

# ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР И ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ

---

УДК 342.922

## АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР КАК ФАКТОР, ВЛИЯЮЩИЙ НА ПОСТРОЕНИЕ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

А. В. Мартынов

Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского

Поступила в редакцию 20 февраля 2009 г.

**Аннотация:** рассматриваются критерии, влияющие на построение системы федеральных органов исполнительной власти. Автором анализируются функции управления, их соотношение с функциями органа управления, компетенцией и полномочиями государственных органов как факторов, обосновывающих построение системы федеральных органов исполнительной власти. В итоге делается вывод о том, что административный надзор является важнейшим фактором, определяющим современную систему федеральных органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** административный надзор, компетенция и функции управления, система федеральных органов исполнительной власти, факторы формирования системы.

**Abstract:** the article deals with studying the criteria that influence the system of federal executive institutions. The author analyses the functions of governance and establishes a correlation between them and the functions of a governing institution, the competence and the authorities of state institutions as factors justifying the building of the system of federal executive institutions. Eventually, the author concludes that administrative supervision is the most important factor determining the contemporary system of federal executive institutions.

**Key words:** administrative supervision, competences and functions of governance, system of federal executive institutions, factors of forming the system.

В современном Российском государстве построение системы федеральных органов исполнительной власти зависело от многих обстоятельств. К этим обстоятельствам могли относиться: превалирующая в стране политическая идеология; монистические взгляды лидера страны; проводимые финансово-экономические преобразования; осуществление различных административно-правовых реформ и т.д. При этом так сложилось, что каждый новый Президент РФ пытается создать либо преобразовать систему и структуру федеральных органов испол-

нительной власти. В этом контексте приоритетное значение имеет возможность оказания значительного влияния на данные органы власти со стороны Президента РФ. Иными словами, система и структура федеральных органов исполнительной власти должна обеспечивать их подотчетность и управляемость высшими должностными лицами (Президентом РФ, премьер-министром РФ). Следовательно, построение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти строится на общих принципах государственного управления и имеет своей целью эффективную реализацию государственных решений. Однако теория организации органов управления не всегда успешно осуществлялась на практике.

В 90-е гг. XX в. система федеральных органов исполнительной власти имела разрозненный характер. Создавалось большое количество разноплановых и многофункциональных органов, которые составляли систему федеральных органов исполнительной власти.

Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 28 ноября 1991 г. «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» структурными звеньями системы федеральных органов исполнительной власти являлись министерства, государственные комитеты, комитеты, агентства, службы. Согласно Указу Президента РФ от 14 августа 1996 г. «О системе федеральных органов исполнительной власти» в данную систему входили: министерства, государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры и иные федеральные органы исполнительной власти. На них возлагалось исполнение различных функций в сфере государственного управления, а нормативную основу их деятельности составляли Конституция РФ, федеральные законы и подзаконные нормативно-правовые акты.

Стоит заметить, что в тот период система федеральных органов исполнительной власти имела эклектичный характер, т.е. новые органы (ведомства) создавались для решения конкретных актуальных проблем, возникающих в государстве<sup>1</sup>. Это могла быть борьба с преступностью, с чрезвычайными ситуациями, финансовыми кризисами, экологическими угрозами и т.п. В результате федеральные органы исполнительной власти создавались, упразднялись, преобразовывались, переименовывались бессистемно. Они могли быть наделены многочисленными дублирующими функциями, что приводило к значительному параллелизму в их деятельности.

Серьезные усилия «по наведению порядка» в сложившейся системе федеральных органов исполнительной власти были предприняты Президентом РФ В. В. Путиным. Этот процесс в широких кругах стал именоваться административной реформой, которая, кстати, продолжается и по настоящее время.

---

<sup>1</sup> Административные реформы в России : история и современность / под общ. ред. Р. Н. Байгузина. М., 2006. С. 540.

