

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Регина Миллер*

В настоящей статье рассматривается понятие, содержание и осуществление административного надзора федеральными органами исполнительной власти, исследуется сущность понятия «надзор» и его отличие от понятия «контроль», анализируется правовое регулирование административного надзора в области саморегулирования.

Административный надзор является одной из главных составляющих функций государственного управления, надведомственным, специализированным, систематическим контролем государственной администрации за соблюдением юридическими и физическими лицами правовых и технико-правовых норм.

Административный надзор всегда специализирован, поскольку направлен на соблюдение специальных правил и исполнение законодательства.

Статьей 2 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [4.] раскрывается понятие административного надзора.

Так, административный надзор представляет собой деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ), направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, посредством организации и проведения проверок юри-

дических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению (мониторингу) за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

На первом плане деятельности органов административного надзора выступает профилактика, предупреждение, недопущение правонарушений, на втором - выявление негативных тенденций в деятельности органов исполнительной власти и на третьем - применение санкций к правонарушителям.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [5.] под функциями по контролю и надзору предусматриваются действия по:

- выдаче органами государственной власти (органами местного самоуправления), их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенных видов деятельности и (или) конкретных действий гражданам и юридическим лицам;
- осуществлению действий в области контроля и надзора за исполнением органами государственной власти (органами мест-

* Миллер Регина Олеговна, аспирант кафедры административного и финансового права МГИМО(У) МИД России

ного самоуправления), их должностными лицами, гражданами и юридическими лицами установленных Конституцией РФ [1], другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- регистрации прав, объектов, актов, документов, а также изданию индивидуальных правовых актов.

Исходя из вышеперечисленных нормативных правовых актов следует, что административный надзор является необходимой составной частью государственного управления.

Деятельность органов исполнительной власти в области осуществления административного надзора дает возможность получения достоверной информации о фактическом положении дел на проверяемых объектах, состоянии законности и дисциплины. Также, в случае необходимости, она позволяет своевременно принимать оперативные меры по устранению допущенных нарушений, выявлять причины и условия этих нарушений, привлекать виновных лиц к ответственности.

Рассматривая деятельность уполномоченных органов исполнительной власти по проведению надзора, представляется необходимым разобраться в сущности понятия «надзор» и его отличии от понятия «контроль».

Контроль (франц. *controle*) - вид деятельности, осуществляемый в целях организации выполнения законов и иных нормативно-правовых актов, указаний вышестоящих органов, соблюдения дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества, организации работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан [10. С.45].

По мнению Ю.М. Козлова, надзор представляет собой разновидность контроля и должен рассматриваться в качестве специфического элемента системы государственных средств обеспечения законности [11. С.364].

Н.М. Конин рассматривает надзор как один из организационно-правовых способов обеспечения законности и государственной дисциплины. При этом различие между административным надзором и контролем проявляется в широте охвата обследованием сферы деятельности, а также в специфике методов и правовых форм воздействия. Надзор - это своего рода суженный контроль [12. С.187].

Профессором С.Н. Назаровым под административным надзором также понимается «суженный в сфере своего применения

контроль», он предлагает рассматривать данный вид деятельности в одном юридическом значении - как надзор [13. С.257].

Указанная позиция разделяется также профессором Д.Н. Бахрахом, который определяет надзор как ограниченный, суженный контроль [8. С.302].

По нашему мнению, административный надзор имеет общие черты с функцией внутреннего и внешнего контроля. С одной стороны, посредством административного надзора обеспечиваются цели внутреннего контроля, такие как законность в деятельности объекта управления, обеспечиваются права и свободы различных субъектов права, осуществляется проверка соблюдения специальных норм в сфере обеспечения безопасности, охраны окружающей природной среды и т.п.

С другой стороны, при административном надзоре, так же, как во внешнем контроле, происходит управленческое (правовое) воздействие на организационно не подчиненные объекты, в том числе граждан и юридических лиц независимо от формы собственности.

Профессором В.П. Беляевым отмечается, что «в подавляющем своем большинстве сторонниками административного надзора данное понятие рассматривается в качестве вида, разновидности, специфической формы и т.д. и т.п. именно контроля. Но вместе с тем разграничить эти понятия ученые не хотят исходя из сущности и содержания контроля и надзора...» [9. С.139].

