении понятий // Право и политика. 2014. № 2. С. 245 - 251

59. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов об общественных объединениях: пособие / В.Г. Бессарабов, И.С. Викторов, М.В. Маматов; Акад. Ген. прокуратуры РФ. М. 2010. 60 с.

60. Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 36.

61. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Прямое действие Конституции: генерация и гарантирование конституционным правосудием // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3. С. 52 - 78.

62. Васянина Е.Л. Проблемы передачи властных полномочий в бюджетном праве // Финансовое право. 2010. № 12. С. 20.

63. Гамидуллаева Л.С. Оптимизация полномочий органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 86 - 88.

64. Гильманова Г.Ф. Наименование высшего должностного лица в субъектах Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2017. № 3. с. 129-127

65. Демидов М.В. Институт посланий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации законодательным органам власти регионов // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 44 - 46.

66. Денисов С.А. Злоупотребление властных субъектов нормами конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 3 - 10.

67. Денисов С.А. Конституционные свободы // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 23 - 29.

68. Денисов С.А. Общая теория имитации конституционного строя // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 12 - 18.

69. Долгополов П.С. Риск-ориентированный подход // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Доступ URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.10.2018г.)

70. Должиков А.В. Толкование конституционных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4. С. 125 - 151.

71. Конджакулян К.М. Кадровые отношения Президента и должностных лиц органов исполнительной власти в Российской Федерации и Республике Армения // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 48 - 51.

72. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / С.В. Арбузов, Т.В. Бережная, И.А. Володько и др.; под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. Москва: Проспект, 2015. Т. 1. 432 с.

73. Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности: к соотношению понятий «контроль», «надзор» // Социология и право. 2015. № 1(27). С. 38

74. Кутафин О.Е. Глава государства: монография. М.: Проспект, 2015. С. 4.

75. Лебедев В.А. Система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: становление и развитие // Lex russica. 2016. № 3. С. 82 - 90.

76. Махина С.Н. Ведомственный контроль в местах отбывания административного ареста в свете нового законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 2. С. 75

77. Меркулов Е.С. Система органов государственной власти субъекта Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2007. С. 63, 67

78. Минина А.А., Перепадя О.А. К вопросу об эффективности реализации контрольно-надзорных полномочий исполнительными органами государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 29 - 32.

79. [Особое мнение](#) судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 1.

80. Павликов С.Г. Системы судов субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 41

81. [Павлушкин А.В. Роль права в обеспечении интересов в федерации](#) //

Журнал российского права. 2005. № 12. С. 141 - 147;

82. Погребская С.А. Проблемы снижения административной нагрузки на бизнес: опыт взаимодействия системы торгово-промышленных палат Московской области и контрольно-надзорных органов // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 2. С. 28 - 31.

83. Полатов З.Т. Роль высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в законодательном процессе субъекта Российской Федерации // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. II междунар. науч.-практ. конф. № 2. – Новосибирск: СибАК, 2011.

84. Полянский В.В. Методы и принципы гармонизации публичной власти // Lex russica. 2015. № 10. С. 32 - 45.

85. Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2001. С. 584.

86. Сафина С.Б. Цели и основания толкования конституций республик в составе Российской Федерации // Российский судья. 2018. № 3. С. 38 - 43.

87. Современные проблемы организации публичной власти: кол. монография. С. 63, 183; Система органов государственной власти: учебное пособие. 3-е изд, перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. С. 167;

88. Солдатенков О.О. Государственный экологический надзор: некоторые вопросы теории и практики // Юридический мир. 2014. № 8. С. 43 - 47.

89. Степанова А.А. Заметки о конституционных ценностях и государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 38 - 41.

90. Степанова А.А. Конституционные цели и законодательство об организации государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 16 - 19.

91. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. С. 18 - 19

92. Тарасов А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля. С. 17, 20 – 21

93. Тухватуллин Т.А. Предметы ведения субъектов Российской Федерации: проблемы идентификации и правового регулирования (конституционно-правовое

исследование) // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 43 - 49.

94. Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ (сравнительный анализ российского и зарубежного опыта) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 5.

95. Чхутиашвили Л.В. Совершенствование государственного экологического контроля (надзора) // Lex russica. 2016. № 9. С. 155 - 162.

96. Шайхеев Т.И. Статья: Российский федерализм: особенности конституционной модели и проблемы ее практической реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 3 - 8.

97. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. 624 с.

Материалы судебной практики:

98. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 1. 1996

99. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.05.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 04.10.1994 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 3. 1996

100. Определение Конституционного Суда РФ от 08.07.2000 № 91-О «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 5. 2000

101. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 1. 2006

102. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2015

103. Решение Алтайского краевого суда от 04.08.2018 по делу № 21-325/2018 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Доступ URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.10.2018г.)

104. Решение Воронежского областного суда от 16.05.2018 по делу № 21-295/2018 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Доступ URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.10.2018г.)

105. Решение Московского городского суда от 16.07.2018 по делу № 7-9742/2018 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Доступ URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.10.2018г.)

106. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 20.07.2018 по делу № А43-6274/2018// Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Доступ URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.10.2018г.)

107. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 16.06.2018 № 02АП-2984/2018 по делу № А28-14360/2018 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Доступ URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.10.2018г.)

