

ОСОБЕННОСТИ КОНТРОЛЬНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ОТНОШЕНИЯ В УСЛОВИЯХ НОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Н.А. Антонова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматриваются особенности контрольно-процессуального отношения через призму его элементов, и их определения в современном законодательстве.

Ключевые слова: *контроль, контрольно-процессуальное отношение, управление.*

Управление в современном обществе, при условии всех изменений, связанных с переходом на цифровые технологии, тем не менее, сохраняет основные принципы своей реализации. Контроль, присущий любому обществу, выступает в виде особого вида управленческих отношений, отличающихся различной степенью организованности. Значительная часть этих отношений урегулирована правом. Их рассмотрение и изучение имеют большое значение, поскольку контроль выступает одновременно и как объект правового регулирования и как содержание контрольно-правовых отношений. Правоотношения по контролю обладают определенными специфическими характеристиками, которые необходимо иметь в виду при их правовом регулировании и правовой реализации.

Контрольные отношения являются разновидностью отношений по социальному управлению, возникающих по поводу одной из его функций. Функция контроля в обществе возникает и осуществляется в отношениях между людьми. Именно люди в конечном итоге определяют задачи, направления, объекты, программу, оценку результатов такого контроля. Контрольные отношения представляют собой сознательно-волевые отношения дееспособных субъектов [2, с. 30]. Для правового регулирования важен именно этот сознательно-волевой аспект контрольных отношений, поскольку право воздействует на поведение через волю и сознание людей. С этой точки зрения объектом правового регулирования управления и контроля являются сознательная, волевая деятельность людей и ее результаты.

Управленческие отношения в целом и контрольные отношения в частности выступают в качестве конкретных форм существования и волевого опосредствования производственных отношений. Поэтому и эффективность управления и контроля связана в значительной мере со степенью изученности глобальных социальных и макроэкономических систем и процессов и со степенью учета выявленных закономерностей в практической организации и регламентации системы управления. Так, нельзя не согласиться с высказыванием И. Соколовой о том, «что, как и всякое крупномасштабное социальное явление, информатизация несет в себе не только благо для человека и человечества, но и серьезную угрозу для их существования и развития в случае *бесконтрольного* (выделено мной – Н.А.) или злонамеренного использования ее возможностей» [3, с. 3]. При этом указанный автор подчеркивает, что это обстоятельство ставит информационную безопасность личности, общества и государства в ряд актуальных проблем государственной политики.

Контрольные отношения есть отношения организационные, поскольку они осуществляются в определенной системе социальных связей и имеют направленность на их упорядочение, оптимизацию. Однако эта черта контрольных отношений имеет определенные качественные оттенки. Так, если организация понимается как внутренняя упорядоченность, согласованность взаимодействия автономных частей целого, совокупность процессов, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого, то контроль всегда будет деятельностью

организационной. Даже контроль, автономно осуществляемый гражданами, имеет место в системе всеобщих социальных связей и взаимозависимостей, которые можно рассматривать как организацию в широком смысле – организацию общества. Поэтому главное, почему контрольные отношения следует считать организационными, это то обстоятельство, что они всегда происходят в определенной системе, отличающейся внутренней организацией. Однако степень организованности в той или иной системе различна, так же как разными являются пределы и масштабы таких систем.

Контроль и надзор как термины часто в литературе упоминаются как синонимы, без какой-либо дифференциации. Более того, в действующем Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) эти термины, как вытекает из самого названия акта, используются как синонимы [1]. Уточнение этих понятий имеет значение как теоретическое, так и с точки зрения отработки юридической техники правотворчества. Для многих органов надзора весьма характерна дача обязательных к исполнению иерархически не подчиненным им субъектам указаний о способах и сроках устранения нарушений, наложение запретов на дальнейшее осуществление деятельности. Да и органы прокуратуры в ряде случаев имеют право прибегать к вынесению предписаний об устранении явных нарушений закона.

