



АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 346.56
JEL K23

СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И ГЕНЕЗИС ЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ*

ЛАПИНА МАРИНА АФАНАСЬЕВНА,

доктор юридических наук, профессор, первый заместитель заведующего кафедрой «Публичное право и процесс», Финансовый университет, Москва, Россия

E-mail: MALapina@fa.ru

АННОТАЦИЯ

Предметом статьи являются теоретические проблемы государственного контроля (надзора) в системе публичного управления, тенденции развития законодательства, в котором раскрывается понятие государственного контроля. В статье с позиций теории государственного управления, административного права анализируются термины «государственный контроль», «административный надзор», «государственный контроль (надзор)». Раскрыты цель и стадии контрольно-надзорной деятельности органов государственного управления на примере экономической сферы отношений. Обосновано законодательное закрепление понятия «государственный контроль (надзор)» в современном контрольно-надзорном законодательстве Российской Федерации. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, теоретические методы (диалектика, компаративистский метод, системный анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также метод экспертных оценок и др.

Основной вывод, который сделан по итогам исследования, состоит в правильности законодательного закрепления понятия «государственный контроль (надзор)», совмещающего внешний государственный контроль с элементами административного надзора в части применения таких мер административного принуждения. Новизна статьи заключается в предложенной модели развития контрольно-надзорного законодательства в системе публичного управления на основе рассмотренных понятий, целей, функций государственного контроля (надзора).

Ключевые слова: контроль, административный надзор, контрольно-надзорная деятельность, государственное управление, законодательство, законность, правопорядок, государственное принуждение, безопасность, качество жизни.

* Статья написана с использованием СПС «КонсультантПлюс».

THE ESSENCE OF THE STATE CONTROL (SUPERVISION) AND THE GENESIS OF ITS LEGISLATIVE DEFINITION

M.A. LAPINA

ScD (Law), full professor, first deputy head of the department "Public law and process", Financial University, Moscow, Russia

E-mail: MALapina@fa.ru

ABSTRACT

The article considers theoretical issues related to government control (supervision) within public administration system, as well as trends in the development of legislation related to the concept of government control. The article analyzes the terms "government control", "administrative supervision" and "state control (supervision)" in the context of public administration theory and administrative law. The article describes the purpose and stages of control and supervisory activities of government bodies based on the case study in the economic relations sphere. The author substantiates legislative recognition of the concept of "state control (supervision)" in the modern Russian supervisory legislation. The methodological basis of the article uses the latest achievements in the cognitive theory. The study employed general philosophical methods, theoretical methods (dialectics, comparative method, systematic analysis, synthesis, analogy, deduction, observation, and modeling), traditional legal methods (formal logic), as well as the method of expert estimates, etc. The main conclusion drawn from the results of study is the confirmation of legislative recognition of the concept of "state control (supervision)" which combines the external government control with elements of administrative supervision, particularly when concerning administrative coercive measures. The novelty of the paper is in introducing the model based on concepts, objectives and functions of government control (supervision) in view to further develop control and supervisory legislation within the system of public administration.

Keywords: control, administrative supervision, control and supervision activities, public administration, legislation, law and order, state coercion, safety, living standards.

В научной литературе имеются разные подходы к определению сущности контроля и контрольной деятельности. В теории управления контроль воспринимается как система наблюдения, проверки процесса функционирования соответствующего объекта в целях устранения его отклонения от заданных параметров [1]. Контроль как функция управления и стадия в управленческом цикле рассматривается как система наблюдения и проверки функционирования объекта в соответствии с принятым решением, выявление результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений, их коррекция [2].

В теории административного права и процесса выделены существенные различия понятий «государственный контроль» и «административный надзор». При этом отсутствует единая концепция о соотношении этих понятий. Придерживаясь точки зрения той части ученых, которые рассматривают административный надзор как особый вид государственной деятельности со многими при-

знаками государственного контроля (внешнего), остановимся на ключевых моментах понятийного аппарата.

