

Богославский Евгений Александрович

аспирант кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского юридического института, главный специалист-эксперт отдела контроля закупок Управления Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю, референт государственной гражданской службы Российской Федерации 2-го класса

**К ВОПРОСУ О КРИТЕРИЯХ
КЛАССИФИКАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ
И НАДЗОРА**

Аннотация:

В статье рассматривается классификация видов контроля и надзора. Выявлены основания, согласно которым государственный контроль и надзор можно разделить на группы. Среди таких оснований: характер взаимоотношений контролирующего и подконтрольного субъектов, объем исследуемой деятельности, обязательность осуществления, способ проведения, правовые последствия контроля и т. д. Обоснован вывод о том, что в настоящее время для государственного контроля и надзора, его правового регулирования характерно видовое разнообразие.

Ключевые слова:

государственный контроль и надзор, классификация, контролирующие органы, контрольные (надзорные) органы, функции контроля, внешний и внутренний контроль, факультативный контроль, абстрактный и конкретный контроль, учреждающий контроль.

Bogoslavsky Evgeniy Aleksandrovich

PhD student, Theory and History of State and Law Department, St. Petersburg Institute of Law, Assistant/Desk officer of State Civil Service, Chief Expert, Purchase Inspection Department, Krasnodar Krai Division of the Federal Anti-Monopoly Service

**CONCERNING
THE CLASSIFICATION PARAMETERS
OF THE STATE CONTROL
AND SUPERVISION**

Summary:

The article presents the classification of control and supervision types. The author describes the bases, according to which the state control and supervision can be divided into groups. Among those bases there are: types of relations between controlling and controlled entities, volume of activities, obligatoriness of execution, mode of implementation, legal consequences of control, and so on. It is concluded that today there is a diversity of types of the state control and supervision, as well as its legal regulation.

Keywords:

state control and supervision, classification, regulatory bodies, control (supervising) authorities, functions of control, internal and external control, optional control, abstract and concrete control, institutionalizing control.

Государственный контроль и надзор представляет собой сложную целостную систему с множеством входящих в нее компонентов. Отсюда возникает возможность классификации контроля и надзора по различным основаниям, которая как средство упорядочения накопленных знаний всегда играет заметную роль в науке и является важной методологической проблемой.

При всем многообразии примеров классификации и систематизации видов контроля и надзора по различным основаниям в юридической науке отсутствует универсальная классификация, а любой существующий вариант носит условный характер. Вместе с тем современная классификация видов контроля и надзора возможна и необходима и в теоретическом, и в практическом отношениях, так как признается в качестве важнейшего приема исследования, который выражает особенность методологического подхода к проблемам развития теории контроля и надзора [1, с. 34].

В основу классификации видов государственного контроля (надзора) могут быть положены такие различные основания (критерии), как: особенности политико-правового статуса субъектов контроля и надзора; порядок образования органов контрольной и надзорной деятельности; характер компетенции контрольных и надзорных органов; характер взаимоотношений контрольного (надзорного) органа с подконтрольным субъектом; время, обязательность и способ проведения контроля и надзора; правовые последствия контроля и надзора и др.

Современное состояние государственного контроля и надзора и его правового регулирования в Российской Федерации отличается такими чертами, как разнообразие видов государственного контроля и надзора (исходя из множественности органов, осуществляющих государственный контроль и надзор, при значительных различиях в их правовом статусе) и большой объем законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и процесс государственного контроля и надзора.

В зависимости от особенностей политико-правового статуса субъектов, наделенных правом осуществления государственного контроля (надзора), можно с определенной долей условности выделить следующие группы. При этом отличительная особенность группы первого вида контроля и надзора заключается в том, что для деятельности государственных органов этой группы осуществление контроля (надзора) не является единственной или основной функцией. Данную группу образуют: а) президентский контроль (надзор); б) парламентский контроль (надзор); в) контроль (надзор) органов исполнительной власти; г) судебный контроль (надзор). Вторую группу контроля (надзора) составляют государственные органы, для которых осуществление контроля (надзора) составляет специальную функцию. Применительно к Российской Федерации это: а) конституционный контроль, осуществляемый Конституционным судом РФ; б) финансовый контроль Счетной палаты; в) прокурорский надзор; г) надзор уполномоченного по правам человека.

Во-первых, в рамках представленной классификации следует уточнить понятия «контролирующие органы» и «контрольные (надзорные) органы». Необходимо учитывать, что осуществление функции контроля может принадлежать всем органам государственной власти, на которых распространяется понятие «контролирующие органы». При этом функции контроля (надзора) для названных органов являются составной частью системы функций (планирование, организация, координация, регулирование), а для контрольных органов функция контроля выступает в качестве определяющей. В деятельности последних органов их контрольные полномочия и действия выражаются непосредственно. Это дает возможность увидеть специфику деятельности этих органов, ее отличие от управленческой и контрольной (надзорной) деятельности неспециализированных государственных органов. Однако ряд юристов считают, что не существует смысловой разницы между этими понятиями, так как все перечисленные выше государственные органы имеют контрольные функции.

