

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В КОНТЕКСТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Шмалий Оксана Васильевна доктор юридических наук, заведующий кафедрой административного и служебного права,
Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).
E-mail: shok93@yandex.ru

Аннотация

В статье исследуются актуальные вопросы контроля и надзора за деятельностью органов исполнительной власти. С учетом законотворческих новаций контрольно-надзорная деятельность государственных и муниципальных органов анализируется через призму эффективности деятельности органов государственной власти.

Ключевые слова: контроль, надзор, органы государственной власти, эффективность.

Состояние защищенности личности и государства напрямую зависит от того насколько эффективно в стране осуществляется контрольно-надзорная деятельность; вопросы реализации полномочий органов исполнительной власти в данной сфере деятельности направлены на решение задач, связанных с национальной безопасностью. Одним из ключевых моментов в формировании системы предотвращения угроз национальной безопасности является наличие действенных правовых механизмов взаимодействия органов государственной власти с гражданским обществом. Контрольно-надзорная деятельность, являясь одной из форм такого взаимодействия, всегда вызывала интерес исследователей и неоднозначные мнения в литературе.

Вопрос о содержании понятий контроля и надзора, а, соответственно, их соотношения, в науке административного права является предметом давней дискуссии. В юридической литературе по данной проблематике сформировались три основные точки зрения. Одни ученые полагают, что надзор является разновидностью контроля [1, с. 13; 2, с. 609; 3, с. 193], другие определяют контроль и надзор как абсолютно самостоятельные категории [4], третьи – отождествляют их [5, с. 17, 20-21; 6, с. 7]. Представляется, что отсутствие единообразия по данному вопросу кроется в следующих причинах. Первая из них состоит в многоаспектности исследуемых объектов, допускающей их вполне корректные научные позиционирования в качестве функции государственного управления, специфической деятельности государственных органов, метода управления, способа обеспечения законности и дисциплины, каждое и которых не претендует на универсальность и всеобъемлемость дефиниций, в результате чего их сопоставление приводит к не вполне корректным выводам об их соотношении. Второй причиной является отсутствие в действующем законодательстве определенности в вопросе правового содержания указанных понятий [7, с. 184–188].

Между тем, в административно-правовой науке разработаны вполне определенные критерии, использование которых позволяет разграничить контроль и надзор как правовые понятия. К ним относятся следующее.

1. Подконтрольный орган, как правило, связан с контролирующим органом отношениями подчиненности. И наоборот, надзор уполномоченного государственного органа направлен на систематическое наблюдение за деятельностью не подчиненных ему органов.

2. Объект контроля – законность и целесообразность деятельности контролируемого. Объект надзора – законность в деятельности поднадзорного по довольно узкому перечню специальных вопросов (нормы, правила, требования, стандарты, закрепленные в нормативных актах).

3. Контролирующий орган обладает возможностью вмешательства в административно-хозяйственную деятельность контролируемого субъекта. При надзоре подобное исключено.

4. Контролирующий орган (его должностное лицо) зачастую наделен правом на отмену решения контролируемого органа (его должностного лица), что недопустимо при надзоре [8, с. 183, 185, 203].

Оценивая значимость указанных критериев в их взаимосвязи, полагаем, что ключевым фактором разграничения является первый из них, ибо отсутствие или наличие отношений управления (обозначенного термином «подчиненность»), непосредственно обуславливая объект контроля (второй признак), определяет всю совокупность параметров взаимодействия соответствующих субъектов. Заметим, что прочие из названных выше критериев вообще не имеют по отношению к первому самостоятельного значения, так как лишь указывают на правовой механизм управления (наделение одного из субъектов полномочиями по воздействию на деятельность другого, включая полномочие на отмену решений последнего) [7, с. 184–188].

В качестве объектов государственного контроля в сфере осуществления исполнительной власти в юридической литературе называют следующее: своевременное и доброкачественное выполнение служебных обязанностей, рациональное распределение и использование финансовых, материальных, трудовых ресурсов, соблюдение режима экономии, научная организация управленческого труда, внедрение новейших достижений науки и техники, их использование в интересах повышения эффективности исполнительной и производственной деятельности с учетом необходимости повышения материального уровня жизни населения, охраны его здоровья, безопасности условий труда, предупреждение загрязнения окружающей среды и иных возможных вредных последствий, законность и целесообразность решений, принимаемых органами исполнительной власти и их должностными лицами, подбор и расстановка кадров, повышение уровня их профессиональной подготовки, соблюдение прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан в процессе исполнительной деятельности, законность форм и методов осуществления исполнительной деятельности [9, с. 321].

