

СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЯ  
«ИЗБЫТОЧНОГО» АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА

М. В. Слепых

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 12 марта 2012 г.

**Аннотация:** рассматриваются проблемы, связанные с несовершенством административного регулирования, в том числе и такой функции органов исполнительной власти, как функция административного надзора, приводящим к созданию административных барьеров. Раскрывается содержание понятия «избыточного» административного надзора.

**Ключевые слова:** административный надзор, «избыточный» административный надзор, «избыточное» административное регулирование, административный барьер, административная реформа.

**Abstract:** in this article pressing questions, closely associated with a shortcoming of administrative regulation, including such function of bodies of executive power as function of the administrative supervision, leading to creation of administrative obstacles and reveals the contents of the term of «redundant» administrative supervision.

**Key words:** administrative supervision, «redundant» administrative supervision, «redundant» administrative regulation, administrative obstacle, administrative reform.

Административный надзор используется государственными органами исполнительной власти Российской Федерации и их должностными лицами не как эффективный способ публичного управления, а как средство для установления и возведения так называемых «административных барьеров» для бизнеса<sup>1</sup>.

Система государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти, избыточна, не прозрачна и противоречива – контрольные полномочия (исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации) соединены с надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, приостановление деятельности)<sup>2</sup>. Сферы контроля и надзора определены не оптимально<sup>3</sup>.

Допускаются нарушения закона государственными органами, обладающими контрольными и надзорными полномочиями; в процессе осу-

---

<sup>1</sup> См.: Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2010. С. 4.

<sup>2</sup> См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: одобр. распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>3</sup> См.: Мартынов А. В. Административный надзор в России : теоретические основы построения. М., 2010. С. 32–33.

ществления ими государственного контроля отсутствует прозрачность проводимых ими мероприятий<sup>4</sup>.

«Избыточное» административное регулирование и «избыточные» административные действия идут вразрез не только с принципом законности в публичном управлении, но и, если пользоваться термином Г. Ф. Шершеневича, не укрепляют и не развивают «чувства законности» как среди отдельных правовых субъектов, так и всего общества<sup>5</sup>. Это приводит к усилению административного давления, увеличению количества административных ограничений для осуществления бизнеса.

В последнее время на всех уровнях обсуждался вопрос о необходимости снижения административных ограничений и упразднения дублирующих и избыточных функций, препятствующих развитию предпринимательства. В юридической науке, в действующих нормативных правовых актах и современных программных документах также упоминается наличие административных барьеров, выражающихся в наличии «избыточного» административного надзора, возникающего при организации и осуществлении предпринимательской деятельности субъектами малого и среднего бизнеса.

При этом, несмотря на частое упоминание и обсуждение данных вопросов, проблема существования «избыточного» административного надзора и административных барьеров в развитии предпринимательства в Российской Федерации до настоящего времени остается не исследованной в полной мере.

Административная реформа в Российской Федерации в 2006–2010 гг. не отличилась завершенностью и согласованностью. Преобразования показали, что не осуществлены задачи по оптимизации и модернизации функций органов исполнительной власти по контролю и надзору, не осуществлено разграничение контрольной и надзорной деятельности.

Отмечается, что должны получить развитие меры, направленные на дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве, предусматривающие повышение эффективности государственного контроля и надзора, других форм государственного регулирования административного характера<sup>6</sup>.

Следует также согласиться с разработчиками Концепции административной реформы, отмечающими, что действующие методы государственного контроля и надзора в неполной мере соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также обременительны для бизнеса<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> См.: Зырянов С. М. Административный надзор. М., 2010. С. 162.

<sup>5</sup> См.: Стариков Ю. Н. Из публикаций последних лет. Воронеж, 2010. С. 493.

<sup>6</sup> См.: Бочарникова Н. А. Административная реформа как барьер для формирования административных ошибок // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2011. № 2. С. 133.

<sup>7</sup> См.: Мартынов А. В. Административный надзор в России : теоретические основы построения. С. 32.

Имеют место случаи создания различных административных барьеров при реализации организациями своих прав (в том числе введение не предусмотренных законодательством процедур и запретов, сборов и платежей), ограничения конкуренции и предоставления отдельным лицам преференций и привилегий, истребования излишних документов, волокиты при рассмотрении заявлений. Распространены факты злоупотребления должностными лицами служебными полномочиями и коррупционных проявлений<sup>8</sup>.

Практика работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы поставила перед наукой административного права важный вопрос о критериях оценки функций государственного управления. В оценке функций «...важно не упустить главного: каков критерий оценки реальной социальной полезности этих функций. Иначе «потеря» функции может в конечном счете привести к ослаблению публичных интересов, например, в сфере стандартизации и строительного контроля»<sup>9</sup>.