Во-вторых, эффективное функционирование государственного контроля и надзора в условиях формирования правового государства по принципу разделения властей зависит во многом от уровня оптимального законодательного урегулирования контрольных механизмов сдерживания и противовесов. Однако надо указать на то, что нормативно-правовая основа контрольных механизмов имеет существенные недостатки. Специфика правового статуса Президента Российской Федерации, Парламента Российской Федерации, федеративных органов исполнительной власти не получила своего оформления в специальных законах. Это влечет за собой проблемы координации их деятельности и взаимодействия при реализации ими контрольных (надзорных) полномочий, которые закреплены за ними в Конституции Российской Федерации и в действующем законодательстве.

Разделение контрольных и надзорных полномочий в соответствии с принципом разделения властей не вызывает ослабления единства государственной власти, соответственно с этим и общности и единства функций государственного контроля и надзора в целом, так как принцип разделения властей определяет особенности реализации функций контроля и надзора применительно к каждой из ветвей власти, обеспечивая устойчивость и постоянство государственного контроля в процессе взаимодействия между ними.

По порядку образования можно выделить следующие органы государственного контроля и надзора:

а) органы, формируемые согласно Конституции Российской Федерации, конституциям и уставам субъектов Российской Федерации (например, уполномоченный по правам человека РФ, Счетная палата РФ, Генеральная прокуратура РФ и др.);

б) органы, формируемые в соответствии с указами главы государства (например, уполномоченный по правам ребенка, уполномоченный по защите прав предпринимателей);

в) органы, образуемые самими органами исполнительной власти в соответствии с внутриведомственными подзаконными правовыми актами (например, внутриотраслевые органы федеральных министерств).

По характеру компетенции можно выделить следующие контрольные (надзорные) органы:

а) общей компетенции (например, Правительство РФ);

б) отраслевой компетенции (например, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта);

в) межотраслевой компетенции (например, Федеральная налоговая служба);

г) специальной компетенции (например, Федеральная служба охраны).

С учетом формы государственного устройства можно выделить: а) федеральный контроль (надзор); б) контроль (надзор), осуществляемый со стороны субъектов Российской Федерации. Функции контроля и надзора государственных органов субъектов РФ получили свое закрепление в конституциях и уставах субъектов Федерации.

При этом требуется подчеркнуть, что классификация видов государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации основана на общих конституционных принципах и предусматривает: а) контроль (надзор) законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации; б) контроль (надзор) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их отраслевых органов; в) судебный контроль (надзор) (конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи субъектов Российской Федерации); г) специальный финансовый контроль (надзор) субъектов Российской Федерации; д) прокурорский надзор, осуществляемый органами прокуратуры субъектов Российской Федерации; е) надзор субъектов Российской Федерации в области защиты прав человека (комиссии по правам человека и уполномоченные по правам человека субъектов Российской Федерации).

Хотелось бы указать, что в ряде случаев низкая результативность контрольных и надзорных механизмов в субъектах РФ объясняется отсутствием федерального законодательства, направленного на правовую регламентацию деятельности контрольных (надзорных) органов субъектов Федерации. Поэтому следует поддержать инициативу К.В. Маркова о принятии Федерального закона «Об общих принципах государственного контроля (надзора) в субъектах Российской Федерации» [2, с. 34].

По характеру взаимоотношения контролирующего и подконтрольного субъектов можно выделить: а) внешний контроль (надзор); б) внутренний контроль (надзор). Специфика внешнего контроля (надзора) объясняется тем, что данный вид контроля (надзора) осуществляется в отношении неподчиненного в административном плане контролирующему органу. Внутренний контроль (надзор) проводится органами в рамках системы в силу отношений административного подчинения.

Различия между внешним и внутренним контролем обусловлены особенностями соподчинения контролирующего и подконтрольного субъектов. Это отражается в характере контроля (надзора), его формах, а также в объеме контрольных и надзорных полномочий. Например, внутренний контроль (надзор) с точки зрения объема контрольных и надзорных полномочий охватывает всю деятельность контролируемого органа, а система внешнего контроля (надзора) чаще всего в качестве объекта контроля (надзора) избирает определенные стороны деятельности подконтрольного субъекта. Как правило, внутренний контроль (надзор) обусловлен решением задач, стоящих перед самой системой, в которую входит контролирующий субъект, а внешний связан с целями обеспечения и реализации интересов общества и государства.

