

ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНЯТИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

© 2012 О.Ю. Бакаева

доктор юридических наук, профессор

Саратовский государственный социально-экономический университет

E-mail: kafedra_itemeo@mail.ru

Государственный контроль и надзор рассматриваются с различных позиций: как одна из форм осуществления функций государства, как форма юридической деятельности, способ обеспечения законности и государственной дисциплины, как элемент администрирования. Показывается их место в системе государственного управления.

Ключевые слова: государственный контроль и надзор, юридическая деятельность, государственное управление, администрирование.

Функционирование общественных отношений в любом государстве в большинстве случаев требует адекватного правового регулирования, заключающегося во влиянии публичной власти на поведение людей, действия их объединений, социальные связи, деятельность различных субъектов и т.д. Такое регулирование, безусловно, должно подкрепляться соответствующим инструментарием, предполагающим, в частности, реализацию публично-правовых функций по осуществлению государственного контроля и надзора.

Выявление правовой природы государственного контроля и надзора следует проводить в первую очередь с уяснения его места в составе более сложных социальных, в том числе правовых, явлений. Именно такое толкование позволит раскрыть его сущность с выделением различных нюансов, оттенков, аспектов исследуемой правовой категории. С этой целью требуется обозначить терминологию, которой мы будем оперировать. К государственному контролю и надзору ученые применяют такие атрибутивные понятия, как вид, форма, метод, функция.

В Толковом словаре русского языка вид определяется как подразделение, входящее в состав высшего раздела, разновидность, тип¹. Вид предполагает наличие классификации, где ему присущи определенные черты и признаки целого. Форма есть способ существования содержания, неотделимый от него и служащий его выражением, а под методом понимается способ теоретического исследования или практического осуществления чего-нибудь². Как видно, и форма, и метод означают использование определенных способов, однако если форма отвечает на воп-

рос: как что-либо выражено?, то метод - с помощью чего это выражено или осуществляется? Зачастую форма может быть визуализирована. Например, формой деятельности органа исполнительной власти является принятие акта управления. Метод же позволяет использовать различные приемы для осуществления деятельности. Так, для принятия акта управления может быть использован метод единоначалия. Функция отождествляется с обязанностью и зависит от деятельности, а не от структуры или строения чего-либо³. Применительно к субъекту она отражает основные направления его деятельности. Однако функции могут быть присущи и правовым явлениям, категориям, понятиям, и тогда с их помощью характеризуется предназначение, роль. Так, фискальная функция налогов выражает их предназначение как доходов бюджетной системы.

Зачатки института контроля приходятся на период зарождения государства, а в настоящее время данная система сформировалась в единый механизм, используемый не только органами государственной власти, но и субъектами, наделенными соответствующими полномочиями. Известное выражение Ф. Энгельса о государстве как машине для подавления одного класса другим⁴ предполагает существование средств для политического господства, в некоторых случаях и для классового насилия. Несмотря на очевидные различия государственно-правовых режимов, в каждом государстве власть использует собственные меры (не всегда демократические) для проведения в жизнь своей воли, отражающейся на объеме прав и свобод населения и выраженной, в числе прочих, в усилении государственного контро-

ля или, наоборот, в либерализации политики в той или иной сфере. Но даже в самом цивилизованном правовом государстве контролю отводится важная роль в деле сохранения законности и защиты правопорядка.

Итак, ни одно государство не может существовать без контроля. М.И. Байтин называет *контрольно-надзорную деятельность одной из форм осуществления функций государства*, она выполняется посредством действия всех разновидностей государственного надзора и контроля за законностью⁵. Не случайно Конституционный Суд РФ назвал государственный контроль (надзор) государственно-властным институтом⁶.

Устанавливая подходы к понятиям государственного контроля и надзора, в первую очередь необходимо установить их связь с правом. Такая связь очевидна, ее можно проиллюстрировать высказыванием, приведенным С.С. Алексеевым: “*legis virtus haes est: imperare, vetare, permittere, punire* - сила закона состоит в том, чтобы приказывать, запрещать, разрешать, наказывать”⁷. Как регулятор общественных отношений, право регламентирует и контрольные отношения, реализуемые в рамках определенной деятельности. Эта деятельность также носит юридический характер и именуется правовой.

