

О КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ф. С. Бородин

Военный университет (г. Москва)

Поступила в редакцию 1 июня 2015 г.

Аннотация: рассматриваются общие подходы к определению контроля и надзора в Вооруженных силах Российской Федерации, дается краткий анализ содержания контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: контроль, надзор, военное право, Вооруженные силы РФ.

Abstract: in article the general campaigns to definition of control and supervision in Armed Forces of the Russian Federation are considered, the short analysis of the content of control and supervising activity is given.

Key words: control, supervision, military law, armed forces of the Russian Federation.

В современном законодательстве употребление и разграничение понятий контроля и надзора осуществляются бессистемно, что приводит к смешению контрольных и надзорных функций органов государственной и муниципальной власти и в конечном счете к нарушению (ограничению, ущемлению) прав и интересов подконтрольных (поднадзорных) субъектов.

Объединение контроля и надзора не способствует упорядочению и функций органов исполнительной власти, поскольку общий для контроля и надзора перечень мероприятий и отсутствие специфики их осуществления не позволяют выявить отличия контрольной деятельности от надзорной.

Более того, невозможность четкого отграничения контрольных и надзорных функций существенно осложняет правовое понимание правовых последствий каждого из видов такой деятельности.

В связи с этим представляется очевидным рассмотреть понятие надзора и контроля отдельно.

Современное государственное управление и законодательство Российской Федерации направлены на разграничение понятий «контроль» и «надзор». Ввиду этого важное значение имеет Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.¹ В блоке «Оп-

¹ Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р ; постановления Правительства РФ от 28.03.2008 № 221) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720 ; 2008. № 7. Ст. 633 ; № 14. Ст.1413.

тимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции» отмечается, что «действующие в настоящее время методы государственного контроля и надзора в неполной мере соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и обременительны для бизнеса. Система требований избыточна, не прозрачна и противоречива – контрольные полномочия (исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации) соединены с надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности)»².

В распоряжении Правительства РФ от 19 мая 2009 г. № 691-р «Об утверждении Программы развития конкуренции в Российской Федерации» (вместе с «Планом мероприятий по реализации программы развития конкуренции в Российской Федерации на 2009–2012 годы») в разделе «Административные барьеры» говорится о необходимости разграничения функций по контролю и надзору в отдельных сферах, в том числе в сферах здравоохранения, транспорта, нефтехимии, производства продуктов питания и строительных материалов³.

С другой стороны, до настоящего времени на уровне федерального законодательства Российской Федерации имеются явные противоречия при трактовке контроля и надзора. Фактически во многих нормативных правовых актах отсутствует разграничение функций по контролю и надзору.

В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» устанавливаются четыре основные функции, которые могут осуществлять государственные органы исполнительной власти (функции по принятию нормативных правовых актов, функции по контролю и надзору, функции оказания государственных услуг и функции по управлению государственным имуществом). Под функциями по контролю и надзору в данном нормативном правовом акте понимаются: осуществление действий по контролю и надзору за исполнением 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; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов (п. 2 Указа)⁴.

Осуществление указанной функции возлагается на такой вид федеральных органов исполнительной власти, как федеральные службы. Они являются федеральными органами исполнительной власти, осу-

² Там же.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 22. Ст. 2736.

⁴ Там же. 2004. № 11. Ст. 945.

ществляющими функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью и в сфере общественной безопасности⁵.

В Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», вступившем в силу с 1 мая 2009 г., также не проводится разграничения контроля и надзора⁶.

В настоящее время следует отказаться от трактовки административного надзора через понятие *контроль*, сформулированной в советский период. Надзор следует рассматривать как абсолютно новое правовое явление для нашего демократического правового государства.

На наш взгляд, следует обратиться к разработкам западных ученых-государствоведов и административистов для уяснения сущности контроля и надзора.

К примеру, профессор Гамбургского университета Рольф Штобер (Германия) указывает, что «в историческом развитии хозяйственно-административного права надзор рассматривается как догматическая противоположность контролю, который осуществляет руководящее судьбами людей государство всеобщего благоденствия с помощью «добрых полицейских»⁷. С его точки зрения, «надзор понимается как контроль над предпринимательской деятельностью, а контроль в значении государственного контроля – как внутриведомственный контроль или правовой контроль. Таким образом, по мнению немецкого ученого, надзор является корреляцией свобод, а контроль – это корреляция управления и самоуправления»⁸.

