

8. Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь : Декрет Президента Респ. Беларусь, 10 дек. 1998 г., № 22 // Собр. декретов, указов Президента и постановлений Правительства Респ. Беларусь, 1998 г., № 35, ст. 888.

9. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь от 9 нояб. 2010 г. № 575, в ред. от 24.01.2014 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.

УДК 342

А. В. Лапин,

кандидат юридических наук

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки

«Институт проблем рынка Российской академии наук», Москва, Российская Федерация

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ

Введение. В теории административного права, как правило, различают понятия государственного контроля и административного надзора. Если функция контроля обеспечивает законность, соблюдение обязательных требований, предусматривает проведение проверки на предмет достижения заложенной в правовой норме модели и анализ фактического состояния выполнения установленных нормой правил поведения, а в случае выявления отклонений предусматривает меры для исправления (корректировки) выявленных отклонений, то основная функция надзора — это фиксация нарушений правил поведения и принятие мер административного принуждения.

Основная часть. Пределом осуществления надзора является компетенция субъекта надзорного органа. Органы надзора не дают оценку деятельности поднадзорных объектов в части целесообразности самой хозяйственной деятельности. При осуществлении административного надзора происходит предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, а также в рамках административно-юрисдикционной деятельности надзорных органов привлечение виновных к административной ответственности. Раскрытие преступлений, привлечение виновных лиц к уголовной ответственности осуществляется в рамках правоохранительной функции государства иными органами государственной власти.

А. В. Мелёхин и другие исследователи выделяют важную особенность: «в ходе административного надзора осуществляется проверка исполнения общеобязательных правил специального характера, устанавливаемых законами и подзаконными нормативными актами». При этом между субъектами и объектами административного надзора в отличие от государственного контроля отсутствует организационная связь [1]. Предметом административного надзора в экономической сфере выступает оценка законности деятельности не подчиненных надзорным органам хозяйствующих субъектов: юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

М. А. Лапина и Д. В. Карпухин выделяют различия: при контроле — это выявление и принятие мер по добровольно-принудительному устранению выявленных отклонений в деятельности подконтрольного объекта с целью соблюдения им законности, целесообразности и повышения эффективности его деятельности; при надзоре (административном, а также банковском, техническом и др.) — выявление нарушений обязательных требований и применение государственно-принудительных мер, как правило, административно-правового характера в виде предупреждения, пресечения, восстановления и наказания, по соблюдению законности деятельности поднадзорного объекта.

Административный надзор, не вмешиваясь во внутриорганизационные отношения, не оценивая эффективность и результативность деятельности подконтрольного объекта, не предлагая меры по корректировке (устранению) выявленных нарушений обязательных требований, и в этом смысле, являясь лишь частью государственного контроля, нацелен на выявление нарушений норм законов и подзаконных нормативных актов и на дальнейшее применение мер государственного принуждения [2]. Авторы приходят к выводу, что административный надзор совмещает в себе часть контрольной деятельности и в полной мере административно-юрисдикционную деятельность [2].

В нормативных правовых актах России отсутствуют принципиальные различия между контролем и надзором. Напр., в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под функциями по контролю и надзору понимается непосредственно сама контрольно-надзорная деятельность, а также разрешительная и регистрационная деятельность в рамках контрольно-надзорной деятельности [3]. В ч. 1 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», понятие, отождествляя контроль и надзор, содержит элементы как контрольной деятельности, так и надзорной [4].

Цель государственного контроля (надзора) как одного из способов соблюдения законности подконтрольными субъектами представляет собой обеспечение безопасности личности, общества, государства и иных объектов контрольно-надзорной деятельности, надлежащего качества продукции, выполнения работ, оказания услуг; в конечном итоге — улучшение качества жизни населения страны.

Понятие государственного контроля (надзора), единые материальные административно-правовые нормы по осуществлению контрольно-надзорных функций органами государственного управления должны быть зафиксированы в базовом федеральном законе о государственном контроле (надзоре) в Российской Федерации.

В целях обеспечения учета проводимых при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля проверок, а также их результатов был законодательно создан единый реестр проверок. Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415 были установлены правила формирования и ведения единого реестра и поэтапно началось функционирование единой информационной базы проверки, размещение которой осуществляется на сайте proverka.gov Генеральной прокуратурой РФ. Сведения о проверочных мероприятиях федеральных органов исполнительной власти вносятся в Реестр 1 июля 2015 г., органов исполнительной власти субъектов РФ — с 1 июля 2016 г., муниципальных органов — с 1 января 2017 г. Создание и ведение единой информационной базы проверок повышает открытость государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, способствует оптимизации и повышению эффективности и результативности деятельности контрольно-надзорных органов.

По поводу установления моратория на проведение плановых проверок субъектов малого предпринимательства, первоначально введенных ст. 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2018 г., однозначно положительной оценки как субъектами малого бизнеса, так и экспертами, представителями органами государственной власти не дается по ряду причин: с одной стороны увеличилось число внеплановых проверок, с другой — произошли некоторые серьезные чрезвычайные ситуации в связи с отсутствием таких проверок (например, пожар в торговом комплексе «Зимняя вишня» в Кемерово с большим количеством пострадавших).

