

УДК 342.95

О ЦЕЛЯХ НАДЗОРНО-КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ ТЕКУЩЕГО МИРОВОГО СОЦИАЛЬНОГО КРИЗИСА

© 2015 г.

Я.А. ГейвандовРоссийская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Москва

yan.geivandov@mail.ru

Поступила в редакцию 05.06.2015

Рассматриваются вопросы о контроле и надзоре как социальном явлении. Особое внимание уделено целям и функциям надзорно-контрольной деятельности государства. Автор указывает на необходимость обеспечения условий для качественного контроля и надзора в социально значимых сферах жизни общества в условиях финансового кризиса.

Ключевые слова: административное право, административный надзор, государственный контроль, контрольно-надзорная деятельность, мировой социальный кризис.

Проблемы контроля и надзора вызывали и продолжают вызывать особый интерес у представителей науки и практики независимо от того, на каких принципах строятся экономические отношения в обществе, каково государственное устройство или механизм функционирования власти в стране.

Обеспечение качественного контроля и надзора важно на любом этапе развития общества. Исторический опыт России в этом смысле подтверждает вышеупомянутый вывод.

Одной из важнейших задач науки является осознание и формулирование идей о контроле и надзоре как явлениях в первую очередь социальных, а затем политических, правовых или экономических. От этого зависят цели, принципы и методы организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Происходящие события общемирового масштаба свидетельствуют о возникновении серьезных проблем не только в мировой политике, экономике и финансовой системе. *Явления, именуемые в средствах массовой информации мировым финансовым кризисом, как представляется, в реальности свидетельствуют о возникновении мирового социального кризиса.* Поэтому именно в контексте текущего мирового социального кризиса отношений представляется актуальным рассмотреть проблемы надзорно-контрольной деятельности в общепрофессиональном смысле, как явления не только правового, но в первую очередь социально-политического, являющегося важнейшей функцией любого государства, включая нашу страну – Российскую Федерацию.

Важно понимать, что и надзорная, и контрольная, и любая другая регулирующая и правоохранительная деятельность должны быть направлены на создание условий для поступа-

тельного развития общества (экономического, социального, политического, правового, военно-оборонительного).

Между тем в общественном сознании и в сознании некоторых должностных лиц сложилось отношение к надзорно-контрольной деятельности исключительно как к способу выявления правонарушений, злоупотреблений и недостатков. К сожалению, именно упомянутые идеи оказались в основе правового регулирования и организации существующего правового механизма контрольно-надзорной деятельности. Именно на реализацию вышеупомянутых идей в качестве основных целей контрольно-надзорной деятельности нацелены соответствующие должностные лица, причем не только государственные (муниципальные), но и корпоративные.

Однако в современных кризисных условиях было бы ошибочно надзорно-контрольную деятельность рассматривать исключительно как средство ограничения, предупреждения, выявления, пресечения и/или наказания неправомерного поведения, как, например, это делается в ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [1].

Особенно неприемлемо, когда сама государственная власть позиционирует контроль и надзор как деятельность государства, от которой предпринимателям будто бы требуется защита.

То, что у предпринимателей и общества в целом сложилось негативное отношение к контрольно-надзорной деятельности, – факт общеизвестный со времен распада Союза ССР, обусловленный различными факторами

(историческими, экономическими, социально-политическими, правовыми, включая коррупционные, и т.п.).

Но представляется странным, когда негативное отношение к важнейшему направлению государственной деятельности проявляют не отдельные граждане или оппозиционно настроенные социальные группы, не предприниматели или их общественные объединения, а само государство в принимаемых федеральными органами государственной власти правовых нормах.

Принимая правовые акты, подобные выше-названному федеральному закону, само государство признает не позитивную, а негативную направленность контроля и надзора. Из самого названия федерального закона следует официальное признание федеральными законодателями того факта, что в процессе контрольно-надзорной деятельности якобы нарушаются права субъектов предпринимательской деятельности.

В качестве примера проявления негативного подхода самого государства к собственной контрольно-надзорной деятельности можно привести определение *государственного контроля (надзора)*, которое дается в ст. 2 уже упомянутого федерального закона. Государственный контроль (надзор) характеризуется как деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных выше-названным федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (далее – обязательные требования), посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Как видим, федеральное законодательство даже не упоминает в качестве цели контроля (надзора) содействие (оказание помощи) субъектам предпринимательства в налаживании их деятельности в соответствии с установленными обязательными требованиями.

Между тем именно государство, его органы власти и должностные лица призваны и обязаны стать главными защитниками не только общественных интересов, но и прав и законных интересов личности (граждан и юридических лиц).

Общество заинтересовано в свободе предпринимательства или в свободной реализации прав и законных интересов своих членов, без постоянного вмешательства со стороны государства.

Наряду с этим и общество, и граждане также нуждаются в получении качественных услуг от субъектов предпринимательской деятельности, от публичных институтов и общественных объединений.

Однако без налаженной контрольно-надзорной деятельности обеспечить предоставление качественных услуг весьма затруднительно, особенно когда надзор и контроль осуществляются не в постоянном, непрерывном режиме, а эпизодически.

Очевидно, пришло время осмысления путей (направлений) дальнейшего совершенствования основных идей и принципов контроля и надзора, его переориентации с формального сбора негатива и оснований для привлечения к ответственности к содействию функционированию всех социально значимых институтов и субъектов (государственных и частных) в интересах потребителей, отдельных граждан, социальных групп, всего общества и государства в целом.