Функция контроля не только обеспечивает законность, соблюдение обязательных требований, но и предусматривает проведение проверки на предмет достижения заложенной в правовой норме модели, а также анализ фактического состояния выполнения установленных нормой правил поведения, полученных результатов. После этого контрольный орган осуществляет анализ соответствия фактического состояния, соотношения результатов определенной правовой нормы целям. В случае выявления отклонений при внутриорганизационной контрольной деятельности (внутренний контроль) предусматриваются меры для исправления (корректировки) выявленных отклонений, а в случае внешнего контроля — их фиксация и принятие мер административного принуждения. Внешний контроль имеет надзорный характер. В научной и учебной литературе указывается специфика надзора, заключающаяся в огра-

ничении пределов вмешательства в деятельность подконтрольного объекта. Надзор определяется компетенцией субъекта надзорного органа только в виде проверки законности действий объекта надзора. Надзорные органы не уполномочены давать оценку деятельности поднадзорных объектов по поводу целесообразности и вмешиваться в хозяйственную деятельность.

Так, в учебнике административного права Н. Ф. Поповой, написанном для бакалавров, даются следующие определения государственного контроля и административного надзора и их целей: **«Государственный контроль** — деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц по *наблюдению за функционированием подконтрольного объекта с целью установления его отклонений от заданных параметров. Административный надзор* — это деятельность специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц по *систематическому наблюдению за соблюдением специально установленных норм, правил и требований в сфере государственного управления*, осуществляемая в отношении не подчиненным им физических и юридических лиц. **Цель** административного надзора — *обеспечение правопорядка в сфере государственного управления»* [3].

Полагаем, следует согласиться с общепринятым мнением, что целью любого вида контроля (не обязательно государственного) будет не только выявление отклонений от заданных параметров, но и их устранение (или хотя бы корректировка). Провозглашая целью административного надзора «обеспечение правопорядка», происходит расширительное толкование сущности административного надзора. Обеспечение правопорядка в сфере государственного управления предполагает комплекс правовых, организационных, экономических, политических, социальных, информационных, экологических, культурно-воспитательных и иных мер по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию правонарушений, а также по привлечению виновных лиц к различным видам юридической ответственности. При осуществлении административного надзора проводится предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, а также в рамках административно-юрисдикционной деятельности надзорных органов — привлечение виновных к административной ответственности. Раскрытие

преступлений, привлечение виновных лиц к уголовной ответственности осуществляются в рамках правоохранительной функции государства иными органами государственной власти.

А. В. Мелёхин и другие исследователи выделяют важную особенность: «в ходе административного надзора осуществляется проверка исполнения общеобязательных правил специального характера, устанавливаемых законами и подзаконными нормативными актами». При этом между субъектами и объектами административного надзора, в отличие от государственного контроля, отсутствует организационная связь [4]. Предметом административного надзора выступает оценка законности деятельности не подчиненных надзорным органам объектов надзора (в экономической сфере — хозяйствующих субъектов: юридических лиц, индивидуальных предпринимателей).

Резюмируя важные черты и существенные различия контроля и надзора в системе государственного управления, следует выделить их завершающий этап и конечную цель:

- при контроле — выявление и принятие мер по *добровольно-принудительному* устранению обнаруженных отклонений в деятельности подконтрольного объекта с целью соблюдения им законности, целесообразности и повышения эффективности его деятельности;
- при надзоре (административном, а также банковском, техническом и др.) — выявление нарушений обязательных требований и применение государственно-принудительных мер, как правило, административно-правового характера в виде предупреждения, пресечения, восстановления и наказания по соблюдению законности деятельности поднадзорного объекта.

Таким образом, результатами контроля путем преодоления выявленных отклонений деятельности подконтрольного объекта становятся:

- устранение (корректировка) обнаруженных недостатков;
- оценка эффективности деятельности подконтрольных объектов;
- обеспечение сохранения и устойчивого развития достигнутых результатов;
- принятие действенных мер по своевременному информированию соответствующих правоохранительных органов о нарушении подконтрольным объектом административного и уголовного законодательства.

