

Соотношение контроля и надзора в системе государственного управления

Соотношение контроля и надзора в системе государственного управления носит исторически сложившийся проблемный и дискуссионный характер. В самых первых работах, посвященных полицейскому праву, контролем называется постоянное наблюдение органов управления во всех сферах их служебной деятельности, причем контроль этот может быть внешним или внутренним. Контрольная деятельность, именуемая надзорной, выражалась в следующих специфических действиях в отношении организационно неподчиненных субъектов (органов): 1) истребование от этих органов разного рода сведений; 2) дача обязательных для исполнения указаний; 3) возможность приостановления или отмены решений этих органов; 4) временное прекращение деятельности этих органов [1].

Впервые понятие административного надзора было введено известным российским ученым А.И. Елистратовым в 1911 году. Он указывал, что одним из важнейших средств за законностью управления является административный надзор. «Этот надзор, – отмечает известный ученый, – применяется в формах отчетности, ревизии и постоянного контроля» [2]. В более поздней работе, А.И. Елистратов опять же относя административный надзор к способам обеспечения законности в рамках защиты публичного права делает такой акцент: «дальнейшим средством обеспечения законности в управлении может в известной мере служить институт административного надзора. Это надзор, или контроль, применяются в формах отчетности, ревизии и постоянного наблюдения» [3]. Далее он уточняет: «названные виды контроля могут касаться либо собственно административной, либо финансовой стороны управления» [4].

Проблема разграничения контроля и надзора обозначалась также И.Т. Тарасовым, который констатировал: «некоторые органы администрации стоят вне не только внешнего, но и внутреннего контроля. Правительственный надзор нормирован недостаточно ясно и целесообразно, порождая нередко вредные для дела пререкания» [5].

Вместе с тем, известным ученым выстраивается система надзора: «Высший надзор над всем управлением сосредотачивается в Сенате. Центральный



А.В. Мартынов

профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета ННГУ, доктор юридических наук, доцент

надзор по ведомствам вверен министрам и директорам департаментов. Местный надзор ведают губернаторы, которым, вместе с министром внутренних дел, комитетом министров и государственным советом, вверен также и правительственный надзор за органами самоуправления. Земским начальникам принадлежит надзор за всеми установлениями крестьянского общественного управления, сами же земские начальники, в свою очередь, подчиняются надзору и руководству местных губернаторов и губернских присутствий» [6].

Таким образом, государственный (правительственный) надзор в дореволюционной России рассматривался как особая форма управленческой деятельности, при том что он осуществляется в отношении организационно неподчиненных субъектов, а это и было главным отличием надзора от контроля. Подтверждение данного вывода находит и в других работах того времени, в которых рассматриваются вопросы государственного надзора.

В настоящее время проблема разграничения государственного контроля и надзора также остается актуальной.

В действующем законодательстве Российской Федерации используются разнообразные дефиниции: контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность, контроль (надзор), надзор (контроль). Подобная правовая неопределенность не позволяет органам

исполнительной власти эффективно и правильно реализовывать государственные функции контроля и надзора.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под функциями по контролю и надзору понимаются: осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения.

Согласно Федеральному закону от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» государственный контроль (надзор) – это деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Между тем, понятие административного надзора закреплено в Федеральном законе от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Под административным надзором понимается осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с федеральным законом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных федеральным законом. Административный надзор устанавливается для предупреждения совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость, преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Существует также несколько нормативных правовых актов, указывающих на необходимость разграничения контрольной и надзорной деятельности. Как следует из Распоряжения Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.» необходимо разграничить функции по контролю и надзору и унифицировать в этой части терминологию законодательных и других нормативных актов, это позволит надзор сосредоточить в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти в установленном порядке. Для этого после принятия соответствующих нормативных правовых актов предстоит выделить из действующих надзорных органов лаборатории, исследовательские и испытательные центры, сократить численность государственных служащих.

В распоряжении Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-р «Об утверждении Программы развития конкуренции в Российской Федерации» (вместе с «Планом мероприятий по реализации программы развития конкуренции в Российской Федерации на 2009–2012 годы») в разделе «Административные барьеры» говорится о необходимости разграничения функций по контролю и надзору в отдельных сферах, в том числе в сферах здравоохранения, транспорта, нефтехимии, производства продуктов питания и строительных материалов.