С другой стороны, нельзя перенимать зарубежный опыт без учета российских традиций и многолетней правоприменительной практики.

Следовательно, исходя из анализа действующего российского законодательства, можно сделать вывод, что административный надзор представляет собой функцию практического обеспечения реализации правовых норм в целях достижения требуемых государственной властью (законодателем) результатов, а в случаях необходимости – возможность применения мер государственного принуждения.

Вопрос о контрольной функции имеет еще более сложную управленческую правовую природу. С одной стороны, контролирующей деятельностью занимаются все три ветви государственной власти (законодательная, исполнительная и судебная). Функции по контролю могут осуществляться и другими органами: Президентом РФ, Центральным

⁵ Там же. П. 4.

⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок : пер. с нем. М., 2008. С. 245.

⁸ Там же.

банком РФ, Центральной избирательной комиссией России, прокуратурой. С другой стороны, контролирующая деятельность органов государственной власти и их должностных лиц имеет ярко выраженный самостоятельный характер, что позволяет нам говорить о независимой ветви государственной власти – контрольной.

К ее признакам следует отнести следующие важнейшие характерные особенности:

1. Контрольная власть отличается от других видов государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной и других «второстепенных» властей) тем, что имеет отличные от них сущность, правовое содержание, цели и методы регулирующего воздействия.

2. Контрольная власть выражается в деятельности различных государственных органов и их должностных лиц, которая является для них основной либо одной из основных.

3. Контрольная власть может иметь многопрофильное выражение, т.е. в состав (содержание) контрольной власти могут входить иные виды государственно-управленческой деятельности (например, административно-надзорная, прокурорская, финансово-контрольная и др.).

4. Возможность осуществления контрольной власти законодательными, исполнительными и судебными органами в порядке наделения их соответствующими государственно-властными полномочиями для более эффективного осуществления основных видов государственно-управленческой деятельности (законодательной, исполнительной, судебной).

5. Наличие собственных установленных процедур осуществления контрольной власти, что указывает на процессуальный характер контрольной деятельности.

6. Обязательность осуществления контрольной власти как необходимого атрибута (свойства) единой государственной власти.

7. Возможность делегирования контрольной власти (аутсорсинг) негосударственным образованиям для сокращения избыточных управленческих функций.

8. Наличие собственных контрольных полномочий у субъектов, осуществляющих контрольную власть.

В классической теории социального управления контроль рассматривается как важнейшая функция управления. Под ним понимается «система наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д.; выявление результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования. Выявляя отклонения и их причины, контроль определяет пути корригирования организации объекта управления, способов воздействия на субъект с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования системы»⁹.

⁹ Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). М., 1973. С. 240.

В современных теоретических работах, в которых затрагиваются вопросы контрольной деятельности, выявляются различные, порой спорные, характерные черты контроля.

Так, В. П. Беляев отмечает, что «в общем виде сущность контроля выражается в том, что субъект управления осуществляет учет и проверку того, как управляемый объект выполняет его требования и предписания. Сущность контроля заключается в том, что уполномоченные на то органы и их должностные лица, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, соответствует ли деятельность органов и лиц законам и поставленным перед ними задачам; анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонения от поставленных целей и способов их достижения; принимают меры по их предотвращению и привлечению к ответственности виновных»¹⁰.

Профессор Ю. А. Тихомиров указывает, что «государственный контроль является постоянной функцией публичной власти, с помощью которой периодически или постоянно анализируется, проверяется и оценивается прежде всего выполнение законов и иных правовых актов, технико-юридических документов. В фокусе контроля должны быть и органы, учреждения и государственные служащие с точки зрения законности и эффективности деятельности, но это еще не стало системой»¹¹. Е. А. Лукашева отмечает новые цели государственного контроля: «...обеспечение законности, охрана социально-культурных прав граждан, охрана и защита их жизни, здоровья, обеспечение трудовых, жилищных и иных прав человека, создание благоприятных экологических условий и т.п. Формы государственного контроля многообразны и связаны с конституционными полномочиями органов и лиц, представляющих соответствующие ветви власти»¹².