Следовательно, речь идет главным образом о **позитивной составляющей** государственного контроля для подконтрольного объекта. Негативная составляющая проявляется лишь в случае выявления нарушений норм закона и подзаконных актов, подпадающих под административную или уголовную ответственность, и выражается в принятии действенных мер по своевременному информированию соответствующих правоохранительных органов.

Административный надзор, не вмешиваясь во внутриорганизационные отношения, не оценивая эффективность и результативность деятельности подконтрольного объекта, не предлагая меры по корректировке (устранению) выявленных нарушений обязательных требований и в этом смысле являясь лишь частью государственного контроля, нацелен на:

- выявление нарушений норм законов и подзаконных нормативных актов;
- дальнейшее применение мер государственного принуждения.

При этом если нарушение подпадает под административную ответственность, органы административного надзора в полной мере осуществляют административно-надзорную деятельность. Иными словами, речь идет о юрисдикционной, правоохранительной составляющей с **негативными последствиями** для поднадзорного объекта. И в этом смысле органам административного надзора, в отличие от органов контроля, присущи властные юрисдикционные полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечению нарушителей закона к административной ответственности.

Таким образом, административный надзор совмещает в себе часть контрольной деятельности и в полной мере административно-юрисдикционную деятельность.

Субъектами государственного контроля (надзора) могут выступать не только органы исполнительной власти, но и другие органы и организации публичного управления, которые наделены или которым делегированы полномочия по осуществлению контрольно-надзорной деятельности. К примеру, Банк России в связи с передачей контрольно-надзорных функций после ликвидации Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР) осуществляет административный надзор в отношении рынка ценных бумаг; государствен-

ная корпорация по атомной энергии «Росатом» ведет федеральный государственный строительный надзор при строительстве, реконструкции объектов федеральных ядерных организаций; Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации в рамках финансового контроля бюджетных отношений осуществляют административный надзор за соблюдением бюджетного законодательства и др. Субъекты административного надзора одновременно являются субъектами административной юрисдикции — органами и должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях. Перечень таких органов представлен в главе 23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В действующих нормативных правовых актах по сути понятия «государственный контроль» и «административный надзор» отождествляются, принципиальные различия между ними нормативно не установлены.

Так, в соответствии с подп. «б» п. 2 Указа Президента РФ от 9.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под **функциями по контролю и надзору** понимается непосредственно сама контрольно-надзорная деятельность, а также разрешительная и регистрационная деятельность в рамках контрольно-надзорной деятельности:

- «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;
- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;
- регистрация актов, документов, прав, о регистрации актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов».

Причем подконтрольными объектами, исходя из анализа приведенной нормы, выступают ор-

ганы государственного управления и местного самоуправления, их должностные лица, юридические лица и граждане, а властными субъектами разрешительной деятельности — органы государственной власти и местного самоуправления. Следовательно, речь идет не только о внешнем контроле, но и о внутреннем в тех случаях, когда органы исполнительной власти напрямую подведомственны вышестоящим федеральным органам исполнительной власти.

Формулировка функции внешнего контроля в отношении хозяйствующих субъектов первоначально содержалась в ст. 2 ранее действовавшего Федерального закона от 8.08.2001 № 134-ФЗ (ред. от 30.12.2006, с изм. от 22.12.2008) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»: государственный контроль (надзор) — проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами (далее — обязательные требования).

В законодательном определении государственного контроля (надзора), имевшего, безусловно, характер внешнего контроля в отношении определенного круга лиц (хозяйствующих субъектов), содержалась лишь контрольная часть функциональной деятельности органов государственного контроля без охвата административно-надзорной деятельности. При этом само наименование законодательного понятия отождествляло контроль с надзором.

Ныне изложенное в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» понятие, отождествляя контроль и надзор, содержит элементы как контрольной деятельности, так и надзорной: государственный контроль (надзор) — 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 ли-

цами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями **требований**, установленных настоящим Федеральным законом, другими 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.

