

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СИСТЕМЕ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ¹

CONTROL AND SUPERVISION IN THE SYSTEM OF MEASURES OF LAW ENFORCEMENT OF THE STATE ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF ECONOMY

A. Voronov

Summary. In the presented work as author, on the basis of studying of rather big array of regulations and other sources, the analysis of a legal regulation of categories "control" and "supervision" which are widely used both in the theory is exercised, and in legislative activity, however still did not become the legal categories which are completely reflecting their terminological essence.

Keywords: "control" and "supervision", legal regulation, administrative reform, Bill, administrative legal doctrine.

Воронов Алексей Михайлович

*Д.ю.н., профессор, г.н.с., Институт государства и права РАН; профессор, Академия МВД России; эксперт Российской Академии наук, Москва
adminlaw@igpran.ru*

Аннотация. В представленной работе автор, на основе изучения достаточно большого массива нормативных правовых актов и иных источников, осуществлен анализ правовой регламентации категорий «контроль» и «надзор», которые широко используются как в теории, так и в законодательной деятельности, однако до сих пор не стали правовыми категориями, полностью отражающими их терминологическую сущность.

Ключевые слова: «контроль» и «надзор», правовое регулирование, административная реформа, Законопроект, административно-правовая доктрина.

В теории административного права, доставшейся современникам от предыдущего поколения ученых, на наш взгляд существует множество не реализованных по сей день доктринальных положений требующих переосмысления и развития. Среди прочих следует отметить обозначенную выше проблематику контроля и надзора — как функции государственного администрирования и как способа обеспечения законности в деятельности публичной администрации. Также вопросы узкого и широкого толкования (понимания) административного процесса; вопросы предметной области современного административного права; вопросы кодификации административно-деликатных норм; вопросы общей теории административного права как науки и многие другие проблемы, которые сегодня остро стоят перед научным сообществом административистов, но так и не нашедшие своего правового решения.

Здесь уместно отметить, что современные парадигмы административно-правовой науки достались нам от предыдущего поколения учёных-административистов, внесших существенный вклад в её развитие на ру-

беже 20 и 21-го веков. Однако также следует отметить, что данные парадигмы основаны на правовом фундаменте государства которого уже не существует. Россия сменила общественно-экономическую формацию, перейдя от построения «светлого будущего» коммунизма к новому демократическому пути развития.

Точкой отсчета здесь стало принятие в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации. Основным закон послужил фундаментом новый российской государственности, на котором наша страна встала на совершенно новый путь развития, а именно построение социального, демократического, правового государства, в котором интересы личности, да и всего гражданского общества являются приоритетными (статья 2 Конституции РФ).

Статья 7 Конституции Российской Федерации в число основ конституционного строя возводит принцип социального государства, таким образом создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, признано целью государственной политики страны.

¹ Статья выполнена в рамках госзадания «Современные формы и методы административного регулирования экономической деятельности в Российской Федерации» сектора административного права и процесса Института государства и права РАН

Конституция не предписывает, как это было ранее, предустановленной единой экономической системы, основанной на государственной собственности, в равной мере защищая все формы собственности, обеспечивая свободу развития гражданского общества. При этом уместно отметить, что являясь основным документом государства, нормы Конституции не нуждаются в каком-либо ином правовом подтверждении. Все законы, принимаемые на территории нашей страны, не должны ей противоречить, в противном случае они подлежат отмене [15].

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила новую систему высших органов государственной власти, основанную на весьма четком разделении законодательно (представительной), исполнительной и судебной ветвей государственной власти, главой государства стал — Президент Российской Федерации. Парламент стал именоваться Федеральным Собранием Российской Федерации нижней палатой которого стала Государственная Дума, верхней — Совет Федерации, исполнительную власть стало осуществлять — Правительство Российской Федерации. Конституционный, Верховный и Арбитражный суды составили судебную власть Российской Федерации.