Кроме того, он предлагает наиболее оптимальные признаки административного надзора, позволяющие проводить его разграничение с иными видами надзора:

а) административный надзор является особым видом исполнительно-распорядительной деятельности;

б) в качестве основных задач административного надзора выступают: обеспечение безопасности граждан, общества, государства, законности, надлежащего качества услуг и продукции;

в) административный надзор является разновидностью надведомственного контроля;

г) функция административного надзора возложена на наделенные надведомственными полномочиями контрольного характера специальные органы исполнительной власти;

д) административный надзор характеризуется особыми методами и средствами его осуществления [9. С.130].

Данная научная тенденциозность ученых имеет под собой обоснованные причины, поскольку определение сущности административного надзора является сложнейшей проблемой административно-правовой науки, над разрешением которой работают известные ученые в области административного права многие десятилетия.

Далее рассмотрим, как проявляется функция административного надзора применительно к саморегулируемым организациям. В положениях федеральных законов и нормативных правовых актов, регулирующих порядок осуществления административного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций (далее по тексту – СРО), отсутствует единый подход к определению государственной функции уполномоченных органов исполнительной власти в части проводимых в отношении соответствующих СРО контрольных (надзорных) мероприятий.

В первую очередь следует определить, что является предметом проверок саморегулируемых организаций. Согласно Постановлению Правительства от 22 ноября 2012 г. N 1202 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций» предметом проверок саморегулируемой организации является соблюдение саморегулируемыми организациями обязательных требований, касающихся в том числе:

а) соответствия числа членов саморегулируемой организации числу указанных членов, предусмотренному обязательными требованиями;

б) разработки и установления условий членства субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях;

в) стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации;

г) обеспечения саморегулируемой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами;

д) осуществления саморегулируемой организацией контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований, установленных федеральным законом, регулирующим соответствующий вид предпринимательской или профессиональной деятельности, иными

федеральными законами, стандартами и правилами саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации, правил деловой и профессиональной этики (в случаях, установленных федеральными законами), а также применения мер дисциплинарного воздействия;

е) обеспечения информационной открытости деятельности саморегулируемой организации и ее членов, соблюдения стандартов раскрытия информации, а также способов получения, использования, обработки, хранения и защиты информации;

ж) аттестации работников членов саморегулируемой организации или сертификации произведенных членами саморегулируемой организации товаров (работ, услуг), в случае если саморегулируемая организация обязана осуществлять аттестацию работников членов такой саморегулируемой организации или сертификацию произведенных членами саморегулируемой организации товаров (работ, услуг);

з) рассмотрения жалоб на действия членов саморегулируемой организации и дел о нарушении ее членами требований, установленных федеральным законом, регулирующим соответствующий вид предпринимательской или профессиональной деятельности, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (в случае если такое требование предусмотрено федеральным законом), стандартами и правилами саморегулируемой организации (в том числе в случаях, установленных федеральными законами, федеральными стандартами), а также условий членства в саморегулируемой организации;

и) осуществления мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, установленных уставом некоммерческой организации, стандартами и правилами саморегулируемой организации;

к) выполнения предписаний, выданных саморегулируемой организации должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, указанных в пункте 2 настоящего Положения (далее - органы государственного надзора) [6].

В соответствии с положениями ст. 23 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» [3.] государственный надзор за деятельностью СРО (федеральный государственный надзор) осуществляется уполномоченными федеральными органами

исполнительной власти в порядке, установленном Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Законом о СРО и федеральными законами, регулирующими соответствующий вид профессиональной деятельности.

Таким образом, порядок проведения надзорных мероприятий в отношении СРО может быть предусмотрен специальными федеральными законами (в частности, Градостроительным кодексом РФ [2] и другими).

В то же время указанными законами устанавливаются только лишь особенности проведения мероприятий по проведению административного надзора в отношении СРО, поскольку в соответствии с ч. 4 ст. 1 Федерального закона N 294-ФЗ при осуществлении государственного надзора за деятельностью СРО особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами.

Положения названных Федеральных законов реализовываются также в подзаконных нормативных правовых актах. В качестве примера можно привести Приказ Минэкономразвития России от 7 октября 2011 г. N 549 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и надзора за деятельностью СРО оценщиков и о внесении изменений в Порядок осуществления надзора за деятельностью СРО оценщиков, утвержденный Приказом Минэкономразвития России от 29 апреля 2011 г. N 203» [7].