Из приведенного законодательного определения государственного контроля (надзора) следует, что контрольно-надзорная управленческая деятельность органов государственного управления в экономической сфере последовательно включает следующие подфункции (направления деятельности) или стадии контрольно-надзорной деятельности:

- **прогнозирование** состояния исполнения обязательных требований хозяйствующими субъектами;
- **анализ** (обработка собранной информации) с целью выявления возможных тенденций отклонений и нарушений обязательных требований;
- **мониторинг**, т.е. систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований хозяйствующими субъектами, целью которого является непрерывный сбор информации о соблюдении ими законности;
- **организация и проведение проверок хозяйствующих субъектов** в случае выявления отклонений от установленных правил поведения, позволяющие в большинстве случаев зафиксировать юридически значимые факты нарушений требований законодательства;
- **активное применение мер государственного принуждения** по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений (административные меры предупреждения, пресечения и восстановления). Как представляется, меры адми-

нистративного наказания, применяемые в результате привлечения виновных лиц к административной ответственности, законодателем не включены в понятие «государственный контроль (надзор)».

В научных публикациях административистов содержатся различные предложения по законодательному закреплению понятий «государственный контроль» и «надзор». Так, С.М. Зырянов предлагает принять федеральный закон об административном надзоре [5]. С.М. Зубарев, который аналогично нашему мнению признает надзор видом контроля, считает более актуальным принятие федерального закона о государственном контроле в Российской Федерации. Однако в самом законодательном акте — в разделах особенной части он предлагает «отразить специфику осуществления основных видов государственного контроля, в том числе административного надзора» [6].

Полагаем, что генезис законодательного термина «государственный контроль (надзор)» доказывает возможность его существования и правильность трактовки. Государственный контроль (надзор) совмещает в себе внешний государственный

контроль с элементами административного надзора в части применения таких мер административного принуждения, как меры предупреждения, пресечения, восстановления (с применением мер наказания в добровольно-принудительном порядке до принятия решения к привлечению к административной ответственности).

Цель государственного контроля (надзора) как одного из способов соблюдения законности подконтрольными субъектами представляет собой **обеспечение безопасности личности, общества, государства и иных объектов** контрольно-надзорной деятельности, **надлежащего качества продукции, выполнения работ, оказания услуг; в конечном итоге — улучшение качества жизни населения страны.**

Понятие государственного контроля (надзора), единые материальные административно-правовые нормы по осуществлению контрольно-надзорных функций органами государственного управления должны быть зафиксированы в базовом федеральном законе о государственном контроле (надзоре) в Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987.
2. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1968.
3. Попова Н.Ф. Административное право: учебник и практикум для прикладного бакалавриата. М.: Юрайт, 2015. С. 108.
4. Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.В. Мелехина. М.: Юстиция, 2016. С. 265.
5. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.
6. Зубарев С.М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 31–36.

REFERENCES

1. Gorshenev V.M., Shakhov I.B. Kontrol' kak pravovaja forma dejatel'nosti [Control as legal form of activity]. Moscow, 1987 (in Russian).
2. Afanasyev V.G. Nauchnoe upravlenie obshhestvom [Scientific management of society]. Moscow, 1968 (in Russian).
3. Popova N.F. Administrativnoe pravo: uchebnik i praktikum dlja prikladnogo bakalavriata [Administrative law: textbook and workshop for applied baccalaureate]. Moscow, Urait, 2015, p. 108.
4. Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii: uchebnik [Administrative law of the Russian Federation: textbook], ed. of A. V. Melekhin. Moscow, Justice, 2016, p. 265.
5. Zyryanov S.M. Administrativnyj nadzor organov ispolnitel'noj vlasti. Diss. dokt. jurid. nauk [Administrative supervision of the Executive bodies. Dr. law sci. diss.]. Moscow, 2010.
6. Zubarev S.M. O sootnoshenii ponjatij «kontrol'» i «nadzor» v publiclnom upravlenii [On the correlation of the notions “control” and “oversight” in public administration]. Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie — State power and local self-government, 2014, no. 10, pp. 31–36.