Суть данной реформы заключалась в сокращении числа разноплановых и многофункциональных федеральных исполнительных органов, четкой фиксации за ними определенных функций. Это закреплялось Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314<sup>2</sup>. Данным указом было установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Позднее в эту систему вошли также государственные комитеты, которые являлись межотраслевыми федеральными органами исполнительной власти. Однако их существование продлилось не более года, и они были упразднены Указом Президента РФ «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» от 12 мая 2008 г. № 724<sup>3</sup>. В целом при новом Президенте РФ Д. А. Медведеве система и структура федеральных органов исполнительной власти не претерпели значительных изменений.

По мнению разработчиков административной реформы, новая система служит установлению стабильной типологии органов с определением их статуса с учетом места и роли в механизме государственного управления<sup>4</sup>; позволяет четко определить сферы ответственности органов исполнительной власти, оптимизировать их состав и механизмы функционирования<sup>5</sup>. За каждым видом федерального органа исполнительной власти закреплялись определенные функции: за федеральными министерствами — функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, за федеральными службами — функции по контролю и надзору, за федеральными агентствами — функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Вместе с тем некоторыми учеными указываются и существенные недостатки новой системы федеральных органов исполнительной власти. Так, по мнению Т. Г. Архипова, в результате административной реформы численность министерства сократилась, а число правительственных учреждений возросло. Они подчинены, главным образом, министерствам. Структура «министерства—службы—агентства» не является отечественным ноу-хау, она известна и оправдала себя во многих странах. Однако в России разделения функций между ними не произошло, степень концентрации власти возросла, правовой и бюджетный статус служб и агентств до конца не определен<sup>6</sup>. Действительно, до настоящего времени четко не обозначено содержание функций феде-

---

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>3</sup> Рос. газ. 2008. 13 мая. № 4657.

<sup>4</sup> Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2005. С. 124.

<sup>5</sup> См.: Ноздрачев А. Ф. Административная реформа : законодательный контекст // Труды Института государства и права РАН. 2006. № 2. С. 19.

<sup>6</sup> Административные реформы в России : история и современность. С. 558.

ральных органов исполнительной власти, а существующие противоречия в их трактовке только усугубились. К примеру, не были разграничены важнейшие функции по контролю и надзору, что привело к созданию неоднозначных взаимоисключающих дефиниций в действующем законодательстве РФ<sup>7</sup>. Это, в свою очередь, не позволяет эффективно реализовать органам исполнительной власти возложенные на них функции по контролю и надзору.

Крайне негативным фактором, влияющим на функционирование системы федеральных органов исполнительной власти, является отсутствие законодательства об административных процедурах. Как отмечает профессор Ю. Н. Стариков, необходимость правового установления отношений в области административных процедур обусловлена требованием урегулирования правом взаимоотношений, складывающихся между органами государственной власти, с одной стороны, и многочисленными неподчиненными субъектами — гражданами, организациями — с другой<sup>8</sup>. В результате изначально федеральные органы исполнительной власти не могли успешно реализовывать возложенные на них управленческие функции по причине «отсутствия должной правовой регламентации основных параметров совершенствования системы государственного управления...»<sup>9</sup>.

Другой немаловажной проблемой данной административной реформы является излишнее, а порой и неограниченное влияние Президента РФ на систему федеральных органов исполнительной власти. Во-первых, Президент РФ не входя ни в одну из ветвей государственной власти, фактически руководит исполнительной властью, т.е. утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, часть министерств, служб и агентств непосредственно подчиняются ему. Во-вторых, Президент РФ, оказывая существенное влияние на все без исключения федеральные органы исполнительной власти, зачастую действует, исходя из политических и монистических целей, что приводит к переориентированию органов исполнительной власти и их должностных лиц с задач и целей государственного управления в сфере исполнительной власти на удовлетворение политических амбиций высшего

<sup>7</sup> Так, в следующих действующих Федеральных законах отсутствует разграничение контроля и надзора: «О саморегулируемых организациях», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», «О техническом регулировании», «О защите прав предпринимателей и юридических лиц при проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля» и др.

