14. Нами лишь в одном отечественном источнике была обнаружена корректная трактовка юридического содержания термина «нация»: Федерализм: энциклопедический словарь. М., 1997. С. 155. «Идея нации – это не идея моноэтнической государственности, поскольку территориальный границы между государственными образованиями, как правило, не совпадают с границами проживания этнокультурных общностей. Формирование нации непосредственно связано с реализацией идей политической демократии и гражданского общества, основой которого является статус гражданина государства как личности, имеющей равные с другими членами общества политические права».

УДК 347:963

***Мирошник С.В.***

# О СООТНОШЕНИИ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

*В статье рассматриваются дискуссионные вопросы о соотношении контроля и надзора в деятельности федеральных органов исполнительной власти. Делается вывод о необходимости четкого законодательного закрепления полномочий федеральных министерств в части осуществления надзора за состоянием и развитием определенной сферы государственного управления.*

*The article covers issues on the ratio of control and supervision in the activities of the Federal bodies of Executive power. The conclusion is made about the necessity of a clear legislative consolidation of the powers of the Federal ministries in the exercise of supervision over the condition and development of a particular sphere of state governance.*

***Ключевые слова**: федеральные органы исполнительной власти, федеральные службы, контроль, надзор, государственное управление.*

***Key words:** Federal bodies of Executive power, Federal services, control, supervision, state administration.*

Вопрос о соотношении контроля и надзора в деятельности федеральных органов исполнительной власти является весьма дискуссионным. Его решение во многом обусловлено исходным пониманием взаимосвязей контроля и надзора как общетеоретических категорий.

По мнению Д.Н. Бахраха, Г.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, следует различать собственно контроль, направленный на установление законности и целесообразности деятельности, и суженный контроль. Суженный контроль или надзор ограничивается только проверкой законности [1, с. 762].

Такую же методологическую позицию занимает и А.Ю. Гулягин, исследуя соотношение государственного контроля и прокурорского надзора [2, с. 31 – 35].

В.А. Туровская, К.А. Туровская исходят из того, что контроль – это деятельность по сравнению фактических процессов и явлений, происходящих в контролируемой сфере деятельности, с установленными требованиями, а надзор – это деятельность по систематическому, целевому наблюдению за исполнением и соблюдением поднадзорным субъектом обязательных требований в установленной сфере деятельности [3, с. 29 – 32].

Н.А. Погодина, К.В. Карелин, проведя сравнительный анализ контроля и надзора, приходят к выводу о том, что понятие контроля является более широким, чем понятие надзора, и имеет свои, специфические, признаки; а органы, осуществляющие государственный контроль, наделены более широкими полномочиями, нежели надзорные органы [4, с. 72 – 74].

Совершенно иную позицию занимает Ю.А. Андреева. Она считает, что контроль следует рассматривать в качестве одного из функциональных направлений деятельности органов исполнительной власти, в то время как надзор – в качестве основной профилирующей субъектно-определенной функции

органов, специализированных в области надзора [5].

Как справедливо отмечает Д.Л. Комягин, отделение контроля от надзора подчеркивает особый характер последнего. Контрольная компетенция, в отличие от надзорной, всегда регламентирована максимально конкретно, имеет ясные границы [6].

Мы исходим из того, что контроль и надзор, имея много общих черт, являются самостоятельными, с одной стороны, и нерасторжимыми - с другой, функциями государственного управления.

Контроль и надзор осуществляют федеральные органы исполнительной власти, наделенные для этого определенными властными полномочиями.

Предметом внимания субъектов надзора и контроля является деятельность физических и юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления, их объединений с точки зрения выполнения требований административно-правовых предписаний.

Надзорная и контрольная деятельность осуществляются в определенных процессуальных формах с использованием общих приемов и методов, таких как анализ, синтез, наблюдение, проверка, ревизия.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют контроль и надзор в трех формах: предварительной, текущей и последующей. Например, Федеральное казначейство как федеральный орган исполнительной власти (федеральная служба) осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета [7].