Заложены в Конституцию Российской Федерации и фундаментальные основы местного самоуправления, как самостоятельного уровня публичной власти населения.

Также Конституция Российской Федерации во второй главе закрепила основы правового статуса личности в Российской Федерации. Так человек с его правами и свободами возведен в категорию высшей ценности. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — стало обязанностью государства.

Подводя краткие итоги становления и развития Российской государственности следует отметить что сделано довольно многое. Прежде всего административная реформа, проводимая в стране в связи с совершенствованием организации государственного управления, определила систему и структуру органов исполнительной власти. Согласно Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Федеральное министерство — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установ-

ленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности.

Федеральная служба — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральное агентство — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору [2].

В стране строится рыночная экономика, определяющая перспективы социально экономического развитие нашей страны. В ходе проводимой в стране административной реформы определены основные механизмы государственного администрирования, при этом уместно отметить, что наметилась устойчивая тенденция развития так называемых сервисных функций как органов государственной, так и органов публичной власти по оказанию публичных услуг населению.

Совершенствуется и модернизируются действующие законодательство. Как нами отмечалось ранее Россия встала на новый путь социально экономического развития, а именно на путь построения демократического, социального, правового государства. Однако страна до настоящего времени продолжает жить по законам несуществующего социалистического государства (см. например Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.08.2018) «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» [12] и проч.

При этом уместно отметить, что правовая доктрина Российской государственности не находится в аморфном состоянии и продолжает развиваться. В качестве примера следует привести Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации». Думается данный нормативный правовой акт наглядно свидетельствуют о реальных переменах, произошедших в Российской Федерации.

Доктрина административного права претерпевает существенную модернизацию и всестороннее развитие. Его предмет существенно расширяется и дополняется большим блоком реординарных отношений, когда ини-

циатива исходит от граждан и обращена к органу государственной администрации.

Таким образом, помимо субординационных, властных отношений присущих государственному управлению во всех сферах жизнедеятельности нашего общества, а также в сфере обороны и безопасности, предмет административного права дополняется блоком сервисных отношений по оказанию гражданам государственных услуг.

В 2015 г. наконец-то принят Кодекс административного судопроизводства КАС РФ [3], который был прописан в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства». В Кодексе регламентирован, в том числе, и судебный порядок восстановления прав и свобод человека и гражданина, нарушенных незаконными действиями должностных лиц государственной администрации.

Обращаясь к заявленной проблематике, а именно вопросам контроля и надзора в системе мер обеспечения законности государственного администрирования в сфере экономики следует отметить, что одним из важных направлений в деятельности государства является обеспечение законности в сфере государственного управления, а точнее администрирования. Законность — это основополагающий принцип государственной и общественной жизни, закрепленный в ст. 15 Конституции Российской Федерации и заключающийся в точном, неуклонном и единообразном исполнении законов и других нормативных правовых актов всеми государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями [1].

Категории «контроль» и «надзор» широко используются как в теории, так и в законодательной деятельности, однако до сих пор эти понятия не стали правовыми категориями, полностью отражающими их терминологическую сущность.

В научной литературе распространено достаточное множество суждений о содержании контроля и надзора. Отдельные авторы отождествляют административный надзор с надведомственным контролем и ограничивают сферу его применения лишь проверкой выполнения сравнительно небольшого количества норм и правил. Другие, аналогично определяя природу административного надзора, выделяют специфические, только ему присущие черты.

Обратившись к толковому словарю С. И. Ожегова, видим, что «контроль» трактуется как проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзор [5].

В энциклопедическом словаре Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона государственный контроль определяется как наблюдение за правильностью и законностью поступления государственных доходов и производством расходов. Здесь же дано пояснение, что «государственный контроль представляет собой самостоятельное государственное установление, во всем равное с другими министерствами». Особый интерес представляет то, что свою контрольную деятельность учреждение, по мнению авторов словаря, осуществляет в форме надзора. Следует отметить, что для указанного выше словаря характерны следующие употребляемые по тексту выражения: «надзор государственного контроля выражается», «в обязанности государственного контроля лежит надзор за тем, чтобы, независимо от законности и правильности расходов, все хозяйственные операции казны производились с возможно большей для нее выгодой» [6. с. 408–411.].