В русской этимологии слово «надзор» также воспринимается с явно властной интонацией: осуществлять его может лишь субъект государственной власти в пределах своей компетенции или хозяин, собственник, автор произведения, патентодержатель и т.д. Однако применительно к нашему государственному аппарату можно сказать, что из подобного правила имеются, по меньшей мере, исключения. Так, Энергонадзор, Горный, Пожарный, Газовый, Санитарный надзоры и другие государственные инспекции действительно располагают полномочиями не только по организации и проведению контроля, но и по разработке и утверждению обязательных для подконтрольных субъектов норм и правил по методическому руководству и координации их деятельности, по применению мер государственного принуждения, юрисдикции. Но, с другой стороны, общему надзору прокуратуры такие функции не свойственны (за исключением предписаний об устранении явных нарушений закона). Контроль представительных органов государственной власти и местного самоуправления, ряда органов исполнительной государственной власти и местного самоуправления также связан с полномочиями этих органов по принятию непосредственных управленческих решений, а также актов нормотворчества и юрисдикции. Однако он именуется контролем, а не надзором.

Думается, однако, что проблема соотношения понятий контроля и надзора в контексте приведенных мнений заключена не в сочетании близких, но разных функций управления (функция контроля остается содержанием и надзора), а во внешних, формальных проявлениях функции контроля и надзора. В соответствии с этой точкой зрения правильнее, как представляется, рассматривать надзор как один из способов существования контроля, своего рода суженный контроль, его разновидность, связанную с определенной формой.

Терминологическим признаком надзора является специализация контроля за реализацией права в определенной области. Главной его задачей является проверка соответствия поведения поднадзорного и результатов этого поведения требованиям норм права, от законодательных до технических. По способам же реагирования как для «контроля» в целом, так и для «надзора» как его разновидности, в равной степени характерно и вмешательство в оперативную деятельность подконтрольного агента и отсутствие такого вмешательства с правом применения чисто контрольных мер реагирования, типа протеста. Это объясняется местом соответствующих органов в организации государственного аппарата, задачами, стоящими перед ними, и компетенцией.

Государственный контроль и надзор является одним из видов социального контроля, отличающимся наиболее выраженными организационными началами, структурными характеристиками. Эти качества отражаются в его классификациях по различным основаниям: субъектам, сферам осуществления, организационному отношению к подконтрольному объекту. Так, различается контроль представительных органов государственной власти и местного самоуправления, контроль органов исполнительной власти, разделяющийся на общий (правительство, администрация) и специализированный (инспекции), судебный, прокурорский надзор; внутренний (внутриведомственный) и внешний (надведомственный). Каждый из видов контроля отличается спецификой в организации и методах осуществления, имеет разную направленность и организационный масштаб.

Контроль как общественное отношение предполагает выделение таких терминов, как стороны (субъекты), объекты, основания возникновения, изменения и прекращения контроля, субъективные права и обязанности в отношениях по контролю. В контрольных отношениях, урегулированных правовыми нормами, эти термины обретают привычное звучание и составляют понятие правоотношения. При этом в конкретном правоотношении выражена как специфика контроля (с содержательной, функциональной стороны), так и его отраслевая, институциональная принадлежность (с формальной, внешней стороны).

Понятие объекта контрольного отношения идентично с понятием объекта контроля как функции управления. Разница здесь лишь в объемах этих понятий: объект контрольного отношения является частным, конкретным выражением объекта контроля как функции управления, то есть того явления социальной действительности, по поводу которого и складывается контрольное отношение. Объект контрольного отношения – объект субъективного права и обязанности. Федеральный закон № 248-ФЗ о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле называет в качестве объекта контроля деятельность подконтрольных субъектов, результаты этой деятельности, а также материальные объекты, в отношении которых эта деятельность осуществляется. Это совпадает с теорией контрольной деятельности, в рамках которой выделяются два вида объекта контроля: материальные объекты, находящиеся в распоряжении подконтрольного субъекта и его деятельность (результаты деятельности) по отношению к материальным объектам.