В то же время в условиях кардинального изменения всех сфер жизни, необходимости построения гражданского общества и правового государства на первый план выдвигается ответственность самого государства за становление и развитие новой российской государственности, в связи с этим изменяется соотношение контроля и надзора в деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Это дает основания говорить о нецелесообразности противопоставления контроля и надзора. На современном этапе развития общества и государства контроль стал составной частью надзора, его первым начальным этапом.

Сегодня надзор как система включает в себя две подсистемы:

– подсистему контроля,

– подсистему надзорного производства.

Подсистема контроля содержит такие элементы, как субъект контроля; объект контроля; предмет контроля; принципы организации и проведения контроля; способы и методы контроля; процесс контроля; подготовка проведения контрольных мероприятий (сбор и обработка материалов, лежащих в основе процесса контроля как факультативный элемент); результаты контроля; субъект контроля, принимающий решение по результатам контроля; принятие решения по результатам контроля.

Подсистема надзорного производства включает в себя такие традиционные элементы, как субъект надзора; объект надзора, в качестве которого выступает определенная система; предмет надзора, понимаемый нами как вопросы, обусловливающие стабильное функционирование и развитие системы; принципы организации надзора; процесс надзора.

Отличительными особенностями процесса надзора является использование таких технологий, как:

- сбор и обработка материалов, полученных в результате проведения контрольных мероприятий,
- анализ и исследование нарушений и отклонений в процессе функционирования поднадзорной системы,
- разработка, представление и (или) утверждение предложений, направленных на устранение препятствий, мешающих нормальному функционированию и развитию поднадзорной системы,
- разработка предложений по повышению эффективности функционирования поднадзорной системы.

Соответственно цели надзора гораздо шире целей контроля. Речь идет не только о проверке соблюдения законодательства, но и об обеспечении стабильного и поступательного развития всех поднадзорных объектов.

Контроль и надзор могут осуществлять исключительно органы публичной власти, в то время как определенный объем контрольных полномочий может закрепляться законодателем за иными субъектами. В частности, банки, имеющие лицензии на осуществление банковских операций в рублях и иностранной валюте, выполняют функции агентов валютного контроля, т. е. контролируют движение

валютных средств по экспортно-импортным операциям.

Субъекты, наделенные надзорными и контрольными полномочиями, имеют право непосредственно вмешиваться в деятельность проверяемых объектов. Причем степень вмешательства такова, что, в конечном счете, может определить судьбу проверяемого лица. Решение налоговых органов о приостановлении операций по счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей фактически парализуют их работу. Приостановление действие лицензии страховщика означает запрет на заключение договоров страхования, договоров перестрахования, договоров по оказанию услуг страхового брокера.

Вмешательство надзорных, контрольных органов осуществляется в те сферы жизни проверяемых объектов, которые регулируются нормами публичного права. Вторжение в деятельность, попадающую в область частноправового регулирования (заключение договоров, контрактов, распределение прибыли), законом запрещено.

Субъекты, обладающие надзорными и контрольными полномочиями, различаются по масштабам своей деятельности. Надзор устанавливается за системой, в то время как контроль распространяется на отдельные элементы той или иной системы.

Закон РФ от 21.03.1991 № 943-1 (в ред. от 21.11.2011) «О налоговых органах Российской Федерации» определяет налоговые органы Российской Федерации как единую систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетную систему Российской Федерации других обязательных платежей, установленных законодательством Российской Федерации, а также контроля и надзора за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции и за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации в пределах компетенции налоговых органов [8].

Следовательно, объектом надзора налоговых органов является налоговая система страны, а также система воспроизводства и обращения некоторых подакцизных товаров.

Объектом контроля выступает деятельность физических и юридических лиц - налогоплательщиков, налоговых агентов, иных лиц, а также субъектов, занятых в производстве и обороте определенных законом товаров.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности, является Федеральная служба по финансовым рынкам [9].

