

трализации причин коррупционной преступности и условий, ей способствующих. Мы считаем наиболее удачным применение двухуровневой системы предупреждения взяточничества, так как роль индивидуального предупреждения в оказании непосредственного воздействия на лиц, склонных к совершению коррупционных проявлений, ввиду большой латентности незначительна.

Деятельность государства в осуществлении общесоциального предупреждения состоит из социально-экономических, организационно-правовых и иных мер, которые направлены на устранение, ослабление и нейтрализацию процессов и явлений, детерминирующих преступность.

#### Библиографические ссылки

1. Алексеев, А.И. Криминология : курс лекций / А.И. Алексеев. 4-е изд., исп. и доп. М. : Щит-М, 2004.
2. Криминология : учебник / под ред. проф. Н.Ф. Кузнецовой, проф. В.В. Лунеева. 2-е изд. перер. и дополн. М. : Волтерс Клувер, 2004.
3. Криминология : учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. 2-е изд., перераб. и дополн. М. : Юристъ. 2000.
4. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 годы : утв. указом Президента Респ. Беларусь № 384 от 12 июня 2006 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2006. № 92. 1/7667.

*И.И. Мах, заведующий кафедрой государственного права Государственного института управления и социальных технологий БГУ, кандидат юридических наук, доцент*

## О ПОНЯТИИ И ОСНОВНЫХ ПРИЗНАКАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА

*На основе анализа имеющихся в научной литературе взглядов, а также законодательства Республики Беларусь предложены отвечающие современным требованиям понятия и основные признаки административного надзора.*

*По мнению автора, административный надзор представляет собой организационно-правовую форму исполнительной власти, включающую в себя систематическое наблюдение ее специальных органов за выполнением юридическими и физическими лицами установленных государством норм и правил в области общественного порядка и общественной безопасности, выявление их нарушений и применение к нарушителям мер административного принуждения.*

*Основными признаками административного надзора, имеющими значение для формирования современной контрольно-надзорной системы Республики Беларусь, являются: а) более простая по сравнению с контролем «технология» его проведения; б) высокая степень независимости сторон (субъектов надзора); в) большая по сравнению с контролем вариативность выбора поднадзорных средств и способов восстановления нарушенной им законности; г) широкая возможность использования технических средств; д) наличие развитой, имеющей большой опыт работы системы административно-надзорных органов.*

Административный надзор как объект внимания не является, с одной стороны, чем-то новым в исследованиях, с другой – до сих пор относится к числу дискуссионных [5]. Особенно актуальной видится эта проблема в условиях формирования современной контрольно-надзорной системы Республики Беларусь. Краеугольным камнем в области уяснения понятия сущности и содержания административного надзора является вопрос его соотношения с контролем. Он же служит основным и в деле определения роли и места контроля и административного надзора в деятельности органов исполнительной власти Республики Беларусь. Этому вопросу посвящено немало работ ученых правоведов. Изучение их мнений позволяет выделить две основные группы, одна из которых придерживается точки зрения о независимости, самостоятельности административного надзора, другая полагает, что административный надзор – разновидность контроля.

К первой группе относятся Ф.С. Разаренов, А.А. Кармолицкий, Р.И. Денисов и др. В частности, Ф.С. Разаренов при анализе содержания понятия «административный надзор» в качестве методологической основы использует признак отсутствия организационной соподчиненности у субъектов надзора и поднадзорных объектов. Рассуждая о различии между ними, он указывает и на то, что оно состоит прежде всего в объеме их компетенции. По его мнению, органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией. Различие органов административного надзора и внешнего контроля определяется им и по субъектам, на которые она распространяется [4, с. 69–75]. Дифференциацию надзора и контроля, по его мнению, можно осуществлять также и на основе объема их деятельности,

контроль и административный надзор различаются также и по характеру полномочий субъектов [4, с. 77–78]. В результате Ф.С. Разаренов делает вывод о том, что административный надзор является самостоятельным организационно-правовым способом обеспечения законности в государственном управлении и представляет собой систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и актов, основанных на законе, осуществляемое органами управления по подведомственным им вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности [4, с. 74].

Как нам представляется, доводы Ф.С. Разаренова в большей их части очевидны и убедительны. Вместе с тем хотелось бы остановиться на некоторых из них. В частности, это касается вопроса о таком критерии различия контроля и надзора, как наличие у контрольных органов и отсутствие у надзорных организационной соподчиненности. Безусловно, в большинстве случаев это положение верно. Однако иногда, например в процессе осуществления контрольных функций Комитетом государственного контроля Республики Беларусь, такая соподчиненность отсутствует, по сути, нет ее и в случае осуществления контрольных функций Президента республики. Она есть, например, у таких органов, как органы санитарного, технического надзора Министерства обороны Республики Беларусь, МВД, КГБ, отраслевая подчиненность которых очевидна. Видимо, в этом случае уместнее говорить не о методологической основе дифференциации контроля и надзора, а о характерном признаке административного надзора – отсутствии организационной соподчиненности.