Учитывая характер контрольной деятельности и содержание контрольных правовых отношений, субъекта, осуществляющего контроль, следует именовать активным субъектом, поскольку он обладает правом (или обязанностью) контроля, и от него исходит контролирующее воздействие на объект контроля. Субъект, представляющий контролируемое явление (собственник, титульный владелец и т.д.), является пассивной стороной, обязанной подчиниться контролируемому воздействию, создать соответствующие условия, предоставить материалы, документы и пр. Пассивный субъект контроля, в зависимости от вида контрольной деятельности, нередко обладает и правами, например, правом на обжалование. Однако профилирующей в его правовом положении является именно обязанность претерпеть контрольное воздействие, в силу закона или договора, как необходимый, «несущий» элемент правоотношения.

Контрольные отношения в обществе в значительной мере урегулированы правом. Поэтому состояние социального контроля в обществе во многом зависит от права, от того, какое оно, представляет ли оно явление современной цивилизации, смысл которого заключен в том, чтобы сообщить нормативность и гарантировать доминирующим началам человеческой цивилизации – упорядоченности социальной жизни и свободе человека, его автономии, индивидуальности. Право, выступающее в своем цивилизованном качестве, на началах свободы и гуманизма в их общечеловеческом понимании, содержит развитые институты презумпции невиновности в уголовном, административном и дисциплинарном производствах, недопустимости обратной силы закона, ужесточающего наказание,

судебной защиты прав граждан, эффективного контроля за состоянием законности, конституционной юстиции и др.

Воздействие права на социальное управление и контроль многомерно. Правовой фактор позволяет обеспечить сбор, обработку, направление результатов анализа информации, рационально построить систему принятия решения и его коррекции, точно соотнести их с системой ответственности, целесообразно распределить действия агентов исполнения, определить формальные границы свободы, обеспечить распределение функциональных ролей, упорядочить сроки выполнения операций, процедур и т.д.

Вследствие воздействия права социальный контроль осуществляется в соответствии с правовыми нормами, которые регулируют систему организации субъектов контроля, порядок контрольной деятельности, контрольные отношения. Под воздействием права формируется система идей, взглядов, оценок, мнений, чувств в отношении системы социального контроля и правового механизма его регулирования.

Право играет роль регулирующей информации в системе социально-правового контроля наряду с выраженными в правовой форме управленческими решениями индивидуального характера, а также с другими социальными нормами. Социальные нормы, обладающие большей, по сравнению с правом, степенью общности, абстрактной универсальностью, сочетаются с правовыми, создавая в совокупности нормативную базу функциональной правовой системы социального контроля.

Итак, право – главный регулятор социального контроля. С помощью правовых предписаний устанавливаются целесообразные рамки, масштабы поведения субъектов контрольных отношений, основания возникновения, изменения, прекращения этих отношений, из правовых предписаний и дозволений вытекают субъективные права и обязанности по контролю. Урегулированные правом контрольные отношения приобретают черты, характерные для всех правовых отношений. Означает ли это, что говоря о контрольных отношениях, их следует связывать с некоей контрольной отраслью права? По-видимому, нет. Теоретических и практических предпосылок в виде самостоятельного, определенного метода правового регулирования для таких утверждений не имеется. Если общность предмета социально-правового контроля вполне вырисовывается, как это видно из анализа контрольных отношений, то методы контроля зависят от метода правового регулирования, свойственного той отрасли права, в сфере реализации норм которой осуществляется контроль. Так, значительный объем контрольных правоотношений регулируется нормами административного права. Их участники становятся обладателями административно-правовых субъективных прав и обязанностей, характер распределения и содержание которых предопределяется методом «субординации», специфичным для административно-правового регулирования. Вместе с тем контрольные правоотношения регулируются многими другими отраслями права (конституционным, финансовым, экологическим, гражданским, уголовно-процессуальным, гражданско-процессуальным и др.), приобретая соответствующие им характерные черты.