Необходимо признать целесообразность уточнения целей контрольно-надзорной деятельности. Они не должны ограничиваться исключительно выявлением правонарушений и применением наказания к правонарушителю. Подобный подход недопустим и вреден с точки зрения обеспечения стабильного и позитивного развития общества, устойчивости государственно-правового механизма, обеспечения принципов конституционной законности и справедливости.

Цели надзорно-контрольной деятельности в современных кризисных условиях нуждаются в уточнении. Надзорно-контрольная деятельность должна обеспечивать обязательное позитивное взаимодействие между органами контроля и надзора и лицами, деятельность которых контролируется.

От контрольных и надзорных органов и должностных лиц следует требовать не просто предупреждения правонарушений, формального

обнаружения недостатков или привлечения к юридической ответственности правонарушителей, но и формулирования конкретных рекомендаций по устранению выявляемых нарушений, а в некоторых случаях и оказания помощи подконтрольному (поднадзорному) лицу в их преодолении.

Надзорно-контрольная деятельность, как важнейшая функция государства, а в некоторых случаях общественных и коммерческих организаций (например, в финансово-банковской системе), должна способствовать позитивному развитию общественных отношений, в том числе росту экономической активности и частной инициативы населения, повышению производительности труда в обществе, росту производства и сферы услуг, с опорой на которые и может формироваться эффективная социальная, экономическая, финансовая, политическая, правовая, военно-оборонительная основа Российской Федерации.

Необходимо учитывать, что надзорно-контрольная деятельность осуществляется не только в экономической или финансовой сфере, в строительстве или на производстве, в налоговой или бюджетной сфере. Не менее важно обеспечить эффективность надзорно-контрольной деятельности и в других сферах государственной и общественной жизни, например в сфере государственного строительства, правосудия и правоохранительной деятельности, в сфере социального обеспечения, в сфере обороны и безопасности.

Уточнение целей надзора и контроля могло бы способствовать обеспечению законности, обеспечению прав и законных интересов государства, общества и конкретных лиц (юридических и физических) во всех сферах единого социального организма. Так, необходимо исключить повторение в будущем известных случаев отключения от электроснабжения подразделений ракетных войск стратегического назначения и Военно-космических сил в 90-е годы прошлого века, происходившие, в том числе, из-за отсутствия должного понимания целей контроля и надзора в сфере обеспечения обороны и безопасности России.

Итак, стоит подумать, как переформатировать контрольно-надзорную деятельность так, чтобы в процессе ее реализации главным было не столько и не только выявление нарушений, но и оказание содействия (помощи) подконтрольным (поднадзорным) лицам в приведении их деятельности в соответствие с установлен-

ными стандартами, требованиями и правовыми нормами.

Эффективная надзорно-контрольная деятельность – один из элементов, обеспечивающих суверенитет любого государства, а надлежащее качество данной деятельности – важнейшее направление противодействия (преодоления) мировому социальному кризису, развивающемуся в современном мире. Сможет ли российское общество без серьезных последствий преодолеть текущий кризис, зависит, в том числе, от того насколько эффективно надзорно-контрольная функция государства регулируется и реализуется.

Таким образом, *контрольно-надзорная деятельность могла бы быть переформатирована и нацелена не только на выявление недостатков (нарушений) и назначение наказания, но и на реализацию позитивных целей. Например, целей, направленных на содействие в устранении выявляемых нарушений, особенно допущенных без умысла проверяемого лица.*

Реализация предложенного подхода, конечно же, потребует серьезного обсуждения, а в случае принятия – создания специальных административно-правовых режимов, которые могут оказаться востребованными в процессе преодоления текущего мирового кризиса и принятых некоторыми государствами антироссийских экономических и политических санкций, а также в контексте антикоррупционных мероприятий, проводимых в стране.

Надзорно-контрольная деятельность есть продолжение и воплощение другой, не менее важной публично-правовой функции – функции регулирования. Предлагаемое уточнение целей контрольно-надзорной деятельности может способствовать выявлению недостатков, пробелов и противоречий в правовом регулировании и в правоприменительной практике со стороны самих органов государственной или муниципальной власти либо уполномоченных ими лиц.

Следовательно, реализация изложенного выше предложения может способствовать достижению единства целей регулирования, контроля, надзора, а также взаимной ответственности регулятора и лиц, чья деятельность регулируется, в части достижения общих социально значимых и социально полезных целей.

Список литературы

1. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г., № 52 (часть I). Ст. 6249.

**ABOUT THE PURPOSE OF SUPERVISION AND CONTROL UNDER
THE CONDITIONS OF CURRENT GLOBAL SOCIAL CRISIS**

Ya.A. Geyvandov

In this article, we consider the issues of control and supervision as a social phenomenon, with a special emphasis on the goals and functions of supervision and control on the part of the state. The author points to the need to ensure conditions for proper control and supervision in socially significant areas of society's life under the financial crisis.

Keywords: administrative law, administrative supervision, state control, supervisory and control activities, global social crisis.

References

1. Federal'noj zakon ot 26 dekabrya 2008 g. № 294-FZ «O zashchite prav yuridicheskikh lic i individual'nyh

predprinimatelej pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii ot 29 dekabrya 2008 g., № 52 (chast' I). St. 6249.