Не совсем понятно указание автора в качестве схожих признаков внешнего контроля и надзора на их избирательный характер, то есть контроль (надзор) за определенными сторонами деятельности и по определенным вопросам. Данный критерий достаточно широк и вряд ли в таком виде может быть указан в качестве характерных признаков контроля и надзора. В этом случае можно было бы выделить такой характерный признак, как осуществление контроля (надзора) за деятельностью, носящей регламентированный нормативными актами характер, о чем утверждают некоторые авторы, в частности М.С. Студеникина и Н.Г. Салищева.

По мнению А.А. Кармолицкого, административный надзор представляет собой деятельность специально уполномоченных органов государства (государственных инспекций), осуществляемую независимо от ведомственных границ, направленную на обеспечение с использованием мер административного принуждения единообразного исполнения специальных правовых норм органами государственного управления, предприятиями, организациями, учреждениями, должностными лицами и гражданами [3, с. 33].

Подобный взгляд на административный надзор более точно определяет его рамки. Вместе с тем при всей положительности данной формулировки невольно возникает вопрос о том, что понимает автор под «специальными правовыми нормами», какой квалифицирующий элемент лежит в их основе. К сожалению, ответа на этот вопрос автор не дает. Дискуссионным представляется и сведение автором круга административно-надзорных органов лишь к государственным инспекциям.

Особого внимания заслуживает мнение Р.И. Денисова. В своих работах он, отстаивая самостоятельность административного надзора, выделяет в качестве общих характеризующих признаков специальные задачи в сфере контроля (в широком смысле слова); законченность (очевидность) организационного выделения субъектов данной деятельности в общей системе государственных органов; специфику основного метода их деятельности; наличие специального объекта; издание нормативных актов, устанавливающих специальную компетенцию для всех звеньев системы в целом либо составных ее частей. При этом главной задачей надзорных органов автор называет «...наблюдение за соответствием производственной и всякой иной деятельности коллективов либо отдельных людей правовым предписаниям с целью охраны конкретных управленческих общественных отношений от всякого рода посягательств» [2, с. 12]. Однако, как и всякий творческий труд, представленные им положения носят дискуссионный характер. В частности, автор в числе специальных задач надзора назвал и специальные задачи в сфере контроля.

Ко второй группе можно отнести Н.Г. Салищеву, М.С. Студеникину, Е.В. Шорину, В.С. Пронину и др. В частности, по мнению Н.Г. Салищевой, административный надзор заключается в проверке выполнения установленных государством правил и норм, обеспечивающих нормальное функционирование данной отрасли управления. Характерной же чертой административно-надзорной деятельности, на ее взгляд, является также то, что орган, ее осуществляющий, (та или иная государственная инспекция) не проверяет всю работу подконтрольного объекта, а сосредоточивает свое внимание

лишь на выполнении сравнительно небольшого количества норм и правил. Автор отмечает также, что административный надзор, как и внешний контроль, часто исключает возможность непосредственного оперативного вмешательства в сам управленческий процесс. В итоге Н.Г. Салищева делает заключение, что административный надзор представляет собой специфическую форму надведомственного контроля и метод деятельности органов внешнего государственного контроля [1, с. 180, 186].

Все приведенные Н.Г. Салищевой признаки административного надзора заслуживают внимания и упоминаются многими авторами первой группы, и есть все основания вести речь не о наличии присущих административному надзору признаков, а об их оценке, и прежде всего с точки зрения их значимости в вопросе «самостоятельности» надзора и контроля. Как нам представляется, определяющим в этом вопросе может стать фактор, связанный с ролью и местом административно-надзорных органов в условиях сегодняшнего дня, условиях развития демократических форм и методов административной деятельности, в числе которых административный надзор как более «мягкая» по сравнению с контролем форма, на наш взгляд, получит более широкое развитие. М.С. Студеникина также отмечает административный надзор как разновидность подведомственного контроля, как форму активного наблюдения, сопровождающуюся применением в необходимых случаях мер административно-властного характера [7, с. 18].