108. Решение Московского городского суда от 22.06.2018 по делу № 7-6447/2018// Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Доступ URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения

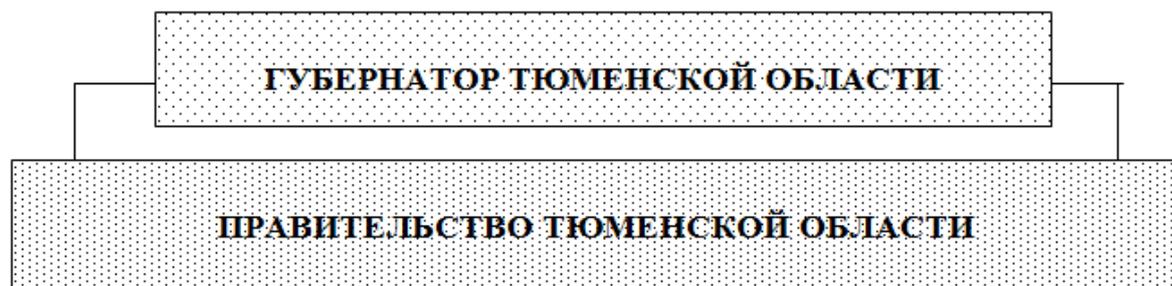
29.10.2018г.)

109. Апелляционное определение Приморского краевого суда от 11.01.2018 по делу № 33а-296/2018// Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Доступ URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.10.2018г.)

**СТРУКТУРА
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВИТЕЛЬСТВО ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
постоянно действующий высший исполнительный орган государственной власти

Аппарат Губернатора Тюменской области	Государственная жилищная инспекция Тюменской области	Представительство Правительства Тюменской области в органах государственной власти Российской Федерации
Департамент финансов	Комитет по охране и использованию объектов историко-культурного наследия	Главное управление строительства
Департамент экономики	Комитет по контролю в сфере закупок	Главное правовое управление Правительства
Департамент труда и занятости населения	Комитет по делам национальностей	Главное управление специальных мероприятий
Департамент информатизации		Управление делами Правительства
Департамент недропользования и экологии		Управление по делам архивов
Департамент образования и науки		Управление ветеринарии
Департамент здравоохранения		Управление гостехнадзора
Департамент культуры		Управление записи актов гражданского состояния
Департамент социального развития		Управление государственных закупок
Департамент физической культуры, спорта и дополнительного образования		Управление по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания
Департамент агропромышленного комплекса		Региональная энергетическая комиссия Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа.
Департамент тарифной и ценовой политики		
Департамент имущественных отношений		
Департамент по общественным связям, коммуникациям и молодежной политике		
Департамент инвестиционной политики и государственной поддержки предпринимательства		
Департамент лесного комплекса		
Департамент жилищно-коммунального хозяйства		
Департамент потребительского рынка и туризма		



	ВИЦЕ-ГУБЕРНАТОР ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
	ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГУБЕРНАТОРА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
	ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГУБЕРНАТОРА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
	ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГУБЕРНАТОРА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, НАЧАЛЬНИК ГЛАВНОГО ПРАВОВОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
	ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГУБЕРНАТОРА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, ДИРЕКТОР ДЕПАРТАМЕНТА ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
	ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГУБЕРНАТОРА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, ДИРЕКТОР ДЕПАРТАМЕНТА ФИНАНСОВ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
	ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГУБЕРНАТОРА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, ДИРЕКТОР ДЕПАРТАМЕНТА СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
	ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГУБЕРНАТОРА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
	ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГУБЕРНАТОРА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, ДИРЕКТОР ДЕПАРТАМЕНТА АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
	ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГУБЕРНАТОРА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, НАЧАЛЬНИК ГЛАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
	РУКОВОДИТЕЛЬ АППАРАТА ГУБЕРНАТОРА

Наименование контрольного полномочия делегированного федеральным органом	Наименование органа исполнительной власти Тюменской области осуществляющего переданные полномочия	Федеральный орган, осуществляющий данный вид контроля (надзора)	Наименование нормативного правового акта, в соответствии с которым осуществляется региональный государственный надзор
Контроль за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих государственному экологическому надзору, осуществляемому исполнительными органами государственной власти Тюменской области	Департамент недропользования и экологии Тюменской области	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.	постановления Правительства Тюменской области от 13.06.2005 N 73-п, а также государственной программы Тюменской области «Недропользование и охрана окружающей среды» до 2020 года (утв. постановлением Правительства Тюменской области от 30.12.2015 N 670-п
Лицензионный контроль в сфере здравоохранения	Департамент здравоохранения Тюменской области	Минздрав России	Постановление Губернатора Тюменской области от 09.06.2012 N 90 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции «Осуществление Департаментом здравоохранения Тюменской области лицензионного контроля»
1. Государственный надзор в области образования. 2. Государственный контроль качества образования. 3. Контроль за соблюдением лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности.	Департамент образования и науки Тюменской области		Постановление Правительства Тюменской области от 26.10.2011 N 391-п
Федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана), а также федеральный государственный пожарный надзор в лесах	Департамент лесного комплекса Тюменской области	Федеральное агентство лесного хозяйства и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	Приказ Минприроды России от 27.06.2012 N 171 «Об утверждении Административного регламента исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного охотничьего надзора»
1. Федеральный государственный надзор в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, в том числе федеральный государственный охотничий надзор, на территории Тюменской области, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения. 2. Контроль за оборотом продукции охоты. 3. Контроль за использованием капканов и других устройств, используемых при осуществлении охоты	Управление по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Тюменской области	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования на особо охраняемых природных территориях федерального значения, расположенных на территории Тюменской области	Распоряжение Правительства Тюменской области от 16.10.2013 N 1961-рп «Об утверждении перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный охотничий надзор, федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания»
Надзор за объектами культурного наследия федерального значения (за исключением отдельных объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации).	Комитет по охране и использованию объектов историко-культурного наследия Тюменской области	Минкультуры России	Постановление Правительства Тюменской области от 26.10.2011 N 391-п