Под юридической деятельностью в современной науке понимают “относительно самостоятельный элемент правовой системы общества, осуществляемый в соответствии с нормами материального и процессуального права государственными органами, должностными лицами и управомоченными ими общественными объединениями, направленный на достижение социально-значимых целей путем применения правовых средств, использования стимулов и ограничений и функционально ориентированный на получение опосредованных правом результатов для удовлетворения частных и общественных интересов”⁸. Правовая деятельность многогранна, она выражается в правотворчестве и правоприменении, которые в свою очередь включают спектр видов, форм, методов указанных направлений деятельности.

Наряду с правотворческой, правоохранительной и другими видами правовой деятельности, контрольно-надзорная деятельность отражает активные, властные действия уполномоченных субъектов, выражающиеся в совершении юридически значимых действий, принятии решений в

рамках своей компетенции. Непосредственным результатом правовой деятельности Р.В. Шагиева называется трансформацию “неправовой реальности в систему взаимных связанностей и обязательств субъектов правовых отношений, в рамках которых из множества вариантов поведения в области экономики, политики и т.д. воспроизводится вариант, основанный на началах справедливости, благоразумия, целесообразности: определяются условия приобретения субъективных прав и юридических обязанностей, сроки их использования и исполнения, требования к качествам объектов, порядок их передачи и др., благодаря чему оно становится правовым, т.е. более организованным и поэтому контролируемым”⁹. Результатом же контрольно-надзорной деятельности в случае ее эффективного осуществления может стать установление режима законности и правопорядка, на что, в принципе, и нацелен государственный контроль и надзор.

Производность государственного контроля и надзора от права означает в первую очередь регламентацию контрольно-надзорных отношений нормативно-правовыми актами. Так, федеральным законом “О полиции” полицейским органам вменяется в обязанности осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения¹⁰. Сам же контроль (надзор) есть деятельность, осуществляемая в рамках правоприменения. Для его осуществления необходима система органов и организаций, наделенных соответствующими полномочиями.

Анализ вопроса о причислении контроля и надзора к видам или формам правовой деятельности приводит к выводу об определении данных явлений как форм юридической деятельности. Именно форма отражает совокупность действий, осуществление которых влечет последствия юридического характера. Контроль и надзор всегда есть действие, выражающееся, например, в проверке, экспертизе, аудите, мониторинге и влекущее в определенных случаях негативные последствия для подконтрольного (поднадзорного) лица.

Осуществление государственного контроля и надзора традиционно возложено на органы, относимые к исполнительной ветви государственной власти и нередко называемые органами го-

сударственного управления. Государственное управление признается основной определяющей формой реализации исполнительной власти и видом государственной деятельности¹¹. Важнейшим направлением деятельности органов исполнительной власти является правоприменение, однако им присущи и правотворческие функции - издание подзаконных нормативных актов по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Наделение органа государственного управления властными полномочиями обуславливает наделение его правом осуществлять от имени государства контроль и надзор. Соответствующими функциями наделено абсолютное большинство федеральных служб: Федеральная таможенная служба, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная миграционная служба, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и др. Контрольно-надзорную деятельность также осуществляют ряд министерств (например, Министерство внутренних дел РФ, Министерство финансов РФ), агентств (например, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное агентство воздушного транспорта), а также специально уполномоченные субъекты (например, Центральный банк Российской Федерации и его территориальные учреждения). На необходимость расширенной трактовки контроля, осуществляемого не только государственными органами, но и иными звеньями социального управления, обращает внимание и Ю.А. Тихомиров¹².