<sup>8</sup> См.: Стариков Ю. Н. Административные процедуры в системе административного права : содержание, юридическое значение, формирование законодательства / Административная реформа в республике Узбекистан : опыт и проблемы правового регулирования : материалы Международного симпозиума (г. Ташкент, 29—30 сентября 2007 г.) Ташкент, 2008. С. 34.

<sup>9</sup> Министерства и ведомства : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина, Е. К. Глушко. М., 2008. С. 41.

должностного лица государства. В результате, как отмечает О. Е. Кутафин, исполнительная власть превратилась в ветвь власти, полностью зависимую и фактически подчиненную Президенту РФ<sup>10</sup>.

Таким образом, построение современной системы федеральных органов исполнительной власти происходит не из каких-либо концепций, реформ, принципов и оснований, а из субъективных политизированных убеждений действующего Президента страны. С научной точки зрения можно говорить об авторитарном управлении, когда все государственное управление фактически подчинено лишь одному человеку — главе государства (президенту). Отсутствие четких научных обоснований формирования и построения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти не позволяет нам говорить о том, что создана четкая юридическая конструкция исполнительной власти. Хотя, как совершенно правильно отмечает В. Е. Чиркин, «далеко не все научные выводы могут быть воплощены в юридические формулировки, некоторые из них характеризуют затянувшееся переходное состояние общества и власти...»<sup>11</sup>. Однако установившаяся в нашей стране перманентная дезорганизованность органов исполнительной власти является свидетельством игнорирования теоретических и практических наработок в данной области. Такой затянувшийся переходный период формирования системы федеральных органов исполнительной власти должен быть подвергнут справедливой критике.

Отметим, что в научной литературе в советский период уделялось значительное внимание вопросам построения и формирования системы органов исполнительной власти. К сожалению, накопленный положительный опыт не был использован при проведении современных административных реформ.

На наш взгляд, необходимо проанализировать основные теоретические разработки, позволяющие сформулировать концептуальные основы построения системы органов исполнительной власти.

Одной из наиважнейших составляющих системы органов государственной власти является общая функция. Как в советский период времени, так и в настоящее время одним из критериев построения системы органов исполнительной власти служат функции управления.

Так, все органы государства, выполняющие функции управления, можно отнести к системе управляющих органов<sup>12</sup>. Под функцией управления в общественных системах следует понимать потенциальную возможность, а в ряде случаев и обязанность действовать определенным образом в целях достижения каких-то заранее предусмотренных (запланированных) результатов<sup>13</sup>. Они также могут иметь материальный и

---

<sup>10</sup> См.: Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 494.

<sup>11</sup> Чиркин В. Е. Российская Конституция и публичная власть народа // Государство и право. 2008. № 12. С. 28.

<sup>12</sup> См.: Бачило И. Л. Организация советского государственного управления : правовые проблемы. М., 1984. С. 6.

<sup>13</sup> См.: Юсупов В. А., Волков Н. А. Научные основы государственного управления в СССР. Казань, 1972. С. 15.

процессуальный смысл. В материальном смысле функции закрепляются в правовых актах и выражают основные направления и предметное содержание деятельности управляющих субъектов. В процессуальном смысле они возникают на разных стадиях управленческой деятельности и выражают последовательно осуществляемые управленческие действия (по сбору информации, составлению планов, принятию решений и т.д.)<sup>14</sup>.

Профессор В. С. Основин разделял функции управления на общие и особенные. К числу общих он относил поиск и анализ информации, прогнозирование, планирование, моделирование и регулирование. К особым функциям управления он относил такие функции, как управление народным хозяйством, управление социально-культурной деятельностью, управление производством и т.п.<sup>15</sup>

В. Г. Вишняков говорит о трех понятиях функций управления: «объективно необходимая функция», «функция органа управления», «функция как конкретное действие». Первая из них является наиболее общей, существенной стороной содержания управления; формой реализации этого воздействия выступают функции аппарата управления. «Функции органа управления» указывают на конкретный перечень приемов и средств воздействия. Обе группы функций реализуются в процессе субъективной деятельности как конкретное действие работника аппарата<sup>16</sup>.