Представляется, что такое нагромождение правовых норм в различных нормативных правовых актах, устанавливающих существенное количество особенностей при проведении надзорных, а в ряде случаев исключительно надзорных мероприятий в отношении каждого вида СРО, снижает качество контрольных мероприятий, а также

вводит необоснованно различные подходы как к предметам проверки деятельности СРО в различных сферах, так и к самим СРО.

В связи с этим обязательным предметом государственного надзора за деятельностью СРО, основанных на обязательном членстве субъектов профессиональной или предпринимательской деятельности, должно являться соблюдение требований к разработке СРО стандартов и раскрытию информации, формированию предписанных законодательством органов управления СРО, осуществлению контроля за членами СРО, формированию и управлению средствами компенсационных фондов, участию в урегулировании споров с третьими лицами.

На основании вышеизложенного представляется целесообразным внести изменения в Закон о СРО, установив общие положения для всех СРО, основанных на обязательном членстве субъектов профессиональной или предпринимательской деятельности, в части вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, порядка их проведения.

При этом следует исключить из вышеуказанных федеральных законов нормы, предусматривающие иные положения в сфере контроля (надзора) за деятельностью СРО.

При разработке указанных изменений представляется необходимым уделить более пристальное внимание необходимости включения в названный Федеральный закон статьи, предусматривающей порядок проведения уполномоченными органами исполнительной власти мониторинга, то есть осуществления систематического наблюдения за исполнением СРО требований, установленных Законом о СРО, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также проведения анализа поступивших в орган по надзору документов и сведений и (или) размещенной на официальном сайте СРО в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации о ее деятельности.

Полученные результаты систематического наблюдения за исполнением указанных требований, обобщенного анализа указанных документов и сведений могут использоваться при проведении органом по надзору проверок деятельности СРО, в том числе внеплановых.

Следует отметить, что, регламентировав порядок проведения надзорных мероприятий в отношении СРО, законодатель не в полной мере урегулировал вопросы ответственности СРО.

Саморегулируемые организации, являясь связующим звеном в системе субъектов административных правоотношений между предпринимателями, лицами, осуществляющими профессиональную деятельность (членами СРО), и государством в лице уполномоченных органов власти, в некоторых случаях недостаточно эффективно исполняют возложенные на них обязанности.

В связи с этим представляется целесообразным установить возможность привлечения СРО к административной ответственности.

На основании изложенного полагаем, что саморегулирование, занимая особое место в системе государственного управления, может рассматриваться в качестве одного из способов дебиюкратизации экономики, перехода административного надзора на новый уровень развития, в том числе как институт административного права, который дает возможность минимизировать административные барьеры, контрольно-надзорные функции государства, сделать контроль более эффективным и менее обременительным для предпринимательского и профессионального сообщества.

В то же время саморегулирование на данном этапе своего развития нуждается в дополнительном надзоре со стороны государства.

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 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) // Парламентская газета. № 4, 23-29.01.2009.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 21.10.2013) // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (часть 1). ст. 16.
3. Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ. 03.12.2007, № 49. Ст. 6076.
4. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Парламентская газета. № 90, 31.12.2008.
5. Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. № 11, 15.03.2004. Ст. 945.
6. Постановление Правительства от 22 ноября 2012 г. N 1202 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций» // Система Гарант.
7. Приказ Минэкономразвития РФ от 07.10.2011 N 549 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков и о внесении изменений в Порядок осуществления надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 29 апреля 2011 г. N 203» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 30.12.2011 N 22826) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 12. 19.03.2012.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2007.
9. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005.
10. Демидов М.В. Парламентский контроль в Российской Федерации: современное состояние и проблемы реализации // Государство и право. 2009. № 4.
11. Козлов Ю.М. Административное право. М., 2005.
12. Конин Н.М. Административное право России. М., 2011.
13. Назаров С.Н. Надзор в правовой политике России. Ростов н/Д., 2009.

SOME ASPECTS OF THE ADMINISTRATIVE SUPERVISION IN THE RUSSIAN FEDERATION

This article discusses the concept, content, implementation of the administrative supervision of the Federal Executive authorities, explores the essence of the concept of «supervision» and its difference from «monitoring», analyzes the legal regulation of the administrative supervision in the field of self-regulation.

Regina Miller,
Postgraduate Researcher, Department
of the Administrative and Financial Law,
MGIMO (University) under the MFA of Russia

Ключевые слова:

административный надзор, контроль,
федеральные органы исполнительной
власти, государственное управление,
профилактика, предупреждение,
недопущение, административный регламент,
административная процедура.