В законодательстве о контроле можно выделить нормы и институты общей и особенной части. Так, нормы, относящиеся к общей части, определяют задачи и принципы контроля, основания возникновения, изменения и прекращения контрольных правоотношений, субъектов контрольных отношений (активных и пассивных), их правовое положение, подведомственность разбирательства и разрешения юридических дел по контролю, общие правовые средства и методы контроля, процессуальные сроки и др. Нормы, которые можно отнести к особенной части, регламентируют различные виды контрольного юридического производства применительно к конкретным видам субъектов, сферам осуществления, особенности правовых средств и методов контроля, обжалование действий контролеров и др. Однако все перечисленные правовые институты контроля носят комплексный характер в смысле предмета и метода правового регулирования, разнесены по отраслевым правовым институтам и целым отраслям права. Так,

гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное право можно рассматривать как законодательство о контроле в сфере рассмотрения и разрешения гражданских и уголовных дел за исключением лишь норм о судебных постановлениях, оканчивающих судопроизводство, и об исполнительном производстве, которые составляют существо юрисдикции и цель всех предшествовавших их применению процедур, контрольных по своей функциональной природе. Так, суд, рассматривая конкретное юридическое дело, занимается не чем иным, как контролем за соответствием юридически значимого поведения участников процесса нормам материального и процессуального права, то есть занимается сбором и изучением информации, ее анализом и приходит к определенному выводу, который, представ в определенной процессуальной форме, покидает сферу контрольной функции, представляя собой уже акт юрисдикции как государственно-властный правоприменительный акт в области судопроизводства. Более того, процессуальная сторона контроля как система является наиболее завершенной и формально определенной, хотя и наиболее жесткой, в процессуальных отраслях права, а судопроизводство по гражданским и уголовным делам (рассматриваемое в контексте и пределах контроля) является наиболее юридически совершенным правовым видом деятельности по контролю.

В достаточно цельном виде нормы права о контроле представлены в статутных нормативных актах о субъектах государственного контроля, таких, как налоговые инспекции, комитет по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур, прокуратура, Центральный Банк России и многие другие.

Право регулирует не только контрольные отношения, складывающиеся в процессе социального контроля, но и организацию системы контроля. Им регламентируется структура субъектов контроля, их компетенция, порядок деятельности, место в организационной системе. Это в первую очередь относится к иерархическим системам, для которых свойственны отлаженные управленческие связи, приемы, методы управления и контроля, основанные на принципе подчиненности.

Право как регулятор и форма выражения контроля в обществе оказывает воздействие на участников контрольных отношений, определяя через их правосознание должные модели поведения, вырабатывая социально-значимые правовые взгляды, представления и чувства как о целесообразности и назначении контроля, так и о тех социальных ценностях и нормах, которые посредством контроля обеспечиваются. При этом нормы о контроле предписывают обеспечение наиболее значимых отношений, имеющих исключительное значение для нормального функционирования данной политической и общественной системы.

Список литературы

1. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Информационный портал Гарант.ру (дата обращения: 24.10.2020).
2. Николаев А.А. Социальное управление. М.: Прометей. 2019. 554 с.
3. Соколова И. Социальная информатика. М.: «Квант Медиа», 2018. 286 с.

Об авторе:

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

FEATURES OF THE CONTROL AND PROCEDURAL RELATIONSHIP IN THE CONDITIONS OF THE NEW LEGISLATION

N.A. Antonova

Tver State University

The features of the control and procedural relationship are considered through the prism of its elements, and their definitions in modern legislation.

Keywords: *control, control and procedural attitude, management.*

About author:

ANTONOVA Nana – the doctor of jurisprudence, the manager Faculty of the constitutional, administrative and customs right of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova street, 33), SPIN-code: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Особенности контрольно-процессуального отношения в условиях нового законодательства // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 3 (67). С. 39–46.