Вместе с тем, как отмечает Н. В. Черноголовкин, «нельзя классифицировать органы государства на основе его функций, охватив при этом все государственные органы... Тем не менее преимущественную связь некоторых государственных органов с определенной государственной функцией не следует игнорировать при классификации органов... государства. В частности, такая связь лежит в основе подразделения на органы общей и органы специальной компетенции»<sup>17</sup>.

Дело в том, как отмечает В. Г. Вишняков, что функции управления универсальны, являются одними и теми же на всех уровнях. Различаются функции органов управления, объем и сложность работы по их выявлению, структура и система связей. При этом общие функции выражаются в специфических формах, что служит фундаментом закрепления их за структурной ячейкой органа управления. Различия в содержании и характере функций управления на тех или иных стадиях

<sup>14</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. М., 1978. С. 239.

<sup>15</sup> См.: Основин В. С. Основы науки социального управления. Воронеж, 1971. С. 53.

<sup>16</sup> См.: Вишняков В. Г. Совершенствование аппарата управления на современном этапе // Советское государство и право. 1966. № 1. С. 32—33; Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М., 1976. С. 36—37.

<sup>17</sup> Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 143.

и уровнях объясняют специфику форм выражения функций. Например, контроль в зависимости от назначения органа, его места в системе управления принимает форму общего надзора, инспектирования, контроля за соблюдением законности, за целесообразностью тех или иных действий, предварительного и последующего, общего и текущего и др. Если не выявлена специфика деятельности, то разнообразие форм увеличивает опасность дублирования в работе<sup>18</sup>. Таким образом, существует связь между функциями управления в целом и функциями, возложенными на конкретный орган; вторые производны от первых и закрепляются властным, волевым путем, причем всегда с указанием объекта, на который каждая функция направлена<sup>19</sup>.

Из данных положений следует, что функции управления, так же как функции органов управления, являются внешним выражением управленческой деятельности. При этом функции реализуются через соответствующие правовые механизмы, такие как формы и методы управленческого воздействия. Как отмечает Б. М. Лазарев, одна и та же управленческая функция может реализовываться с помощью различных форм и методов<sup>20</sup>. С учетом того обстоятельства, что современная система федеральных органов исполнительной власти классифицирует органы в зависимости от «типологии функций государственного управления»<sup>21</sup>, возникает логичный вопрос: почему именно данные функции (по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, по контролю и надзору, по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом) положены в основу классификации органов исполнительной власти?

Пытаясь дать ответ на данный вопрос, мы отмечаем, что, во-первых, перечисленные функции государственного управления не входят ни в одну из классификаций функций управления и функций органов управления. Во-вторых, при определенных обстоятельствах, а именно «желания» Правительства РФ и Президента РФ, органы одного наименования могут осуществлять функции управления, свойственные другим государственным исполнительным органам (например, федеральные министерства могут наделяться функциями по контролю и надзору либо по управлению государственным имуществом). В эту систему могут также входить и государственные органы иной типологии, в частности государственные комитеты, как это было до 2008 г., Управление делами Президента РФ, обладающее статусом федерального агентства. И наконец, в-третьих, в структуру федерального органа исполнительной власти могут входить структурные подразделения,

---

<sup>18</sup> См.: *Вилиняков В. Г.* Структура и штаты органов советского государственного управления. М., 1972. С. 110—111.

<sup>19</sup> См.: *Лазарев Б. М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 30.

<sup>20</sup> Там же. С. 30.