Согласно позиции Н. Д. Бровкиной, «контроль – это функция управления, которая предполагает оценку и анализ эффективности результатов работы организации. При помощи контроля производится оценка степени достижения организацией своих целей и необходимая корректировка намеченных действий. Контроль связывает воедино все функции управления, позволяет выдерживать нужное направление деятельности организации и своевременно корректировать неверные решения. Контроль – процесс, обеспечивающий достижение системой поставленных целей и состоящий из трех основных элементов: 1) установление стандартов деятельности системы, подлежащих проверке; 2) сопоставление достигнутых результатов с ожидаемыми; 3) корректировка управленческих процессов, если достигнутые результаты существенно отличаются от установленных стандартов»¹³.

¹⁰ Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005. С. 51–60.

¹¹ Тихомиров Ю. А. Современное публичное право : монографический учебник. М., 2008. С. 362–369.

¹² Права человека : учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2009. С. 381–409.

¹³ Бровкина Н. Д. Контроль и ревизия : учеб. пособие / под ред. М. В. Мельник. М., 2009. С. 6–7.

Как указывает О. В. Химичева, «контроль – одна из самостоятельных функций управления, хотя и не является первичным, обусловлен какой-либо совершающейся или уже совершенной деятельностью и предназначен для выявления нарушения ее нормального хода. Контроль представляет собой продолжительную функцию управления, осуществляемую в течение всего цикла реализации управленческого решения. Чем выше уровень управления, тем четче контроль проявляется как самостоятельная функция, требующая для ее реализации специальных органов и должностных лиц, способных оказать помощь контролируемым, устранить выявленные в их работе недостатки»¹⁴.

Согласно позиции государствоведа Е. В. Охотского, «контроль... осуществляется в форме инспектирования, оперативных и плановых ревизий, комиссионного изучения положения дел на местах и т.д. Контрольной деятельностью занимаются органы исполнительной власти, прокурорские структуры, судебные органы, аудиторы счетных палат, специальные инспекции, омбудсмены. Контрольные органы, как правило, не принимают каких-то окончательных решений. Они устанавливают факт нарушения принятого решения, на основе чего составляются соответствующие акты и протоколы. Затем следует обращение к президенту страны либо парламенту, правительству, министру или иным вышестоящим (по отношению к проверяемому объекту) органам. Нередко итоговые материалы контрольных проверок направляются в органы прокуратуры и МВД»¹⁵.

Приведенный выше разброс мнений относительно сущности и содержания контроля позволяет сделать обоснованный вывод, что в современных теоретических изысканиях не было выработано четкой юридической конструкции контрольной деятельности. Всеми перечисленными выше учеными описываются лишь формы проявления контрольной деятельности, ее результаты, но никак не сущность и содержание.

Исследование вопросов процедурно-процессуального регулирования контрольно-надзорной деятельности вызвано необходимостью поиска путей и способов совершенствования организационно-управленческих форм деятельности государственных органов.

Контрольно-надзорные процедуры являются разновидностью административных процедур и понимаются как официально установленные действия органа исполнительной власти, имеющие фиксированное начало (юридический факт), четко определенные стадии и сроки исполнения действия, а также юридически фиксируемый результат в виде стандарта исполнения; правовое регулирование осуществляется административными регламентами.

Наиболее значимыми для контрольно-надзорной деятельности являются административные процедуры исполнения государственных функ-

¹⁴ Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М., 2004. С. 30–31.

¹⁵ Охотский Е. В. Государственное управление в современной России : учеб.-метод. комплекс. М., 2008. С. 132–133.

ций по проведению проверок, отнесенных к компетенции соответствующих органов, принятию по результатам проведенных проверок мер, предусмотренных действующим законодательством.

В проекте федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» можно выделить такие контрольно-надзорные процедуры, как проверка; режим постоянного контроля (надзора); осмотр; рейдовый осмотр; досмотр; досмотр граждан, личный досмотр; сбор информации; опрос; получение пояснений (объяснений); наблюдение; мониторинг; контрольная закупка.

Структура предлагаемого проекта не только не способствует уяснению понятийного и содержательного отличия между контролем и надзором, но и не позволяет упорядочить правоприменительную практику, так как для объектов контрольной или надзорной деятельности не представляется возможным уяснить, какой же вид проверочных мероприятий применяется в каждом конкретном случае.