К сожалению, данные предложения не были воплощены в законодательство РФ и правоприменительную практику, поэтому при разграничении контроля и надзора используются в основном теоретические разработки и критерии.

Во-первых, функции контроля и надзора – это различные государственные функции органов исполнительной власти. Об этом свидетельствуют многочисленные нормативные правовые акты, регулирующие порядок осуществления либо государственного контроля либо государственного надзора.

Например, Постановлением Правительства РФ от 31 октября 1998 г. № 1272 «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок» установлен порядок проведения Федеральной службой по надзору в сфере транспорта и таможенными органами государственного контроля за осуществлением международных автомобильных перевозок на территории Российской Федерации грузовыми транспортными средствами или автобусами, принадлежащим как российским, так и иностранным перевозчикам. Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1204 «Об утверждении Положения о государственном контроле в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» установлен порядок осуществления Министерством культуры Российской Федерации государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия в целях предупреждения, выявления, пресечения и устранения последствий нарушений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2007 г. № 467 «Об утверждении Правил осуществления государственного контроля за применением предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги», регламентируется порядок осуществления органами исполнительной власти субъектов РФ государственного контроля за применением предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, установленных по муниципальным образованиям.

К числу нормативных правовых актов, регулирующих порядок осуществления функции государственного надзора можно отнести: Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 03 августа 2010 г. № 3595 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного пожарного надзора в лесах»; Постановление Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении Положения

об осуществлении государственного лесного контроля и надзора»; Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 246 «Об осуществлении государственного метрологического надзора».

Очень показательно разрешается вопрос о соотношении (разграничении) государственного контроля и надзора в Постановлении Правительства РФ от 11 марта 2011 г. № 164 «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования». В данном документе говорится о государственном надзоре за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования и государственном контроле качества образования.

Таким образом, нормативно-правовое регулирование в Российской Федерации функций государственного контроля и надзора осуществляется различными нормативными правовыми актами. При регулировании одним и тем же нормативным правовым актом функции контроля и надзора в документе проводится, как правило, четкое разграничение контрольной и надзорной деятельности.

Во-вторых, государственный контроль и надзор являются различными формами государственно-управленческой деятельности, которые имеют собственное содержание и направленность. Государственный (административный) надзор является особой формой публичного управления, связанной с профилактикой, предупреждением и пресечением правонарушений, выявлением и ликвидацией угроз безопасности обществу и государству, защитой и охраной конституционных прав и свобод граждан, обеспечением законных интересов организаций. По своему характеру данная государственно-управленческая деятельность носит первоочередной, постоянный и систематический характер и состоит в тесной взаимосвязи с другими формами публичного управления (лицензирование, аккредитация, регистрация, разрешение).

Государственный контроль представляет собой общую форму осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанную с проверкой исполнения ранее принятых решений, распоряжений и указаний, выданных предписаний, с целью повышения эффективности деятельности подконтрольных субъектов – государственных органов исполнительной власти, государственных организаций и их должностных лиц.

В-третьих, административный надзор, в отличие от государственного контроля, имеет своей целью практическое обеспечение реализации правовых норм для достижения требуемых государственной властью

(законодателем) результатов. Из действующего законодательства Российской Федерации не вытекает, что административный надзор не может осуществляться в отношении подчиненных субъектов. Например, в соответствии с Положением о государственном надзоре в области гражданской обороны, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 305, государственный надзор в области гражданской обороны осуществляется в целях проверки выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований в области гражданской обороны. В соответствии с Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711, Госавтоинспекция обеспечивает соблюдение юридическими лицами независимо от формы собственности и иными организациями, должностными лицами и гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства (далее именуются – граждане) законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, правил, стандартов и технических норм (далее именуются – нормативные правовые акты) по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения, проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства.

В других нормативных правовых актах также ничего не говорится об организационной подчиненности либо отсутствию таковой между субъектами административного надзора и поднадзорными объектами.

Таким образом, административный надзор может осуществляться и в отношении организационно подчиненных объектов. Например, транспортные средства – служебные автомобили и мотоциклы, находящиеся в пользовании органов милиции, должны также проходить государственный технический осмотр. Сами сотрудники милиции при несении дорожно-патрульной службы обязаны соблюдать правила дорожного движения. Органы пожарного надзора обязаны проверять соблюдение противопожарных норм и правил, в том числе и в своих структурных подразделениях.