<sup>21</sup> *Ноздрачев А. Ф.* Административная реформа : законодательный контекст // Труды ИГП РАН. 2006. № 2. С. 19.

которые наделены все теми же функциями, что и другие федеральные органы власти. Ярким примером служит Государственная инспекция безопасности дорожного движения (ГИБДД), входящая в состав Министерства внутренних дел РФ.

Из этого следует, что функции в большей степени определяют структуру органа исполнительной власти, так как наделение его той или иной функцией государственного управления зависит не от сложившейся системы органов исполнительной власти, а от выполнения возложенных на него полномочий (компетенции), так как возникающие у органа государственной власти права и обязанности «осуществлять определенные управленческие функции в определенной сфере и есть один из элементов компетенции органов управления»<sup>22</sup>. Именно компетенция определяет специфическую роль каждого государственного органа в системе государственного управления. «Каждый орган государства обладает своей компетенцией, то есть определенными полномочиями решать отнесенные к его ведению вопросы. А эти вопросы и есть та доля, тот участок государственных дел, который ему поручено выполнять с помощью конкретного объема полномочий, структуры, кадров, ресурсов и т.д.»<sup>23</sup>. «Установить компетенцию значит определить, чем конкретно должен весть тот или иной орган, в каких пределах должна разворачиваться его деятельность, за что он отвечает»<sup>24</sup>.

Как справедливо указывает В. М. Сырых, компетенцию органов исполнительной власти составляют правомочия, вытекающие из их основной задачи, — обеспечивать неукоснительное действие законов, создавать необходимые условия для их реализации в конкретных отношениях. Совокупность властных полномочий органа государства определяется с учетом возложенных на него задач и функций по управлению обществом<sup>25</sup>.

Ю. А. Тихомиров указывает на сложившиеся два подхода в понимании полномочий. Один из них трактует полномочия органов как властные — это их непреременный атрибут. Каждый орган действует от имени государства, наделен властными полномочиями, осуществляемыми на основе законов и иных правовых актов, и издает обязательные для исполнения правовые акты. Властные полномочия обеспечиваются различными методами, включая и государственное принуждение. Для другого подхода характерно признание полномочий органов в качестве составного элемента их компетенции либо функций. По мнению некоторых ученых, компетенция органов определяется путем указания на управленческие функции (использование информации, прогнозирование, организация, регулирование, руководство, координация, стимулирование, планирование, контроль), которые возложены на орган в той

---

<sup>22</sup> Лазарев Б. М. Указ. соч. М., 1972. С. 40.

<sup>23</sup> Тихомиров Ю. А. Управление делами общества : субъекты и объекты управления в социалистическом обществе. М., 1984. С. 116.

<sup>24</sup> Научные основы государственного управления в СССР. М., 1968. С. 256.

<sup>25</sup> См.: Сырых В. М. Теория государства и права. М., 1998. С. 38.



или иной сфере общественной жизни и применительно к определенным управляемым объектам<sup>26</sup>.

На наш взгляд, и в том и в другом случае кроется существенное противоречие. Необходимо четкое разделение компетенции и функций. Компетенция, имеющая правовую consistency, включает в себя властные полномочия, которые реализуются в специальных правовых формах<sup>27</sup>. Управленческие функции (как в общем виде, так и функции органа управления) в содержательном смысле предполагают реализацию задач и целей государственного управления через систему форм и методов управленческой деятельности. Однако использование функционального подхода при определении компетенции федеральных органов исполнительной власти имеет системообразующий характер. Иными словами, в современном государственном управлении и при проведении административной реформы использовался такой фактор, как функциональная направленность деятельности государственного органа исполнительной власти. Так, данную систему отношений можно изобразить как взаимное проникновение управленческих функций и правовой компетенции государственного органа: «функция управления → функция органа управления → компетенция органа управления → полномочия органа управления».

Первые два элемента имеют не правовую, а управленческую сущность, а вторые — формально-правовое содержание.