При ближайшем рассмотрении нетрудно обнаружить, что перечисленный набор объектов государственного контроля может быть сведен к двум категориям – законность исполнительной деятельности и ее рациональность. Первое предполагает оценку исполнительной деятельности с точки зрения соблюдения субъектом норм позитивного права, второе смещает акцент в плоскость критерия рациональности ее организации и осуществления, при этом разграничение указанных понятий вовсе не означает отрицание тесной взаимосвязи между ними. Последняя, выражается в том, что они отражают две стороны эффективности исполнительной власти.

Споры по поводу разграничения таких понятий, как «контроль» и «надзор», продолжаются в связи с обсуждением проекта закона «О федеральном, региональном и муниципальном контроле в РФ» (далее – проект закона)¹. В нем отражены существенные особенности данных организационно-правовых категорий и впервые в статьях 6 и 7 проекта закона даны дефиниции государственного и муниципального надзора и государственного и муниципального контроля. При этом «под государственным и муниципальным надзором понимается деятельность соответственно уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных уполномоченных органов и организаций, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, и осуществляемая в целях обеспечения законности и безопасности в соответствующих сферах деятельности, по результатам которой могут применяться меры административного принуждения». Отличительной особенностью государственного и муниципального контроля является помимо перечисленных признаков наличие иных целей особого порядка правового регулирования в соответствующих сферах деятельности помимо присущих надзору целей обеспечения законности и безопасности. Под особым порядком правового регулирования в соответствующих сферах деятельности понимается порядок деятельности, предусматривающий для ее осуществления получение разрешения органов государственной власти или органов местного самоуправления, а также иные средства и методы воздействия на участников данной деятельности для достижения установленных целей.

¹ Проект закона был подготовлен Минэкономразвития по поручению Президента РФ и представлен на Едином портале для обсуждения. На сегодняшний день общественное обсуждение проекта закона прекращено и проект закона планируется внести на обсуждение в Государственную Думу в сентябре текущего года. <http://profibeer.ru/>

Таким образом, авторы законопроекта разграничивают надзор и контроль, посредством наличия или отсутствия в отношении объекта контрольно-надзорной деятельности обязанности применения разрешительного порядка. Собственно механизмы реализации контрольных и надзорных полномочий, равно как и их субъекты не разделяются в зависимости от реализуемой государственной функции.

Проецируя такой подход на контроль и надзор за деятельностью органов исполнительной власти, можно сказать, что закрепленный Конституцией РФ принцип разделения властей исключает взаимодействие законодательной, судебной и исполнительной ветвей по модели управляющей и управляемой подсистем, поскольку каждая из них самостоятельна в пределах своего предмета ведения. Сущность обеспечивающей самостоятельности каждой из ветвей власти и равновесие между ними системы сдержек и противовесов предполагает наделение законодательной и судебной ветвей власти полномочиями по оценке только законности деятельности исполнительной власти, осуществляемыми в правовой форме надзора. Результативность исполнительной власти включается в объект надзора постольку, поскольку заложенные в выраженных федеральными законами нормах цели правового регулирования прямо или опосредованно определяют нормативные параметры административной деятельности, а лежащая в плоскости категории эффективности степень достижения указанных целей соответственно характеризует законность исполнительной власти [7, с. 184–188].

В настоящее время предложена законодательная конструкция эффективности и рациональности государственного контроля в проекте закона «О федеральном, региональном и муниципальном контроле в РФ».

В статье 111 проекта закона под результативностью государственного и муниципального контроля и надзора понимается степень достижения общественно значимых результатов государственного и муниципального контроля и надзора, связанных с минимизацией размера причиненного вреда охраняемым ценностям в соответствующей сфере.

Под эффективностью государственного и муниципального контроля и надзора в проекте закона (ст. 113) понимается величина предотвращенного ущерба охраняемым ценностям в расчете на количество мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора и единицу использованных материальных, финансовых и иных ресурсов, а также в расчете на объем издержек физических и юридического лиц.