Keywords:

administrative supervision, control, federal
executive bodies, state management, prevention,
prevention, prevention, administrative
regulations, the administrative procedure.

References:

1. Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii (priniata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ) [The Constitution of the Russian Federation adopted by nation-wide voting on 12.12.1993 (as amended by the Laws on Amendments to the Constitution of the Russian Federation on 30.12.2008 N 6-FCL and on 30.12.2008 N 7-FCL)] // Parlamentskaia gazeta. № 4. 23-29.01.2009.
2. Gradostroitel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii [Urban Development Code of the Russian Federation] ot 29.12.2004 N 190-FZ (red. ot 21.10.2013) // Sobranie zakonodatel'stva RF [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 03.01.2005. № 1 (chast' 1). St. 16.
3. Federal'nyi zakon ot 01.12.2007 N 315-FZ (red. ot 25.06.2012) «O samoreguliruemymkh organizatsiiakh» [Federal Law on Self-regulatory organizations] // Sobranie zakonodatel'stva RF [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 03.12.2007. № 49. st. 6076.
4. Federal'nyi zakon ot 26.12.2008 N 294-FZ (red. ot 02.11.2013) «O zashchite prav iuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontroliia (nadzora) i munitsipal'nogo kontroliia» [Federal Act on Protection of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control] // Parlamentskaia gazeta. № 90. 31.12.2008.
5. Ukaz Prezidenta RF ot 09.03.2004 N 314 (red. ot 22.06.2010) «O sisteme i strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti» [Presidential Decree on the system and structure of federal executive bodies] // Sobranie zakonodatel'stva RF [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. № 11. 15.03.2004. st. 945.
6. Postanovlenie Pravitel'stva ot 22 noiabria 2012 g. N 1202 «Ob utverzhdenii Polozheniia o gosudarstvennom nadzore za deiatel'nost'iu samoreguliruemymkh organizatsii» [Government Decree on approval of the Regulation on state oversight of self-regulatory organizations] // Internet resurs garant.ru
7. Prikaz Minekonomrazvitiia RF ot 07.10.2011 N 549 «Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta ispolneniia Federal'noi sluzhboi gosudarstvennoi registratsii, kadastra i kartografii gosudarstvennoi funktsii po osushchestvleniiu kontroliia (nadzora) za deiatel'nost'iu samoreguliruemymkh organizatsii arbitrazhnykh upravliaiushchikh i nadzora za deiatel'nost'iu samoreguliruemymkh organizatsii otsenshchikov i o vnesenii izmenenii v Poriadok osushchestvleniia nadzora za deiatel'nost'iu samoreguliruemymkh organizatsii otsenshchikov, utverzhdenyi prikazom Minekonomrazvitiia Rossii ot 29 apreliia 2011 g. N 203» (Zaregistrirvano v Miniuste RF 30.12.2011 N 22826) [Order of Russian Ministry of Economic Development of 07.10.2011 N 549 on approval of the Administrative Regulations of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography state function on control (supervision) over the activities of self-regulatory organizations of arbitration managers and oversight of self-regulatory organizations of appraisers and amending in the procedure for exercising oversight of self-regulatory organizations of appraisers approved by order of Russian Ministry of Economic Development on April 29, 2011 N 203 (registered in Ministry of Justice of the Russian Federation 30.12.2011 N 22826)] // Biulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti [Bulletin of normative acts of federal executive bodies]. № 12, 19.03.2012.

8. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo Rossii [Administrative law of Russia]. M., 2007.
9. Beliaev V.P. Kontrol' i nadzor v Rossiiskom gosudarstve [Control and supervision in the Russian state]. M., 2005.
10. Demidov M.V. Parlamentskii kontrol' v Rossiiskoi Federatsii: sovremennoe sostoianie i problemy realizatsii [Parliamentary control of the Russian Federation: current state and problems of realization] // Gosudarstvo i pravo [The state and law]. 2009. N 4.
11. Kozlov Iu.M. Administrativnoe pravo [Administrative law]. M., 2005.
12. Konin N.M. Administrativnoe pravo Rossii [Administrative law of Russia]. M., 2011.
13. Nazarov S.N. Nadzor v pravovoi politike Rossii [Supervision in the law policy of Russia]. Rostov n/D, 2009.