В результате функции управления отражаются или дистанцируются в полномочиях государственных органов исполнительной власти. Например, такая функция, как «контроль» может дистанцироваться в полномочие по контролю в определенной сфере управления. А с учетом, как отмечалось ранее, возможности «расщепления» функций управления на более мелкие формы в деятельности органов управления, — возникает полномочие по осуществлению надзора. Полномочия по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом являются исполнительно-распорядительной деятельностью, что, в свою очередь, относится к функции органа управления. Такие полномочия по нормативно-правовому регулированию и разработке государственной политики в определенной области следуют общей функции управления — регулированию.

В известной степени мы детально теоретизировали систему федеральных органов исполнительной власти, в основе которой лежит функциональный подход, для того чтобы иметь представление о структурных элементах этой системы. Однако это не дало нам ответа на вопрос, который мы пытаемся рассмотреть в данной научной статье.

---

<sup>26</sup> Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс. М., 2008. С. 186.

<sup>27</sup> Кроме полномочий, в содержание компетенции ряд авторов включают еще и задачи, права, обязанности и ответственность органа исполнительной власти (см.: Общее административное право : учеб. / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 171).

В научной литературе выделяются многочисленные факторы, влияющие на построение и функционирование системы органов государственного управления. Ю. А. Веденеев, рассматривая факторы организационного развития, указывает, что государственное управление должно базироваться на исследовании наиболее глубоких структурообразующих факторов, предопределяющих организационную логику движения системы. Традиционно важнейшее значение придают факторам, относящимся к категории внешнего, объективного обуславливания, — социально-экономическим, производственно-технологическим, политическим<sup>28</sup>.

Имея в виду общие факторы организационного воздействия, болгарские ученые Д. Доков, В. Захаров пишут, что «качественная характеристика системы органов управления всех социалистических государств, а также основные принципы ее организации и деятельности обусловлены социалистической сущностью самого государства, социальными функциями, которые осуществляет эта система». По их мнению, к числу факторов, влияющих на построение системы органов государственного управления, относится, прежде всего, «форма государства, представляющая собой единство трех основных элементов: формы государственного устройства, формы правления и политического режима»<sup>29</sup>. Профессор В. М. Манохин указывает, что из всего комплекса социальных факторов, оказывающих влияние в той или иной степени на организацию системы органов государственного управления, наибольшее значение имеют следующие: федеративный характер национально-государственного устройства; устройство союзных республик; технико-экономическая структура народного хозяйства и социально-культурного строительства и, как следствие этих факторов, особенно последнего, — централизация и децентрализация в организации государственного управления; межотраслевая координация<sup>30</sup>.

И в первом и во втором случае приведенные факторы рассматриваются применительно к системе советского государственного управления. В отсутствие принципа разделения властей такие факторы влияли на построение и функционирование всей системы государственных органов. Они позволяли разграничить органы советского государственного управления по функциональному и отраслевому признаку, что отвечало требованиям того времени.

Вместе с тем крайне интересное наблюдение о процессе построения системы органов государственной власти высказывал Б. М. Лазарев.

---

<sup>28</sup> См.: Веденеев Ю. А. Организационное развитие : понятие, факторы, механизмы регулирования // Проблемы совершенствования государственного управления. ИГиП РАН. М., 1987. С. 143—158.

<sup>29</sup> Доков Д., Захаров В. Система органов государственного управления и факторы, определяющие эту систему // Аппарат управления социалистического государства. М., 1976. Ч. 1. С. 182.

<sup>30</sup> См.: Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 178.

С его точки зрения, «возрастание общего объема управленческой деятельности, усложнение связей между отраслями хозяйства и социально-культурного строительства привели к увеличению числа функциональных надведомственных органов и расширению их компетенции. Этим органам передаются многие функции нормативного регулирования, координации, контроля и решения отдельных межотраслевых проблем»<sup>31</sup>. Иначе говоря, прослеживается закономерность между расщеплением функций управления и возникновением новых форм управленческой деятельности. Возложение обязанности на государственный орган и должностных лиц «совершать определенные действия, вытекающие из предписаний права и обусловленные конкретной обстановкой»<sup>32</sup> является не чем иным, как правовой формой деятельности.