Таким образом, энциклопедический словарь рассматривает контроль как специальное учреждение, осуществляющее свою деятельность в форме надзора («установление» в терминологии того времени), то есть как организационно-правовую форму надзора.

В понятие «надзор» и производные от него термины справочные издания вкладывают следующее: «наблюдение, присмотр за кем-либо, чем-либо с целью контроля, охраны; наблюдение специальных учреждений, органов власти, общественных организаций, обычно с целью контроля»; «наблюдение с целью присмотра, проверки; группа лиц, орган для наблюдения за кем-либо, чем-либо».

В государственно-правовом значении контроль следует рассматривать, с одной стороны, как специфическую правовую форму управленческой деятельности государственных органов, а с другой — как организационно-правовой способ обеспечения законности в сфере деятельности исполнительной власти (государственном управлении).

Таким образом, контроль предполагает осуществление квалифицированного, профессионального наблюдения за тем, чтобы фактическая деятельность государственных органов и должностных лиц строго соответствовала предписаниям, содержащимся в законе, и в максимальной степени обеспечивала бы выполнение ими своих функций, охрану правопорядка, интересы общества, права и свободы граждан.

Контроль позволяет получить информацию о состоянии законности в аппарате государственного управления, о содержании и направлениях его деятельности, что способствует исполнению нормативных правовых актов, регулирующих те или иные общественные отно-

шения. С его помощью должна повышаться ответственность управленческого аппарата государства за надлежащее выполнение своих обязанностей; контроль дает возможность проверить соответствие актов управления Конституции Российской Федерации и законодательству, а в случае необходимости принять меры к восстановлению данного соответствия [7. с. 12.].

В качестве одного из наиболее удачных определений надзора можно привести дефиницию, данную профессором Ф.С. Разареновым. Он определяет административный надзор как самостоятельный организационно-правовой способ обеспечения законности в советском государственном управлении, представляющий систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и актов, основанных на законе, осуществляемое органами управления по подведомственным им вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности [8. с. 100–104.].

По мнению Ю.М. Козлова, надзор — это деятельность специальных органов отраслевого управления, государственных инспекций по осуществлению контроля за исполнением специальных правил и требований, установленных законами, постановлениями правительства, ведомственными актами и инструкциями самих инспекций [9. с. 100–104.]. В указанном определении автор, видимо, исходит из близости понятий контроля и надзора и поэтому определяет надзор как деятельность государственных органов по осуществлению контроля. Основное отличие контроля и надзора, по его мнению, заключается в том, что надзорные органы всегда выполняют свои функции по отношению к не подчиненным им объектам и их деятельность носит надведомственный характер.

Таким образом, обращение к словарям и юридической литературе свидетельствует об отсутствии четкого смыслового разграничения между терминами «контроль» и «надзор» [14].

Анализ соотношения данных понятий с точки зрения законодательства Российской Федерации позволяет констатировать, что ни Конституция Российской Федерации не уделяет значительного внимания определению терминов «контроль» и «надзор» (например, п. «а» ст. 71), ни действующее законодательство Российской Федерации, регламентирующее организацию и деятельность исполнительной власти, также не содержит четких критериев разграничения контроля и надзора. Также в ряде статей КоАП РФ термины «контроль» и «надзор» употребляются как равнозначные (например, ст. 23.16, 23.20, 23.58, 19.4) [4]. Таким образом как в теории, так и практике деятельности государственной администра-

ции до сих пор существует дублирование, а точнее подмена данных понятий, а они совершенно не тождественны и каждое из них представляет самостоятельный вид государственно-властной деятельности, наделенный собственным содержанием.