Для отмены моратория на плановые проверки субъектов малого предпринимательства и повышения результативности деятельности контрольно-надзорных органов в отношении всех объектов контроля постепенно во многие сферы государственного управления вводится риск-ориентированный подход метода организации и осуществления государственного контроля (надзора). Риск-ориентированный подход применяется при проведении достаточно большого количества проверок. Их виды приведены в Перечне, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806. В настоящее время к ним относятся 39 видов контроля, например: федеральный государственный пожарный надзор, федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, федеральный государственный экологический надзор, федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения, федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей и др. [5]. При применении риск-ориентированного подхода деятельности организации или индивидуального предпринимателя (используемым им объектам) присваивается определенная категория риска или класс опасности. Это напрямую влияет на периодичность проведения плановых проверок. Чем выше категория риска (класс опасности), тем чаще проводятся проверки. Такой метод используется для большинства видов проверок. Категорию риска (класс опасности) для каждого вида контроля (надзора) устанавливает соответствующий орган. Для этого применяются определенные критерии. Кроме того, региональные проверки, проводимые с применением риск-ориентированного подхода, могут быть установлены и на уровне субъекта РФ (ч. 1.2 ст. 8.1 Федерального закона № 294-ФЗ).

Совершенствование контрольно-надзорной деятельности происходит на основе «Приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», паспорт которой утвержден 21 декабря 2016 г. Программа запланирована на 9 лет (с 21.12.2016 по 31.12.2025) и включает такие проекты, как внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности; внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности; систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований; внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований; внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов; внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности; автоматизация контрольно-надзорной деятельности, а также повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях.

Однако существует пробел в важной составляющей контрольно-надзорной деятельности — применяемые многочисленными контрольно-надзорными органами меры государственного принуждения — не выделены и не систематизированы в качестве самостоятельных в законодательстве России. Такие меры играют более значимую роль по сравнению с мерами административного наказания и мерами производства по делам об административных правонарушениях, применяемые в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Заключение. Понятие государственного контроля (надзора), единые материальные административно-правовые нормы по контролю и надзору органами государственного управления должны быть зафиксированы в федеральном законе о государственном контроле (надзоре) в Российской Федерации. Реализация контрольно-надзорной деятельности должна происходить в рамках нормативно установленных административных процедур. Необходимо законодательно систематизировать меры государственного принуждения.

Список цитируемых источников

1. Административное право Российской Федерации : учебник / под ред. А. В. Мелехина. — М. : Юстиция, 2016. — С. 265.
2. Лапина, М. А. Влияние контрольно-надзорных функций органов публичного управления на развитие реального сектора экономики / М. А. Лапина, Д. В. Карпухин // Экономика. Налоги. Право. — 2015. — № 2. — С. 127—134.
3. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) // Собр. законодательства РФ. — 2004. — № 11. — Ст. 945.
4. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федер. закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 27.01.2019) // Собр. законодательства РФ. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6249.
5. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 12.10.2018) // Собр. законодательства РФ. — 2016. — № 35. — Ст. 5326.

УДК 349.225.6(476)

О. Н. Людвигевич,

кандидат юридических наук

Учреждение образования «Барановичский государственный университет», Барановичи

ВНЕСУДЕБНЫЕ СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ СУБЪЕКТИВНЫХ ПРАВ РАБОТНИКОВ ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Введение. Анализ судебной практики по делам, связанным с привлечением работников к дисциплинарной ответственности, свидетельствует о доверии граждан к судебной системе. Вместе с тем могут быть использованы и иные, не менее эффективные способы разрешения разногласий между работником и нанимателем, в том числе при реализации нанимателем своего права на применение к работнику, нарушившему дисциплину труда, мер дисциплинарной ответственности.

Основная часть. В Трудовом кодексе Республики Беларусь (далее — ТК Республики Беларусь) указаны два органа, рассматривающих трудовые споры, — комиссия по трудовым спорам (КТС) и суд (ст. 233) [1].

Согласно ТК Республики Беларусь для урегулирования индивидуальных трудовых споров наниматели по согласованию с профсоюзами могут создавать органы примирения, посредничества и арбитража (ст. 251) [1]. Однако на практике разрешение индивидуальных споров указанными органами осуществляется крайне редко.

В соответствии со ст. 236 ТК Республики Беларусь КТС, если она создана, является обязательным первичным органом по рассмотрению трудовых споров, за исключением случаев, когда законодательством предусмотрен иной порядок рассмотрения. При этом в данной статье, закрепляющей открытый перечень споров, которые рассматриваются КТС, споры о снятии дисциплинарного взыскания не называются [1]. Однако Постановлением Пленума Верховного Суда от 29 марта 2001 г. № 2 «О некоторых вопросах применения судами законодательства о труде» установлено, что споры о применении дисциплинарных взысканий относятся к компетенции КТС (п. 2) [2].

По нашему мнению, отсутствие в ст. 236 ТК Республики Беларусь четкого указания на то, что споры о применении мер дисциплинарной ответственности (за исключением увольнения) относятся к компетенции КТС, влечет ошибки в судебной практике. С учетом изложенного считаем целесообразным дополнить ч. 2 ст. 236 ТК Республики Беларусь п. 9: «применении мер дисциплинарной ответственности (за исключением увольнения)». Данное предложение автора настоящей работы реализовано в проекте Закона о внесении изменений в ТК Республики Беларусь. Взыскание в виде увольнения обжалуется непосредственно в суд (ст. 241 ТК Республики Беларусь) [1].

В ст. 242 Кодекса указаны сроки обращения за разрешением трудовых споров. Т. С. Таранова считает, что трудовые споры могут рассматриваться и с применением процедур медиации, и со дня заключения сторонами соглашения о применении медиации до дня прекращения медиации сроки обращения в КТС или суд должны приостанавливаться, в связи с чем необходимо внести соответствующие дополнения в ст. 242 ТК Республики Беларусь [3, с. 232].