Обращаясь к формулировке понятий государственного контроля и надзора, следует констатировать отсутствие единообразия в толковании данных дефиниций. Сам законодатель зачастую смешивает указанные понятия, подменяя одно другим. Так, федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹³ в ст. 2 дано единое понятие государственного контроля (надзора) как деятельности уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юриди-

ческими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями обязательных требований, установленных нормативно-правовыми актами. Интересно звучит название гл. 57 Трудового кодекса РФ «Государственный контроль (надзор) и ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права». Тем самым в принципе противопоставляются категории государственного и ведомственного контроля. При этом, несмотря на широкое распространение исследуемых понятий, в абсолютном большинстве нормативных актов какие бы то ни было их трактовки отсутствуют.

Суждение о контрольно-надзорной деятельности как непреходящем атрибуте исполнительной власти¹⁴ в целом сложилось и не требует дополнительного обоснования. Безусловно и то, что государственный контроль и надзор есть элемент государственного управления, а точнее, одно из его направлений или функция. Как управленческая функция контроль «имеет своим непосредственным назначением установление соответствия или несоответствия фактического состояния и деятельности управляемых заданному им состоянию»¹⁵. *Функцией государственного управления* признают государственный контроль и надзор многие ученые-административисты¹⁶. Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в числе функций указанных органов названы и функции по контролю и надзору, что подтверждает изложенный тезис. Ряд административных регламентов, принимаемых в последнее время органами исполнительной власти, раскрывает механизм реализации этой функции.

Между тем и органы исполнительной власти в свою очередь выступают в качестве подконтрольных субъектов. Иными словами, они могут быть одновременно и контролирующими, и подконтрольными субъектами. В науке излагается позиция о том, что «как парламентский, так и судебный контроль в отношении исполнительной власти не являются функцией системы управления, опосредующей взаимодействие управляющей и управляемой подсистем, а представляют собой элементы правового механизма «сдержек и противовесов»»¹⁷. Не умаляя верности второй части приведенного мнения, думается, что отри-

вание контрольной функции управления, даже если сам контроль направлен на деятельность органов публичной власти, противоречит сущности государственного управления, априори предполагающей контроль не только снизу доверху (ведомственный контроль), но и со стороны независимых органов (например, в рамках отправления правосудия).

Нацеленность государственного контроля и надзора на обеспечение законности позволило ученым причислить их к бесспорным способам обеспечения законности и государственной дисциплины¹⁸. С.Р. Абдулиной приводится соответствующее определение государственного контроля: “это способ обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере реализации исполнительной власти, включающей проверку фактического выполнения нормативного акта, путей и средств достижения результата как с точки зрения законности, так и с точки зрения целесообразности, и принятие мер позитивного или негативного характера”¹⁹. По сути, обеспечение законности и государственной дисциплины есть основная цель государственного контроля и надзора. В зависимости от видов государственного контроля можно говорить о соблюдении финансовой, служебной, трудовой, военной, платежной дисциплины.

Понятие государственного управления тесно связано с категорией, недавно появившейся в юридической доктрине, - “администрирование”. Оно представляет собой управленческую деятельность, а следовательно, присуще органам публичной власти и строится на основе отношений власти и подчинения. Под администрированием толковые словари, как правило, понимают управление посредством приказов и распоряжений, а администрировать означает управлять, руководить чем-либо²⁰. Такое определение в целом истинно, учитывая, что в широком смысле под управлением понимаются и организация, и прогнозирование, и мониторинг, и координация, и контроль. В то же время не представляется возможным отождествлять понятия государственного управления и администрирования. Управленческий процесс может выражаться и в нормотворчестве, и в выработке основных направлений государственной политики, и в реализации правовых норм, тогда как администрирование - это исключительно деятельность по исполнению уже принятых предписаний, в основе которой находится

метод командования. Иными словами, администрирование - это всегда управление, но управление не всегда есть администрирование. Такой подход позволяет признать администрирование составной частью государственного управления.

Учитывая, что управление невозможно без контроля, *государственный контроль и надзор следует признать элементом администрирования*.