Между тем применяемые критерии избыточности функций государственного управления не являются очевидными и часто имеют «размытый» характер. В решениях об упразднении функций критерии избыточности выражались такими, например, терминами: «необходимость функции не очевидна», «это функция собственника», «может осуществляться субъектами рынка», «это административный барьер», «накладывает дополнительную нагрузку на предприятия», «функция не реализуется», «может быть передана на аутсорсинг» и т.д.<sup>10</sup>

Обращаясь к обозначенной проблеме, прежде всего, необходимо отметить отсутствие ясности в понимании содержания таких понятий, как «административный барьер» и «избыточный» административный надзор в правовом аспекте.

«Избыточность» административного регулирования предоставляет возможность для формирования соответствующего мировоззрения уполномоченных должностных лиц, в соответствии с которым в некоторых случаях можно как отступать от установленного порядка совершения административных действий, так и чрезмерно усиливать административное воздействие (административную нагрузку) на соответствующих субъектов права (физических или юридических лиц) или вообще произвольно менять порядок применения административных мер<sup>11</sup>.

В качестве научных объективных критериев выявления избыточности функций и процедуры их упразднения С. Е. Нарышкина и Т. Я. Хабриева рекомендуют:

- ограничение конституционных прав и свобод граждан;

<sup>8</sup> См.: Зырянов С. М. Указ. соч. С. 162.

<sup>9</sup> Тихомиров Ю. А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. 2004. № 4. С. 29.

<sup>10</sup> См.: Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа : решения и проблемы // Журнал рос. права. 2006. № 2. С. 9.

<sup>11</sup> См.: Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 493.

- значительные материально-технические и финансовые затраты государства;
- исполнение функции требует сложной межведомственной координации;
- коренное изменение внутренней и (или) внешней обстановки, в связи с чем отпадает необходимость и (или) целесообразность осуществления функции<sup>12</sup>.

«Избыточность» административного регулирования может напрямую соотноситься с создаваемыми препятствиями (ограничениями) экономической деятельности хозяйствующих субъектов (предпринимателей, организаций и граждан). Следовательно, если в результате такого административного регулирования необоснованно создаются препятствия (ограничения) их экономической самостоятельности и инициативе, то можно говорить об «избыточности» административного регулирования<sup>13</sup>. С учетом этого важнейшей организационно-правовой проблемой административного надзора является установление соразмерности государственного регулирования экономических процессов<sup>14</sup>.

А. В. Мартынов считает, что принцип соразмерности является основополагающим критерием признания избыточным административного регулирования, а соответственно функций органов исполнительной власти, в том числе и функции административного надзора, и заключается в том, что, располагая множеством средств, которые в той или иной мере могут усугубить положение соответствующего физического или юридического лица, органы управления для достижения определенной цели в своей деятельности должны соблюдать разумное соотношение между преследуемой целью и используемыми средствами.

Требование соразмерности конкретизирует положение о «соблюдении меры» и «умеренности», согласно которым свобода отдельного лица может быть ограничена только в той степени, в какой это необходимо в интересах обеспечения общего блага. Такой масштаб проверки служит четкой согласованности, разграничению, взвешиванию обстоятельств и в результате ограничивает цели государства<sup>15</sup>.

Отметим, что термины «административный барьер» и «избыточный» административный надзор введены в правовой оборот и нашли свое отражение в действующих нормативных правовых актах, федеральных программах государственной поддержки субъектов предпринимательской деятельности сравнительно недавно.

<sup>12</sup> См.: Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> См.: Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 426.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 420.

<sup>15</sup> См.: Там же. С. 423.

Ранее вместо понятия «административный барьер» использовалось понятие «административные препятствия». Например, в Указе Президента Российской Федерации от 6 июня 1995 г. № 563 «О Государственном комитете Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства»<sup>16</sup> одной из задач комитета была определена «разработка предложений по устранению правовых, административных, экономических и организационных препятствий в создании и развитии малых предприятий». Позднее в целях обеспечения защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства в целом и субъектов малого предпринимательства в частности был принят Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства»<sup>17</sup>.

Термин «избыточный» административный надзор введен в научно-правовую сферу после одобрения Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. В Концепции административной реформы говорится о наличии у органов исполнительной власти значительного числа избыточных функций, а также о неэффективных механизмах их реализации, что является серьезным препятствием интенсивному развитию предпринимательства, подрывает доверие бизнеса к государственной власти. Как указывается в данном программном документе, решение этой проблемы предполагает ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования за счет оптимизации функций органов исполнительной власти, и формирование эффективных механизмов противодействия коррупции, что должно обеспечить решение задач по совершенствованию действующей системы контроля и надзора, направленное на дальнейшее сокращение административных ограничений предпринимательской деятельности.