Федеральная служба по финансовым рынкам осуществляет контроль и надзор за:

соблюдением субъектами страхового дела страхового законодательства, в том числе путем проведения проверок их деятельности на местах;

выполнением иными юридическими и физическими лицами требований страхового законодательства в пределах компетенции Службы;

предоставлением субъектами страхового дела, в отношении которых принято решение об отзыве лицензий, сведений о прекращении их деятельности или ликвидации;

достоверностью представляемой субъектами страхового дела отчетности;

обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности в части формирования страховых резервов, состава и структуры активов, принимаемых для покрытия страховых резервов, квот на перестрахование, нормативного соотношения собственных средств страховщика и принятых обязательств;

составом и структурой активов, принимаемых для покрытия собственных средств страховщика;

выдачей страховщиками банковских гарантий;

соблюдением страховыми организациями требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части, относящейся к компетенции Службы.

Объектом надзора Федеральной службы по финансовым рынкам является страховая система как составной элемент финансового рынка страны.

Объектом контроля Федеральной службы по финансовым рынкам является деятельность субъектов страхового дела: страховщиков, страховых брокеров, страховых актуариев.

Контроль и надзор в сфере образования осуществляются Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими контроль и надзор в сфере образования [10].

Объектом надзора указанного федерального органа является система образования страны, которая включает в себя совокупность взаимодействующих:

преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;

сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов;

органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций;

объединений юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющих деятельность в области образования.

Объектом контроля является деятельность образовательных учреждений каждого уровня образования, научных организаций, их филиалов, а также советов по защите докторских и кандидатских диссертаций, ученых советов по вопросам присвоения ученых званий.

Контроль и надзор в сфере образования направлены на обеспечение и защиту конституционного права граждан Российской Федерации на получение качественного образования; исполнение законодательства РФ в области образования, науки, научно-технической деятельности, молодежной политики, аттестации научных и научно-педагогических кадров.

Согласно действующему законодательству контроль и надзор признаются самостоятельными функциями, но при этом между ними не проводится четкого нормативного разграничения.

«Под функциями по контролю и надзору понимаются:

осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, 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» [11].

Выполнение функций по контролю и надзору в установленной сфере деятельности возложено на соответствующие федеральные службы, имеющие статус федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, на наш взгляд, законодательно контроль и надзор признаны, с одной стороны, самостоятельными, а с другой – взаимосвязанными между собой направлениями деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Анализ Положений, определяющих правовой статус Федеральных служб, показывает, что, несмотря на все усилия и желания, не удалось добиться четкого разграничения контроля и надзора между федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами.

Федеральное медико-биологическое агентство как федеральный орган исполнительной власти одновременно осуществляет функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда (в том числе при подготовке и выполнении космических полетов по пилотируемым программам, проведении водолазных и кессонных работ) и населения отдельных территорий по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации, и функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития, включая медико-санитарное обеспечение работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий, оказание медицинской и медико-социальной помощи, предоставление услуг в области санаторно-курортного лечения, организацию проведения судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертиз, донорство крови, трансплантацию органов и тканей человека [12].

Федеральное агентство по рыболовству осуществляет государственную функцию по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации [13].

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений [14].

Указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ возможно возложение функций по контролю и надзору на Федеральное космическое агентство [15].

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что функции контроля и надзора осуществляют не только федеральные службы, но и некоторые федеральные министерства и федеральные агентства.

Дальнейшее проведение административной реформы требует, прежде всего, четкости от самого законодателя. На наш взгляд, установленное разграничение полномочий между федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами себя не оправдало. Об этом свидетельствует следующее:

во-первых, значительно возросла численность государственного аппарата;

во-вторых, игнорирование соотношение контроля и надзора привело к тому, что правовое регулирование осуществляют федеральные министерства, а надзор – федеральные службы.

Ведь надзор осуществляется за системой, функционирующей на основе соответствующих нормативно-правовых актов. И именно федеральные министерства должны не только осуществлять нормативное регулирование, но и следить (надзирать) за развитием системы в целом, во время корректируя нормативную базу.

Необходимо помнить, что эффективный контроль и надзор являются важнейшими составляющими процесса укрепления доверия общества и государства, средством достижения благосостояния человека и стабильности публичной власти.