Следует обратить внимание на взаимосвязь государственного контроля и надзора с правовым принуждением. По справедливому замечанию выдающегося итальянского юриста Бруно Леони, “у норм закона имеется негативный эффект, который является более действенным, чем любые позитивные эффекты, так как помешать людям сделать что-то, чего они хотят, легче, чем заставить их сделать что-то, чего они не хотят”²¹. В отношениях по производству государственного контроля и надзора подвластные субъекты, как правило, должны обеспечить соблюдение правовых предписаний (например, лицензионных условий). Однако, как и в рамках правового принуждения, мероприятия по государственному контролю и надзору (проверки, ревизии и пр.) могут быть связаны с определенными ограничениями, стеснением лица. Так, в ходе налоговой проверки у лица могут быть истребованы документы, проведена их выемка, назначена экспертиза, взысканы суммы недоимки, приняты обеспечительные меры. В ряде ситуаций, как указывает М.Б. Разгильдиева, “реализация правового принуждения сопряжена с предоставлением принуждаемому прав”²². В данной связи обеспечивается оптимальный баланс частных и публичных интересов, предполагающий, в частности, предоставление возможности подконтрольному лицу обжаловать действия (бездействие) должностных лиц государственных органов, совершаемые в рамках правового принуждения.

По верному утверждению Д.Н. Бахраха, “реализация контроля обеспечивается возможностью применения различных видов государственного принуждения”²³. Это могут быть и меры юридической ответственности, и восстановительные меры, и меры общей и частной превенции.

Таким образом, государственный контроль и надзор следует рассматривать в контексте разнообразных, но взаимосвязанных между собой явлений, понятий, категорий. Их характеристика возможна через позиционирование государственного контроля и надзора:

- как форм осуществления функций государства;
- форм юридической деятельности;
- функций государственного управления;
- способов обеспечения законности и государственной дисциплины;
- элементов администрирования.

Рассмотрение места государственного контроля и надзора в спектре социальных явлений государственно-властного, правового, управленческого характера позволяет осмыслить сущность, определить правовую природу, систематизировать основные черты, выделить особенности различных их видов.

¹ *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 3-е изд., стереотип., испр. и доп. М., 1995. С. 78.

² Там же. С.843, 346.

³ Там же. С. 846-847.

⁴ *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 22. С. 200-201.

⁵ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С.74-75 (автор параграфа - М.И. Байтин).

⁶ По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 июля 2008 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 2008. № 31. Ст. 3763.

⁷ *Алексеев С.С.* Собрание сочинений. В 10 т. Т. 8: Учебники и учебные пособия. М., 2010. С. 166.

⁸ *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 10.

⁹ *Шагиева Р.В.* Концепция правовой деятельности в современном обществе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 14.

¹⁰ О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ: [в ред. от 6 дек. 2011 г.]. Ст. 12 // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 50. Ст. 7352.

¹¹ Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М., 2009. С. 199 (автор темы - Н.М. Конин).

¹² *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С. 409.

¹³ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ: [в ред. от 21 нояб. 2011 г.] // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2011. № 48. Ст. 6728.

¹⁴ Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / ред. Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. М., 2004. С.64 (автор статьи - Л.А. Калинина).

¹⁵ *Филатова А.В.* Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 55.

¹⁶ См., например: *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 38; *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учеб. для вузов. М., 2004. С.41 (автор параграфа - Ю.Н. Стариков) и др.

¹⁷ *Шмалий О.В.* Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д. 2011. С. 29.

¹⁸ См.: *Конин Н.М.* Административное право России. Общая и особенная части: курс лекций. М., 2004. С.234-236; *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2009. С. 115.

¹⁹ *Абдулина С.Р.* Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 14.

²⁰ См., например: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Указ. соч. С. 17.

²¹ *Леони Б.* Свобода и закон / пер с англ. В. Кошкина; под ред. А. Куряева. М., 2008. С. 230.

²² *Разгильдиева М.Б.* Правовое убеждение и принуждение: теоретические основы (на примере финансового законодательства): монография / под ред. Н.И. Химичевой. М., 2012. С. 207.

²³ *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. М., 2000. С. 395.

Поступила в редакцию 02.12.2011 г.