Поэтому административный надзор в отличие от государственного контроля не может быть ограничен

какими-либо параметрами на уровне властвующего субъекта. Осуществление административного надзора – это прямая обязанность государства, предусмотренная действующим законодательством Российской Федерации.

В-четвертых, отличительным признаком административного надзора от государственного контроля является наличие, как правило, у органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих административно-надзорную деятельность, юрисдикционных полномочий.

В Главе 23 КоАП РФ перечислены органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Большое количество органов исполнительной власти и их должностных лиц, имеющих юрисдикционные полномочия, осуществляют функцию государственного (административного) надзора. Например, Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (ст. 23.12 КоАП РФ); Органы, осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 23.13 КоАП РФ); Органы, осуществляющие государственный ветеринарный надзор (ст. 23.14 КоАП РФ); Органы, осуществляющие государственный карантинный фитосанитарный контроль, государственные надзор и контроль за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами, за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки и государственный контроль за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения (ст. 23.15 КоАП РФ); Органы, осуществляющие государственный надзор и контроль в области мелиорации земель (ст. 23.20 КоАП РФ); Органы, осуществляющие федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов (ст. 23.23 КоАП РФ); Органы, осуществляющие государственный лесной контроль и надзор (ст. 23.24 КоАП РФ); Органы, осуществляющие контроль и надзор в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания (ст. 23.27 КоАП РФ); Органы государственного энергетического надзора (ст. 23.30 КоАП РФ); Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений (ст. 23.31 КоАП РФ); Органы, осуществляющие функ-

ции по контролю и надзору в сфере безопасности при использовании атомной энергии (ст. 23.33 КоАП РФ); Органы, осуществляющие государственный пожарный надзор (ст. 23.34 КоАП РФ); Органы, осуществляющие государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (ст. 23.35 КоАП РФ); Органы, осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере транспорта (ст. 23.36 КоАП РФ); Органы, осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере использования воздушного пространства (ст. 23.43 КоАП РФ); Органы, осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (ст. 23.44 КоАП РФ); Органы, осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка (ст. 23.49 КоАП РФ); Органы, осуществляющие государственный контроль и надзор за соблюдением обязательных требований к продукции и государственный метрологический надзор (ст. 23.52 КоАП РФ); Органы, осуществляющие федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней (ст. 23.54 КоАП РФ); Органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного строительного надзора (ст. 23.56 КоАП РФ); Органы, уполномоченные на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (ст. 23.67 КоАП РФ) и др.

В-пятых, административный надзор, так же как и государственный контроль, носит принудительный характер. При этом, если при осуществлении государственного контроля происходит вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность подконтрольного объекта, то при реализации административного надзора происходит влияние на такую деятельность поднадзорного объекта. При этом вопрос о характере, допустимости и степени влияния на оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта всегда связан с видом меры административного принуждения, которая осуществляется в соответствии с предоставленными полномочиями административно-надзорного органа.

В качестве примера можно указать следующее. В настоящее время государственные органы исполнительной власти, осуществляющие административный надзор, также наделены широкими полномочиями, в числе которых беспрепятственная проверка поднадзорных предприятий; дача обязательных для руко-

водителей предприятий предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о приостановке работ, ведущихся с нарушением правил и норм; приостановление и аннулирование лицензий; внесение обязательных представлений руководителям предприятий об освобождении от занимаемой должности должностных лиц, систематически нарушающих правила ведения работ. Постановления субъектов надзора обязательны для исполнения всеми адресатами.

Например, в результате нарушений правил техники безопасности произошел взрыв на предприятии. Ростехнадзор до выяснения причин взрыва приостанавливает действие лицензии и запрещает эксплуатацию производства, что, несомненно, отражается на хозяйственной деятельности предприятия. Таким образом, можно сделать вывод, что административный надзор в определенной степени воздействует на хозяйственную деятельность предприятий, учреждений, организаций.

Это соответствует общепризнанным принципам частного права и требованиям п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ, устанавливающим, что «граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых, не противоречащих законодательству условий договора».