В числе присущих административному надзору черт она называет: уозсть сферы приложения надзора, определяемую группой однородных норм, правил, требований; ограничение пределов его компетенции проверкой только законности действий конкретного объекта; применение мер административного воздействия. Как нам представляется, высказанная позиция также заслуживает внимания, с отдельными ее положениями мы вполне согласны и поддерживаем их. Дискуссионным, на наш взгляд, является высказанное автором положение о том, что только административному надзору принадлежит право применения в необходимых случаях мер административно-властного характера. Аналогичные меры могут применяться и отдельными органами контроля, в частности об этом можно судить исходя из ст. 19 «Порядок применения экономических санкций и мер административного воздействия» закона Республики Беларусь «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь».

Несколько меньшая категоричность в определении соотношения контроля и надзора звучит у В.Е. Шориной [8, с. 97–104]. Особое место, на наш взгляд, занимает позиция Е. Старосьцяка. По его мнению, не надзор, а контроль за деятельностью органов государственного управления выступает как служебная по отношению к надзору функция [6, с. 199, 202]. Подобная позиция, безусловно, интересна, хотя, как и все иные, не лишена дискуссионности.

Не проясняет положения о соотношении надзора и контроля и законодатель. Отсутствие различия контроля и надзора и, как следствие этого, беспорядочное использование этих понятий, и, что особенно важно смещение надзорных и контрольных функций можно обнаружить и в иных нормативных документах, в их числе ст. 1 закона Республики Беларусь «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», постановление Совета Министров Республики Беларусь № 1947 «О государственном надзоре за соблюдением законодательства по архивному делу и ведению делопроизводства в Республике Беларусь» от 22 декабря 1998 г., закон Республики Беларусь «О Национальном архивном фонде и архивах в Республике Беларусь».

Вместе с тем важность определения соотношения надзора и контроля и деятельности осуществляющих их органов диктуется потребностями жизни. Определение места и назначения специальных органов в системе государственного аппарата обусловлено необходимостью установления взаимоотношений этих органов между собой, исключения возможного дублирования, обеспечения согласованности координирования действий при осуществлении контроля и надзора.

Выявление сущности административного надзора может быть осуществлено путем сравнения его с другими видами контрольной и надзорной деятельности. Проведенный в этой области анализ позволяет в качестве дифференцирующих признаков административного надзора выделить в сравнении с прокурорским надзором: а) различие систем, к которым они относятся (органы административного надзора входят в систему исполнительной власти, а прокурорского надзора – независимы по отношению к любой ветви власти, являются органами высшего надзора за соблюдением законности); б) объем полномочий (прокуратура охватывает деятельность поднадзорного субъекта с различных сторон, органы административного надзора имеют более узкий сектор полномочий, ограниченный правилами, стандартами; в) механизм использования мер правового воздействия (органы прокуратуры

ры реализуют это право через «промежуточное звено» – соответствующую администрацию, вышестоящий орган или суд, органы административного надзора наделены правами непосредственного применения мер правового воздействия, принуждения).

Отличительными чертами административного надзора и надведомственного контроля являются: а) невозможность вмешательства органов административного надзора (кроме особых случаев) в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов и оценка их деятельности только с точки зрения законности; б) роль и место надзорных функций (для органов административного надзора они являются основными, для органов надведомственного государственного контроля – их частью; в) объекты надзора и контроля (в отличие от контроля административный надзор осуществляется и за отдельными гражданами). Существенно отличаются от административного надзора судебный, внутриведомственный и общественный контроль.

Важным фактором в деятельности любого контролирующего органа (лица), будь то надведомственный или внутриведомственный контроль, является, на наш взгляд, его профессиональная ориентация в деятельности подконтрольного. Контролирующий орган (лицо) должен дать не только правовую характеристику деятельности подконтрольного объекта, но и оценить эффективность его работы, то есть дать ее профессиональную оценку.

Необходим ли такой уровень профессиональной ориентации органов (лиц), осуществляющих административный надзор? По нашему мнению, нет, во всяком случае, не всегда. Примером может служить надзор, осуществляемый органами государственной автомобильной инспекции (сотрудник ГАИ, осуществляющий надзор в сфере соблюдения водителями автотранспорта правил дорожного движения, не обязательно должен быть водителем, иметь соответствующее водительское удостоверение). Следовательно, в качестве признака контрольного органа может быть признано положение о «профессиональной однородности» контролируемого и контролирующего и возможности отсутствия таковой у надзорного органа.

В основу разграничения контрольной и надзорной деятельности может быть положен такой критерий, как основная задача, для решения которой создан тот или иной орган. Основной задачей органов контроля является проверка фактического исполнения контролируемым поставленных перед ним целей. Контроль исполнителя заключается в оценке количества и качества результатов его деятельности, целесообразности выбора тех средств и способов, которые были применены для достижения поставленных целей. Соответственно своему назначению органы контроля наделены управленческой властью: они могут принимать акты, обязательные для исполнения подконтрольными органами, должностными лицами, привлекать к дисциплинарной и административной ответственности.