По объему исследуемой деятельности предлагается выделить: а) общий контроль (надзор); б) специальный контроль (надзор). Общий контроль (надзор) направлен на исследование вопросов функционирования подконтрольного субъекта в целом. Специальный контроль (надзор) направлен на обследование деятельности подконтрольного субъекта в рамках конкретного вопроса.

С точки зрения обязательности осуществления контроля (надзора) можно выделить: а) обязательный контроль (надзор); б) факультативный контроль (надзор). Обязательный контроль (надзор) и порядок его проведения предусмотрен в случаях, прямо установленных законодательством (например, прокурорский надзор). Факультативный контроль (надзор) осуществляется в соответствии с инициативой уполномоченного субъекта (например, конституционный контроль (надзор), осуществляемый Президентом Российской Федерации), обусловлен имеющимися сомнениями в отношении законности деятельности контролируемого органа, применяемых им правовых норм, конституционности актов органов исполнительной власти.

С учетом времени осуществления контроля (надзора) можно выделить: а) предварительный контроль (надзор); б) текущий контроль (надзор); в) последующий контроль (надзор). Предварительный контроль (надзор) выступает в отношении правильности или целесообразности принятия решения. Например, согласно п. 17 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, данное ведомство проводит правовую экспертизу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам [3].

Текущий контроль (надзор) проводится в процессе самой оперативной деятельности соответствующих органов независимо от того, достигнуты или нет ее конечные результаты. Например, плановые и внеплановые проверки органов исполнительной власти, специально предназначенных для выполнения функций контроля (надзора).

Последующий контроль (надзор) является логическим продолжением текущего. Его целью является проверка выполнения требований, предписаний, указаний контролирующих органов об устранении выявленных нарушений. Назначение последующего контроля (надзора) – довести до

логического конца процесс контроля (надзора), обеспечить его действенность. Например, согласно ст. 93 и 125 Конституции РФ и ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном суде РФ» [4], Конституционный суд России осуществляет проверку конституционности процедуры отрешения Президента РФ от должности.

В зависимости от способа проведения контроль (надзор) классифицируется на абстрактный и конкретный. Абстрактный контроль (надзор) осуществляется вне связи с каким-либо фактом отклонения от норм, правил, нормативов (например, плановая ревизия). Конкретный контроль (надзор) осуществляется только в связи с имеющейся информацией о нарушении (например, судебный надзор в связи с жалобой на незаконность и необоснованность ареста или задержания, или продления срока содержания под стражей).

В соответствии с правовыми последствиями можно указать на: а) консультативный контроль (надзор); б) учреждающий контроль (надзор). Консультативный контроль (надзор) осуществляется контрольным (надзорным) органом, решения которого носят характер рекомендаций. Например, уполномоченный по правам человека вправе направлять в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам свои замечания, предложения и рекомендации по вопросам обеспечения прав и свобод граждан (ст. 31 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [5]).

Учреждающий контроль – это контрольная (надзорная) деятельность органов, решения которых вызывают последствия, имеющие юридическую силу. Например, согласно ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации»: «Решения судов и иных органов, основанные на актах или их отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного суда Российской Федерации неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях» [6].

Таким образом, для современного состояния государственного контроля и надзора в Российской Федерации и его правового регулирования характерно видовое разнообразие с учетом множественности контрольных и надзорных органов при значительном различии их правовых статусов, а также с учетом большого количества законодательных и иных нормативных правовых актов, направленных на регламентацию организации и процесса государственного контроля и надзора.

Ссылки:

1. Богославский Е.А. Функции государственного контроля и надзора как формы реализации правовой политики // Право и практика. 2015. № 1. С. 30–34.
2. Марков К.В. Конституционно-правовые основы развития государственного контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 196 с.
3. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.
4. О Конституционном суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. 08.06.2015) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
5. Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. 23.05.2015) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.
6. О Конституционном суде Российской Федерации.

References:

1. Bogoslavskiy, EA 2015, 'Functions of state control and supervision as a form of implementation of legal policy', *Law and Practice*, no. 1, pp. 30-34.
2. Markov, KV 2006, *Constitutional and legal framework for development of state control in the Russian Federation*: PhD thesis, Moscow, 196 p.
3. 'Issues of the Ministry of Justice of the Russian Federation Presidential Decree of October 13, 2004 № 1313' 2004, *SZ the Russian Federation*, no. 42, Art. 4108.
4. 'On the Constitutional Court of the Russian Federation: the feder. Constitution. Law of 21.07.1994 № 1-FKZ (ed. 06.08.2015)' 1994, *SZ the Russian Federation*, no. 13, Art. 1447.
5. 'On the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation: Feder. Constitution. Law of 26.02.1997 № 1-FKZ (ed. 05.23.2015)' 1997, *SZ the Russian Federation*, no. 9, Art. 1011.
6. On the Constitutional Court of the Russian Federation.