При этом необходимо определиться с формулировкой этого «воздействия». Будет ли это считаться вторжением в оперативно-хозяйственную деятельность предприятия либо можно говорить лишь об оказываемом влиянии?

На наш взгляд, речь идет только о влиянии на хозяйственную деятельность предприятий, организаций, учреждений. Так, органы, осуществляющие административный надзор, действуют в рамках установленных законом полномочий, которые не могут охватывать такие моменты хозяйственной деятельности, как заключение или расторжение гражданско-правового договора, ограничение права собственности и т.п.

Приостановление действия лицензии на промышленном предприятии, запрещение эксплуатации того или иного объекта собственности (например, установки по переработке нефти), безусловно, повлияет на исполнение гражданских обязательств, вытекающих, например, из договора поставки, а следовательно, предприятие может понести убытки. Но субъекты надзора не могут обязать заключить гражданско-правовой договор либо обязать предприятие расторгнуть его.

Следовательно, на данном примере прослеживается взаимосвязь частного и публичного права. При этом государство вмешивается в частные дела только в том случае, если частные лица допустили нарушения требований, установленных нормативными актами органов исполнительной власти. Даже в таком случае можно говорить не о вмешательстве в дела частных лиц, а лишь о влиянии на хозяйственную деятельность, что не может считаться равнозначными понятиями.

В-шестых, административный надзор в отличие от государственного контроля осуществляется в рамках специального административно-надзорного производства, включающего в себя ряд последовательно сменяющихся друг друга стадий.

В-седьмых, основу процессуальной деятельности субъектов административного надзора и государственного контроля составляют различные административные процедуры осуществления соответствующей государственной функции контроля или надзора, зафиксированные в административных регламентах.

В-восьмых, административный надзор является важнейшим правовым средством практической реализации административно-правовых норм в современном публичном управлении.

При этом, сама возможность нормативно-правового регулирования органами административного надзора не является отличительной особенностью административно-надзорной деятельности. Такую возможность имеют и органы, осуществляющие государственный контроль, а также федеральные агентства, не являющиеся надзорными органами.

Вместе с тем принятие норм, правил, положений, стандартов, требований и т.д., обязательных для исполнения, имеют характер подзаконной деятельности, направленной на исполнение и соблюдение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов. При наличии возможности активного влияния на деятельность поднадзорных субъектов органы административного надзора фактически проводят исполнение нормативно-правовых актов различными субъектами государственного управления. Это может выражаться в даче обязательных для неподчиненных в организационном отношении органов указаний о способах и сроках устранения выявленных нарушений, приостановлении в случае об-

нарушения грубых нарушений работы отдельных агрегатов, цехов или даже закрытии целых предприятий, установлении систем внутреннего производственного контроля, аттестации работников организаций, даче разрешений на эксплуатацию производственных объектов и проведение работ и т.д.

В отличие от государственного контроля такое проведение исполнения нормативно-правовых актов осуществляется в отношении организационно неподчиненных субъектов государственного управления и только с целью обеспечения законности и безопасности в их деятельности.

В-девятых, административный надзор реализуется посредством специфических способов осуществления надзорной деятельности, таких как проведение проверок, наложение взысканий, выдача предписаний, временного запрета деятельности и т.п. Это позволяет отграничить административный надзор от государственного контроля.

Из-за этого функция государственного надзора, в отличие от функции государственного контроля, не подлежит аутсорсингу, то есть не может быть передана для исполнения негосударственным образованиям, саморегулируемым организациям.

В-десятых, результатом административного надзора, в отличие от государственного контроля, должно быть улучшение деятельности поднадзорного объекта. Результатом административно-надзорных мероприятий не должно быть только привлечение лица к административной ответственности. Прежде всего, необходимо выявить угрозы и риски причинения вреда, условия, способствующие нарушению законодательства в будущем. ■

Литература:

1. См.: Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 114.
2. Елистратов А.И. Административное право: Лекции. М., 1911. С. 52.
3. Елистратов А.И. Административное право: Учебник. М., 1917. С. 253.
4. Елистратов А.И. Административное право: Учебник. М., 1917. С. 253.
5. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права: Учебник. М., 1897. С. 115.
6. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права: Учебник. М., 1897. С. 115.