Таким образом, исходя из дефиниций, предложенных в проекте закона, эффективность является производной величиной от результативности, т.к. степень достижения общественно значимых результатов, опосредована, в том числе, и величиной предотвращенного ущерба. Такой подход представляется неверным в связи с тем, что категория эффективность поглощается результативностью. Неоднозначны и показатели результативности и эффективности. Показатели результативности государственного и муниципального контроля и надзора – группа индикаторов, характеризующих степень достижения и динамику изменения уровня причинения вреда охраняемым ценностям в соответствующей сфере. К показателям эффективности государственного и муниципального контроля и надзора относятся группу индикаторов, характеризующих степень достижения непосредственного результата государственного и муниципального контроля и надзора по предотвращению ущерба охраняемым ценностям в соответствующей сфере относительно всех видов издержек, понесенных органами государственного контроля и надзора, органами муниципального контроля и надзора, физическими и юридическими лицами.

Вышеозначенные характеристики не позволяют четко отграничить оценку результативности от оценки эффективности государственного и муниципального контроля. В связи с этим отдельные положения законопроекта не в полной мере соответствует Стратегии национальной безопасности РФ, указывающей на необходимость формирования правовых и институциональных механизмов как основы обеспечения национальной безопасности [10, п. 25]. По нашему мнению, целесообразно результативность рассматривать как составляющую эффективности. Полагаем, что при формировании понятия эффективности следует исходить из системного взаимодействия двух ее составляющих – законности и результативности.

Литература

1. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. 112 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М., 2000. 640 с.
3. Козлов Ю.М. Административное право в вопросах и ответах: Учебное пособие. М., 2001. 237 с.
4. Дмитриев А.Т. Правовые и организационные проблемы административного надзора ОВД: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
5. Тарасов А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля // Государство и право. 2004. № 10. С. 15–25.
6. Контрольные органы и организации России: Учебник / Под ред. А.П. Гуляева. М., 2000. 202 с.
7. Шмалий О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты): Дис. ... докт. юрид. наук. Ростов н/Д., 2011. 409 с.
8. Овсянко Д.В. Административное право: Учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000. 468 с.
9. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. д-р юрид. наук Бачило И.Л. М.: Юристъ, 1998. 432 с.
10. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 года № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

Shmaliy Oksana Vasilyevna, Doctor of Law, Head of Department of the administrative and office law, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: shok93@yandex.ru

STATE CONTROL AND SUPERVISION IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY

Abstract

This article explores current issues of control and supervision over the activities of executive bodies. Taking into account the legislative innovations supervisory activities of state and municipal authorities is analyzed through the prism of the effectiveness of the public authorities.

Keywords: monitoring, surveillance, public authorities, efficiency.

References

1. Studenikina M.S. Gosudarstvennyye inspekicii v SSSR. M., 1987. 112 с.
2. Bahrah D.N. Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik dlja vuzov. M., 2000. 640 с.
3. Kozlov Ju.M. Administrativnoe pravo v voprosah i otvetah: Uchebnoe posobie. M., 2001. 237 с.
4. Dmitriev A.T. Pravovye i organizacionnye problemy administrativnogo nadzora OVD: Avto-ref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 1998.
5. Tarasov A.M. Problemy zakonodat'el'nogo obespechenija gosudarstvennogo kontrolja // Gosudarstvo i pravo. 2004. № 10. S. 15–25.
6. Kontrol'nye organy i organizacii Rossii: Uchebnik / Pod red. A.P. Guljaeva. M., 2000. 202 с.
7. Shmalij O.V. Pravovoe obespechenie jeffektivnosti ispolnitel'noj vlasti (teoretiko-metodologicheskie aspekty): Dis. ... dokt. jurid. nauk. Rostov n/D., 2011. 409 с.
8. Ovsjanko D.V. Administrativnoe pravo: Uchebnoe posobie. 3-e izd., pererab. i dop. M.: Jurist#, 2000. 468 с.
9. Ispolnitel'naja vlast' v Rossijskoj Federacii. Problemy razvitija / Otv. red. d-r jurid. nauk Bachilo I.L. M.: Jurist#, 1998. 432 s.
10. Ukaz Prezidenta RF ot 12 maja 2009 goda № 537 «O Strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda» // Sbranie zakonodatel'stva RF. 2009. № 20. St. 2444.