Так, контроль как управленческая функция испытывает на себе все основные изменения, которые происходят в аппарате государственного управления. Децентрализация оперативного управления, расширение прав предприятий и объединений привели, например, к сдвигам в формах и соотношении предварительного, текущего и последующего контроля<sup>33</sup>. Контроль как правовая форма деятельности определяется тем, что соответствующий контрольный орган или его должностное лицо ставятся в условия, когда они должны непосредственно использовать нормы права для разрешения конкретных юридических задач<sup>34</sup>. При этом, являясь формой властной, государственно-значимой деятельности, он способствует реализации правовых норм в обществе<sup>35</sup>.

В результате создаются специализированные органы, осуществляющие новые формы деятельности, которые вытекают из функций управления. Как отмечает М. С. Студеникина, именно государственные инспекции занимают важное место в системе государственного управления. Это специально созданные контрольные органы, призванные вести борьбу с нарушением законов, за всемерное укрепление и строжайшее соблюдение государственной дисциплины. Специфика государственных инспекций как органов межотраслевого управления отражается в самом их наименовании, которое свидетельствует о том, что сфера деятельности и властные полномочия этих инспекций распространяются на те или иные объекты независимо от их ведомственной подчиненности. Наличие таких полномочий служит отграничительным признаком при сопоставлении государственных инспекций со смежными

---

<sup>31</sup> Лазарев Б. М. Указ. соч. С. 156.

<sup>32</sup> Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974. С. 71.

<sup>33</sup> См.: Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 14.

<sup>34</sup> См.: Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 48.

<sup>35</sup> См.: Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005. С. 51.

правовыми инспекциями — ведомственными инспекциями, инспекциями при министрах<sup>36</sup>.

Следовательно, одним из факторов, влияющих на формирование системы органов государственного управления, и в частности исполнительной власти, следует считать возникновение форм управленческой деятельности, через которые реализуются функции управления. Эти функции детализируются в функциях органа управления, с помощью нормативно-правовых актов приобретают правовую форму и выражаются в компетенции и властных полномочиях органа и должностных лиц.

В этом ракурсе является показательным влияние административного надзора на формирование системы органов исполнительной власти. Именно надзор стал в начале прошлого века новой формой управленческой деятельности, возникшей из контрольной функции управления и предопределившей создание специализированных надзорных органов (надзоров — федеральных надзоров — федеральных служб).

Термин «надзор» стал активно использоваться в законодательстве Советской России 20—30-х гг. XX столетия. Об этом свидетельствует Декрет Совета Народных Комиссаров о «Горном надзоре» от 30 января 1922 г.<sup>37</sup> Согласно данному документу, Горный надзор учреждался для наблюдения за точным исполнением всеми горными предприятиями законов и распоряжений правительства в области горного дела и для осуществления технического надзора за ведением горнопромысловых операций в отношении их правильности, целесообразности и безопасности (ст. 1 Декрета). Этим же Декретом утверждались Правила безопасности ведения работ.

Примечательно, что горный надзор в данном документе рассматривался как государственно-управленческая деятельность, которая отличалась от контрольной деятельности, отнесенной к ведению Рабкрин<sup>38</sup>. Это подтверждается и тем, что осуществление этой деятельности возлагалось не на контрольные органы РКИ, а на специально создаваемый орган Управления Горным Надзором — Управление Горной Промышленности Высшего Совета Народного Хозяйства (ВСНХ). Этим Декретом также упразднялись органы Горно-технической Инспекции, созданные в 1918 г. и входившие в инспекцию труда.