Специфика правоохранительной деятельности надзорных органов отражается и на содержании их правовых актов. В отличие от актов органов контроля акты надзорных органов не содержат новых норм права, а представляют собой предписания индивидуального характера. Акты надзорных органов являются правоприменительными по своему содержанию и правоохранительными по своей цели. Цель надзора, а точнее, надзорной деятельности – охрана правового предписания, норм права. Можно ли отнести эту цель как основную к контролю? По нашему мнению, вряд ли. Сущность контроля в широком смысле состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые он (объект) получил от управляющего звена, являющегося, как правило, вышестоящим органом. В связи с этим контроль, на наш взгляд, применим в большей мере к государственному сектору производственно-хозяйственной деятельности и в меньшей – к негосударственному.

Надзорный орган предоставляет поднадзорному право самому принимать решение, которое должно вернуть его в правовое поле. В случае нарушения нормы он принимает меры, направленные на восстановление правомерности и предупреждения (недопущения) новых нарушений нормы. Именно эти положения, по нашему мнению, могут лечь в основу дифференциации в деле различия функций контрольных и надзорных органов.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, можно сделать следующие выводы.

Административный надзор представляет собой организационно-правовую форму исполнительной власти, включающую систематическое наблюдение ее специальных органов за выполнением юридическими и физическими лицами установленных государством норм и правил в области общественного порядка и общественной безопасности, выявление их нарушений и применение к нарушителям мер административного принуждения.

Характерными признаками, позволяющими произвести дифференциацию контроля и административного надзора, могут служить:

- 1) ведомственная (организационная) подчиненность субъектов контрольной и надзорной деятельности и подконтрольных или поднадзорных субъектов;
- 2) критерий оценки действий поднадзорных или подконтрольных субъектов (законность, законность и целесообразность);
- 3) степень «вмешательства» в оперативно-хозяйственную деятельность подконтрольных или поднадзорных субъектов;
- 4) круг субъектов, на которые распространяется деятельность контрольных и надзорных органов;
- 5) возможность осуществления контрольных и надзорных полномочий по собственной инициативе;
- 6) различие методов деятельности контрольных и надзорных органов;
- 7) возможность применения мер дисциплинарного, административного принуждения;
- 8) наличие (степень) профессиональной подготовки лиц, осуществляющих контрольные и надзорные функции.

Основными признаками административного надзора, имеющими значение для формирования современной контрольно-надзорной системы Республики Беларусь, являются:

- 1) более простая в сравнении с контролем технология его проведения, заключающаяся лишь в оценке правомерности объекта;
- 2) высокая степень независимости сторон (субъектов надзора), позволяющая наиболее объективно давать правовую оценку реальному состоянию поднадзорного объекта;
- 3) большая по сравнению с контролем вариативность выбора поднадзорным средств и способов восстановления нарушенной им законности;
- 4) широкая возможность использования технических средств, позволяющих не только обеспечить большую по сравнению с контролем точность и объективность оценки соблюдения поднадзорным соответствующего правового режима, но и повысить эффективность такой работы;
- 5) наличие развитой, имеющей большой опыт работы системы административно-надзорных органов.

Следовательно, анализ природы административного надзора позволяет сделать заключение о предпочтении административного надзора в формировании современной контрольно-надзорной системы.

Целесообразность такого шага обусловлена также:

снижением расходов на содержание системы органов контроля и надзора Республики Беларусь путем частичной замены более затратных контрольных органов менее затратными административно-надзорными;

большой по отношению к контролю возможностью перевода их на систему хозрасчета;

снижением доли «ненормативного» усмотрения со стороны контролирующих органов, создающего благоприятную почву для взяточничества и коррупции.

#### Библиографические ссылки

1. Государственный и общественный контроль в СССР / ред. В.И. Туровцев. М. : Наука, 1970.
2. Денисов, Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения / Р.И. Денисов. М. : ВНИИБД МВД СССР, 1981.
3. Кармолицкий, А.А. О понятии административного надзора / А.А. Кармолицкий // Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право. 1984. № 4.
4. Разаренов, Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении / Ф.С. Разаренов // Вопросы советского административного права на современном этапе : сб. ст. / под ред. доц. Ю.М. Козлова. М. : Госюриздат, 1963.
5. Советское административное право : учебник для вузов / отв. ред. П.Г. Василенков. М. : Юрид. лит., 1990.
6. Старосьяк, Е. Элементы науки управления / Е. Старосьяк. М. : Прогресс, 1965.
7. Студеникина, М.С. Государственный контроль в сфере управления / М.С. Студеникина. М. : Юрид. лит., 1974.
8. Шорина, Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е.В. Шорина. М. : Наука, 1981.