**Литература**

1. *Бахрах Д.Н, Россинский Б.В, Старилов Ю.Н*. Административное право: Учебник. 3-е изд., пересм. и доп. М., 2007.

2. *Гулягин А.Ю*. Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5.

3. *Туровская В.А., Туровская К.А*. Соотношение функций по контролю и надзору, реализуемых Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7.

4. *Погодина Н.А., Карелин К.В*. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3.

5. *Андреева Ю.А*. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор»// Административное право и процесс. 2009. № 2.

6. *Комягин Д.Л*. Бюджетное право России: Учебное пособие / Под ред. *А.Н. Козырина*. М., 2011.

7. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (в ред. от 26.12.2011) «О Федеральном казначействе» // Российская газета. 2004. № 272; Собрание законодательства РФ. 2012. № 1. Ст. 180.

8. Закон РФ от 21.03.1991 № 943-1 (в ред. от 21.11.2011) «О налоговых органах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 492; Российская газета. 2011. № 159.

9. Постановление Правительства РФ от 29.08.2011 № 717 (в ред. от 05.05.2012) «О некоторых вопросах государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» (вместе с «Положением о Федеральной службе по финансовым рынкам») Собрание законодательства РФ. 2011. № 36. Ст. 5148; Собрание законодательства РФ. 2012. № 20.Ст. 2562.

10. Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 300 (ред. от 24.10.2011) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки»// Собрание законодательства РФ. 2004. № 26. Ст. 2670; Собрание законодательства РФ. 2011. № 44. Ст. 6272.

11. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (в ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных ор-

ганов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945; Собрание законодательства РФ. 2010. № 26. Ст. 3331.

12. Постановление Правительства РФ от 11.04.2005 № 206 (в ред. от 19.06.2012) «О Федеральном медико-биологическом агентстве» // Российская газета. 2005. № 84; Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. Ст. 3527.

13. Приказ Росрыболовства от 20.08.2010 № 708 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством по рыболовству государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 51.

14. Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 (в ред. от 30.06.2012) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства») // Собрание законодательства РФ. 2010. № 40. Ст. 5068; Собрание законодательства РФ. 2012. № 28. Ст. 3905.

15. Постановление Правительства РФ от 26.06.2004 № 314 (в ред. от 25.04.2012) «Об утверждении Положения о Федеральном космическом агентстве» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2777; Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2411.

УДК 342.5

***Акопов Л.В.***

# ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

*Проблемы юридической модернизации системы и структуры федеральных органов исполнительной власти весьма актуальны в современной России. В этой связи в настоящей статье ведется дискуссия о путях решения проблемы стабилизации и оптимизации законодательного закрепления организации исполнения конституционных функций Правительства Российской Федерации.*

*The modernization of federal executive power is very actually problem of contemporary Russia State. That is why in this article discussed about ways to solve the problem of stabilization and optimization legally organization of constitution function of Government of Russia Federation*

***Ключевые слова:*** *Конституция Российской Федерации, система федеральных органов исполнительной власти, структура федеральных органов исполнительной власти, Правительство Российской Федерации, модернизация исполнительной власти.*

***Key words:*** *Constitution of Russian Federation, system of federal executive power, Government of Russian Federation, modernization of executive power.*

Соблюдая принцип научности рассмотрения важнейших проблем развития государства и общества, определимся с исходными наиболее емкими (гиперонимными) дефинициями, необходимыми в логике анализа избранной темы.

Прежде всего следует обратить внимание на то, что в юридическом тезаурусе по неизвестным нам причинам отсутствуют разъяснения понятий «система федеральных органов исполнительной власти» (далее «система ФОИВ») и «структура федеральных органов исполнительной власти» (далее – «структура ФОИВ»). По крайней мере в уже изданных и переизданных юридических энциклопедиях их нет [1]. И это, в общем-то, ненормально, так как понятия «система ФОИВ» и «структура ФОИВ», несомненно, выступают в качестве ключевых категорий политико-юридической организации деятельности общефедеральной исполнительной