На основании Декрета от 30 января 1922 г. Президиум ВСНХ утвердил Положение «О Горном Надзоре в РСФСР» от 6 апреля 1922 г.<sup>39</sup> В соответствии со ст. 1 Положения «Горный надзор учреждается для наблюдения за точным выполнением всеми горными предприятиями законов и распоряжений Правительства в области горного дела и для осу-

---

<sup>36</sup> См.: Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 11.

<sup>37</sup> См.: История горного надзора в документах XIX—XX веков / под ред. В. В. Грицкова. М., 2004. С. 151—153.

<sup>38</sup> Рабкрин — Рабоче-крестьянская инспекция СССР. Создана в 1923 г.

<sup>39</sup> См.: История горного надзора в документах XIX—XX веков. С. 155—172.

ществления технического надзора за ведением горнопромысловых операций в отношении их правильности и безопасности, контроля производства маркшейдерских работ и осуществления последних и горноспасательного и испытательного дела в масштабе РСФСР».

Показательно то, как законодатель того времени формирует юридическую конструкцию государственной надзорной деятельности. Если в Декрете о Горном надзоре говорится о надзорных действиях, осуществляемых с целью проверки деятельности поднадзорного субъекта с точки зрения ее правильности, целесообразности и безопасности, то в Положении о Горном надзоре, принятом через каких-то два с небольшим месяца, уже исключается сама возможность проверки с точки зрения целесообразности совершенных действий. Исключение «целесообразности» из постановочных задач надзорной деятельности говорит о наличии четкого понимания законодателем различий между надзорной и контрольной деятельностью, так как проверка с точки зрения «целесообразности» имеет место только в контрольной деятельности.

Однако в отличие от Декрета в Положении говорится не о надзорной деятельности, а о надзорном органе, под которым понимается орган исполнительной власти, осуществляющий горный надзор. Именно поэтому в Положении органы Горного надзора наделяются кроме надзорных полномочий еще и контрольными, управленческими и юрисдикционными полномочиями. Последние, кстати, вытекают из сущности контрольной деятельности. В результате полномочия органов Горного надзора не были разграничены с полномочиями по контролю, произошло их объединение. На наш взгляд, это была историческая ошибка, которую нам приходится исправлять и в настоящее время, так как в современных нормативных правовых актах, устанавливающих статус государственных органов исполнительной власти, не происходит разграничения контрольных и надзорных полномочий.

Вместе с тем в системе государственного управления всегда существовали обособленные органы, основной деятельностью которых являлось осуществление административного надзора. Так, в соответствии с Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 г. № 867 в систему федеральных органов исполнительной власти входили федеральные надзоры России: Федеральный горный и промышленный надзор России и Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности<sup>40</sup>.

В современных условиях увеличение количества надзорных органов с двух до тридцати семи свидетельствует о значительном внимании государства к федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим контрольно-надзорную деятельность. Тем самым должна происходить централизация государственной власти посредством усиления контроля и надзора за правоприменительной деятельностью субъектов управления, защиты прав и свобод человека и гражданина, законных

---

<sup>40</sup> СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168.

интересов юридических лиц, обеспечение безопасности в различных сферах жизнедеятельности.

Таким образом, административный надзор как фактор, влияющий на построение системы федеральных органов исполнительной власти, способствует:

- 1) организации органов государственной исполнительной власти и упорядочению их системы;
- 2) правовому регулированию общественных отношений в определенной сфере управления с целью применения административно-надзорных полномочий;
- 3) правильному применению правовых актов, регулирующих деятельность субъектов административно-надзорной компетенции;
- 4) обеспечению законности и дисциплины в государственном управлении, защите прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, обеспечению безопасности;
- 5) организации всей системы органов государственной исполнительной власти, так как позволяет эффективно реализовывать управленческую функцию контроля.

*Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского*

*Мартынов А. В., кандидат юридических наук, доцент*

*Nizhny Novgorod State University  
named after N. I. Lobachevsky*

*Martynov A. V., Post-graduate Student,  
Associate Professor*