На наш взгляд, мы должны выработать свою собственную концепцию разграничения административных процедур контроля и надзора, основанную как на мировом опыте, так и на концептуальных разработках реформирования и модернизации государственного управления.

Рассуждая о проблеме контрольно-надзорной деятельности в Вооруженных силах РФ, можно констатировать, что контрольно-надзорная деятельность выражается в осуществлении контроля Минобороны России, Правительства РФ, прокурорского надзора и административного надзора. Это подтверждают положения действующего законодательства. Статья 2 Федерального закона «Об обороне» предусматривает, что организация обороны включает в том числе контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, а также деятельностью Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, осуществляемый в соответствии с законодательством РФ¹⁶.

Министерство обороны России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю и Федерального агентства специального строительства¹⁷. Координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти составляют основную задачу Минобороны России.

Министерство обороны России осуществляет следующие контрольные полномочия: контроль реализации планов строительства войск и воинских формирований, планирование применения и применение войск, воинских формирований и органов в области обороны; контроль состояния мобилизационной готовности войск, воинских формирований и органов; контроль за использованием воинских перевозочных документов; кон-

¹⁶ Об обороне : федер. закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ Вопросы Министерства обороны Российской Федерации : указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

троль финансово-экономической и хозяйственной деятельности Вооруженных сил РФ; контроль за выполнением международных договоров их участниками; контроль качества продукции военного назначения, предназначенной для экспорта; контроль выполнения контрактов по государственному оборонному заказу.

Статья 6 Федерального закона «Об обороне» предписывает Правительству РФ осуществлять контроль за подготовкой организаций к выполнению государственного оборонного заказа по выпуску продукции в военное время, за выполнением государственного оборонного заказа организациями, за созданием, развитием и сохранением мобилизационных мощностей, а также за созданием воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти и подготовкой транспортных средств, подлежащих передаче Вооруженным силам РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации; организовать контроль за экспортом вооружения и военной техники, стратегических материалов, технологий и продукции двойного назначения¹⁸.

Военная автомобильная инспекция Вооруженных сил РФ осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения в Вооруженных силах РФ¹⁹.

Контроль за расходованием государственных средств и использованием государственного имущества, в том числе в Вооруженных силах РФ, относится к основным видам специального контроля, имеющим особую значимость на современном этапе становления в России рыночной экономики²⁰. При специальном (функциональном) контроле контролируется одна из сторон деятельности подконтрольного объекта.

Контрольно-надзорная деятельность в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба, направлена на обеспечение законности и имеет две взаимосвязанные стороны: а) наличие системы качественных законов и иных нормативных правовых актов, которые являются условием, предпосылкой, нормативной основой законности; б) реальное воплощение требований законодательства в практической деятельности органов военного управления, должностных лиц, всех военнослужащих²¹.

¹⁸ Об утверждении Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти военно-технического сопровождения и контроля разработки, производства и поставок продукции военного назначения : постановление Правительства РФ от 2 октября 1999 г. № 1109 с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента РФ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.03.2015).

²⁰ Правовое регулирование государственного контроля : монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2013. С. 31.

²¹ См.: *Бондаренко М. В.* Факторы обеспечения законности в сфере военной службы // Военно-юридический журнал. 2014. № 2. С. 7–10.

Контроль и надзор в Вооруженных силах РФ выступают объективно необходимым явлением общественной жизни. Существование и особенности проявления контрольно-надзорной деятельности порождены комплексом социально-экономических факторов, отражающих важнейшие закономерности социального развития, поэтому для эффективного использования возможностей контроля и надзора в решении стоящих перед ними задач немаловажное значение имеет правильное понимание сущности указанных правовых явлений.

Военный университет (г. Москва)

*Бородин Ф. С., соискатель кафедры
военной администрации, администра-
тивного и финансового права*

E-mail: Fedor_borodin@inbox.ru

Tel.: 8-926-359-77-11

Moscow Military University

*Borodin F. S., Post-graduate Student of
the Military Authorities, Administrative
and Financial Law Department*

E-mail: Fedor_borodin@inbox.ru

Tel.: 8-926-359-77-11