Следует обратить внимание, что 21 февраля 2018 г. Государственная Дума приняла в I чтении проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Законопроект) [10], внесенного Правительством Российской Федерации. При первом рассмотрении Законопроекта обращает внимание, прежде всего, его наименование, опять содержащее подмену понятий данных правовых категорий. Представляется в рамках данной работы следует разобраться, что в нем о государственном контроле, а что о государственном надзоре.

1. Предмет проекта закона (ч. 1 ст. 1) — отношения, возникающие между гражданами и организациями, осуществляющими деятельность, в отношении которой установлены обязательные требования, и федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, публично-правовыми компаниями и государственными корпорациями, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, иными органами и организациями в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Попытаемся раскрыть сущность данной дефиниции, используя легальные толкования, изложенные в ст. 2 Законопроекта:

а) граждане — граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, в том числе зарегистрированные в установленном законом порядке в качестве индивидуальных предпринимателей;

б) организации — юридические лица и их подразделения, а также иные организации, в том числе иностранные, объединения и их подразделения, не являющиеся юридическими лицами, если в соответствии с нормативными правовыми актами, устанавливающими обязательные требования, субъектом правоотношений является организация, не являющаяся юридическим лицом.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления для целей настоящего Федерального закона рассматриваются как организации, если осуществляемая ими деятельность не сопряжена непосредственно с исполнением ими властных полномочий, используемые ими производственные объекты или результаты их деятельности относятся к объектам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а предметом контроля является соблюдение обязательных требований, предъявляемых к организациям независимо от их ведомственной принадлежности и формы собственности принадлежащего им имущества;

в) обязательные требования — условия, ограничения, запреты, обязанности, устанавливаемые и предъявляемые к осуществлению гражданами и организациями предпринимательской и иной деятельности, совершению ими действий, результатам осуществления деятельности или совершения действий, использованию ими при осуществлении указанной деятельности, совершении действий производственных объектов, установленные в целях защиты охраняемых законом ценностей международными договорами Российской Федерации, актами органов Евразийского экономического союза, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Юридическую силу обязательных требований имеют также документы, не являющиеся нормативными правовыми актами (в частности, документы по стандартизации, документы, разработанные самими гражданами и организациями, в том числе учредительные документы организаций), если обязанность соблюдать положения указанных документов предусмотрена законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами применительно к определенным видам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [13].

Таким образом, в дефиниции предмета Законопроекта определены следующие признаки надзора:

1) специальный субъект надзора — федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, публично-правовые компании и государственные корпорации, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Условия осуществления различными субъектами государственного надзора конкретизированы в ст. 8 Законопроекта.

2) ограниченность предмета надзора — установленные обязательные требования. В соответствии с ч. 1 ст. 9 Законопроекта предметом государственного контроля (надзора) и муниципального контроля является соблюдение гражданами и организациями обязательных требований.

3) особый объект надзора — осуществление гражданами и организациями предпринимательской и иной деятельности. Согласно ч. 1 ст. 10 Законопроекта объектами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля являются: деятельность и действия (бездействие) граждан и организаций; производственные объекты; результаты деятельности граждан и организаций, в том числе продукция (товары), работы и услуги.

Завершая рассмотрение предмета Законопроекта, нельзя обойти вниманием следующее обстоятельство,

которое в своем выступлении на «Лазаревских чтениях» в ИГП РАН высказал профессор С. М. Зубарев. В части 2 ст. 1 исключение из предмета Законопроекта составляют 29 видов контроля — от контроля и надзора в сфере исполнения уголовных наказаний и в сфере обороны до контроля за осуществлением переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации. При этом С. М. Зубарев обращает внимание, что в приложениях к Законопроекту даны исчерпывающие перечни видов контроля и надзора: федерального — 152 вида (приложение 1); регионального — 44 вида (приложение 2); муниципального — 11 видов (приложение 3).

Таким образом, наличие в одном проекте федерального закона двух взаимоисключающих перечней не только противоречит правилам юридической техники, но и, несомненно, затруднит применение закона.