В Указе Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»<sup>18</sup> провозглашена необходимость сокращения административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности и избыточного контроля (надзора) за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства.

Следует подчеркнуть, что трактовка содержания понятия «избыточного» административного надзора имеет большое практическое значение для современной административно-правовой науки, является одним из наиболее приоритетных направлений, поскольку этой проблеме уделялось особое внимание в рамках административной реформы. Однако ни теоретической обоснованности данной идеи о такой деятельности, ни ясности в понимании содержания, видов, структуры «избыточного» адми-

---

<sup>16</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 24. Ст. 2262.

<sup>17</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 27. Ст. 3148.

<sup>18</sup> Собр. законодательство Рос. Федерации. 2008. № 20. Ст. 2293.

нистративного регулирования так и не было достигнуто<sup>19</sup>. Наряду с этим вопросы повышения качества и эффективности реализации административно-надзорных функций становятся все более актуальными. Поэтому можно утверждать, что определение понятия и содержания «избыточного» административного надзора является одной из самых необходимых задач для науки административного права.

Для раскрытия термина «избыточный» административный надзор целесообразным представляется сначала определить содержание понятия «административный барьер», ввиду того, что последнее является основополагающим по отношению к первому.

В современной российской административно-правовой науке отсутствует единообразное понимание понятия «административный барьер», широко используемого в теоретических и нормативных источниках административного права. В связи с этим представим наиболее распространенные толкования понятия «административный барьер».

В общем, под административными барьерами понимаются препятствия при осуществлении предпринимательской деятельности со стороны государственных органов. Более точным определением является следующее: административные барьеры – формальные обязательные правила ведения хозяйственной деятельности на рынках товаров и услуг, устанавливаемые органами государственной власти и местного самоуправления, частные издержки от введения которых для хозяйствующего субъекта, подпадающие под их действие, превышают его частные выгоды с учетом эффекта дохода<sup>20</sup>.

Так, в резолюциях ряда научно-практических конференций по проблемам предпринимательской деятельности административные барьеры рассматриваются как специфические трудности развития бизнеса, обусловленные несовершенством государственного регулирования и контроля либо сознательным ущемлением интересов малого предпринимательства со стороны государственных органов и отдельных чиновников, или как субъективные для малого и среднего бизнеса «барьеры входа» на рынок, вызванные прежде всего тем, что действующие правила и механизмы государственного регулирования хозяйственной деятельности настроены на относительно невысокие темпы подготовки и принятия решений в соответствии с бюрократическими принципами работы и оплату из собственных средств бизнесменов труда бюрократов, создающих эти барьеры (которые требуется затем преодолевать бизнесменам самостоятельно)<sup>21</sup>.

В то же время сущность административного надзора как функции исполнительной власти представляет собой деятельность уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляемую

---

<sup>19</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 509.

<sup>20</sup> См.: *Крючкова П. В.* Административные барьеры в экономике : институциональный анализ. М., 2002. С. 132.

<sup>21</sup> См.: *Маликов Р.* О преодолении административных барьеров // *Общество и экономика.* 2003. № 3. С. 103.

с целью обеспечения исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения<sup>22</sup>, проверки их соблюдения, а также в применении в пределах установленной компетенции различных санкций в конечном счете от имени государства<sup>23</sup>.

Таким образом, можно сделать несколько важных основополагающих выводов. Во-первых, до настоящего времени в законодательстве и в административно-правовой науке отсутствуют понятие и содержание правового термина «избыточный» административный надзор. Во-вторых, необходимо констатировать, что цели и задачи административной реформы, в числе которых – оптимизация функций органов исполнительной власти, устранение избыточных функций и избыточного административного регулирования, фактически не воплощены в современном публичном управлении<sup>24</sup>. В-третьих, под «избыточным» административным надзором следует понимать совершение уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами нормативно не регламентированных действий, направленных на создание препятствий и ограничений при реализации ими установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчиненных органов власти и их должностных лиц, юридических лиц, а также граждан, при исключении которых из административно-управленческого процесса можно достичь результата административного действия без дополнительных затрат.

---

<sup>22</sup> См.: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>23</sup> См.: Чиркин В. Е. Контрольная власть. М., 2008. С. 103.

<sup>24</sup> См.: Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. С. 420.

*Воронежский государственный университет*

*Слепых М. В., аспирант кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: smv87@mail.ru  
Тел.: 8-920-211-28-89*

*Voronezh State University*

*Slepykh M. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: smv87@mail.ru  
Tel.: 8-920-211-28-89*