2. Определение государственного контроля (надзора) дано в п. 1 ч. 1 ст. 2 Законопроекта: государственный контроль (надзор) — осуществляемая в пределах установленных полномочий деятельность федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления при реализации ими переданных государственных полномочий, деятельность иных уполномоченных органов и организаций, направленная на предупреждение (профилактику), выявление и пресечение нарушений гражданами и организациями обязательных требований, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений и восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований;

В данном определении помимо уже рассмотренных признаков надзора присутствуют и иные: юрисдикционная самостоятельность субъектов надзора и приоритет правоохранительных производств в надзоре.

Далее С. М. Зубарев справедливо замечает, что уже в понятийном аппарате Законопроекта закреплены основные признаки административные надзора. Многие разделы и статьи Законопроекта только подтверждают данный вывод: гл. 3 - система управления рисками при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля; гл. 4 — мероприятия и действия по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю (проверка; плановое (рейдовое) обследование; контрольная закупка и др.); ст. 49 — меры, принимаемые в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении государствен-

ного контроля (надзора) и муниципального контроля (предписание гражданину, организации об устранении выявленных нарушений; привлечение лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности и др.); ст. 50 — организация и проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований [11].

На основании вышеизложенного, представляется целесообразным сделать некоторые умозаключения.

Законопроект, принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 21 февраля 2018 г., на наш взгляд, содержит ряд теоретико-методологических ошибок, содержательных и юридико-технических неточностей, которые отрицательно скажутся на его реализации.

1. В основном поддерживая стремление к унификации системы государственного и муниципального контроля, нельзя согласиться с соединением в одном федеральном законодательном акте предписаний о государственной и муниципальной контрольной де-

ятельности. Это противоречит конституционным положениям, закрепляющим разграничение органов государственной власти и органов местного самоуправления, обусловленное особой правовой природой и самостоятельностью последних в решении вопросов местного значения (ст.ст. 12, 130, 132 Конституции Российской Федерации).

2. Стремление урегулировать в одном законодательном акте два самостоятельных вида деятельности: контроль эффективности функционирования государственного аппарата и надзор за законностью деятельности юридических и физических лиц.

3. Исходя из выработанных в теории административного права подходов к разграничению контроля и надзора, требуется корректировка названия законопроекта и применяемой в нем терминологии в целом. Анализ содержания позволяет сделать вывод о том, что Законопроект направлен на регулирование общественных отношений, возникающих в процессе надзорной деятельности органов исполнительной власти и иных уполномоченных субъектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № -ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)
2. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2014. Вып. 11. Ст. 945.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 29.06.2009) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
5. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1989. С. 293.
6. Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь: В 86 т. СПб., 1895. Т. 9. С. 408–411.
7. Тарасов А. М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2006. № 1. С. 12.
8. Величко А. Ю. Контрольно-надзорная деятельность государства: система и ее элементы // Государство и право. 2008. № 1. С. 100–104.
9. Административное право / Под ред. Ю. М. Козлова. М., 2004. С. 289.
10. Паспорт проекта федерального закона № 332053–7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
11. С. М. Зубарев «Ведомственный контроль как способ обеспечения законности в экономической деятельности» доклад на Международной научно-практической конференции «ЛАЗАРЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ» на тему: «Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности в сфере экономической деятельности: теория и практика», посвященная 100-летию со дня рождения известного ученого-административиста Елены Викторовны Шориной, соратника и коллеги Б. М. Лазарева. 25 октября 2018 г. Москва. Институт государства и права РАН
12. Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/10104229/#ixzz5TqRdsTPI>
13. <https://www.eg-online.ru/document/law/320636/>
14. <http://dlib.rsl.ru/rsl01004000000/rsl01004706000/rsl01004706613/rsl01004706613.pdf>
15. <https://megalektsii.ru:443/s32375t9.html>.

© Воронов Алексей Михайлович (adminlaw@igpran.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»