

КОНТРОЛЬ КАК ОДНА ИЗ ПРАВОВЫХ ФОРМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФУНКЦИЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

Н.А. Антонова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматриваются особенности осуществления контрольной деятельности как одной из правовых форм осуществления функций демократического государства через призму нового законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле.

Ключевые слова: *контроль, контрольная деятельность, управление.*

Контроль рассматривается как необходимая функция социального управления и самоуправления и как соответствующий вид общественной деятельности. Являясь также одной из функций государственной власти, он приобретает черты государственно-властного контроля с той или иной степенью политизированности в зависимости от конкретного типа общественного устройства, политического режима.

Государственная власть, организованная в государственно-правовые институты (разновидность социальной власти), представляет собой одну из форм социального управления со свойственными управлению функциями [3]. Одной из таких функций, как известно, является контроль. Если сравнивать структуру разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную со структурой ее разделения на управленческие функции (формирование цели, сбор и анализ информации, принятие решения, его реализация и контроль), то можно заметить, что в государственно-правовом разделении управленческие функции представлены принятием и реализацией управленческого решения (нормативного, правоисполнительного и юрисдикционного характера). Остальные управленческие функции играют обслуживающую, правообеспечительную роль в реализации различных видов государственной власти, хотя также выражены в определенных правовых формах директивного, информационного или контрольного характера.

Таким образом, контроль в структуре государственной власти выполняет обеспечительные функции, входя как важный элемент в каждый из видов власти. Однако в механизме любого развитого государства существует также часть государственных органов, специализированно осуществляющих контроль и надзор. Эти функции являются для них не вспомогательными, а преимущественными, профилирующими. В данном случае ведомственное правотворчество этих органов носит не основной, а обеспечивающий их деятельность характер, и весьма ограничено по тематике. В ряде случаев данные органы, являясь частью государственно-властного аппарата, обладают и правами юрисдикционного характера, что уже выходит за рамки контроля, а нередко и исполнительной власти, и сближает их с судебными (например, с системой административной юстиции). Таким образом, функциональное разделение государственной власти отнюдь не предполагает изолированности различных видов властей. Каждая из них содержит весь спектр функциональных возможностей, однако в той или иной мере. Так, обязательной функцией государственной власти является контроль, который может носить обеспечительный или профилирующий характер в зависимости от назначения государственных органов и их принадлежности к тому или иному виду государственной власти.

Профилирующая роль контроля в деятельности известной части системы государственных органов вполне позволяет определять их принадлежность к четвертому, нетрадиционному виду государственной власти. К какому-то иному виду власти отнести контрольно-надзорные органы без разного рода оговорок и допусков просто затруднительно.

Контроль, осуществляемый в процессе реализации государственной власти, всегда должен действовать в рамках определенной правовой формы. Это должно быть одним из требований демократического правового государства. Правовая форма определяет субъектов контрольных отношений, их правовое положение, задачи, принципы организации контроля, процессуальную форму – правовые средства получения контрольной информации и способы ее реализации в

зависимости от результатов контроля. Вопрос заключается в том, является ли правовая форма контрольной деятельности специфичной или включается в какие-либо другие виды государственной деятельности; отражаются ли особенности функциональной характеристики контроля на его правовой регламентации и реализации.

В юридической литературе предлагаются различные классификации видов государственной деятельности, имеющей правовое значение. Различаются правотворческая деятельность – по установлению правовых норм; правоисполнительная деятельность – по предоставлению прав и возложению обязанностей по отношению к подвластным субъектам, деятельность по реализации правовых норм; правоохранительная – связанная с рассмотрением и разрешением споров, привлечением к юридической ответственности. Понятие правоисполнительной деятельности шире, чем правоприменение. Под ним понимаются основанные на государственно-властных полномочиях соответствующих органов действия по претворению юридических норм в жизнь.

Контроль как правовая форма руководства обществом используется для стабилизации социальной системы, является составной частью механизма реализации норм права. Контрольная деятельность обладает при этом превентивными качествами, которые проявляются в специфических правовых формах. Профилактика правонарушений достигается в контрольной деятельности не средствами юридической ответственности, а средствами собственно контроля. Поэтому нельзя относить к превентивной функции контроля профилактическое действие предупреждения как акта применения меры административной ответственности, как это предлагают отдельные ученые. Предупреждение есть правовая санкция, применяемая к лицам, совершившим правонарушения, виновность которых установлена в соответствующем процессуальном порядке. Поэтому оно относится к средствам юрисдикции, правоохранительной деятельности, а не контрольной. Из данного примера, однако, следует, сколь тесно взаимосвязана контрольная деятельность с правоохранительной. Так, в компетенции контрольных органов полномочия контрольного характера часто венчаются юрисдикционными правами, когда такие органы вправе самостоятельно привлекать к ответственности виновных лиц, а не только ставить соответствующие вопросы перед компетентными юрисдикционными органами. Таким образом, деятельность таких органов контроля и надзора является в значительной мере также и правоохранительной.

Так же, как и правоохранительная деятельность, контроль всегда осуществляется только уполномоченными на это субъектами. В этой сфере один из известных принципов правового регулирования «разрешено все, что не запрещено законом» не применим, поскольку осуществление контроля всегда связано с ущемлением правового статуса, ограничением поведенческих возможностей контролируемого. На всех активных субъектов контроля должен распространяться принцип «контролировать может только управомоченный субъект». Для социального контроля этот принцип универсален, как для публично-правовой, так и для частноправовой сфер, включая контроль граждан. При этом права граждан и их объединений по контролю в отношении государственных органов, особенно если это касается защиты их прав и интересов, носят достаточно широкий характер и имеют конституционное закрепление. Большое значение для конкретной регламентации прав различных субъектов на осуществление контроля имеют институты подведомственности и подсудности юридических дел по контролю.

Для контрольной деятельности характерна определенная процессуальная форма: субъекты, порядок, сроки контрольного производства, фактические данные, которые могут фигурировать в качестве доказательств, акты, обеспечивающие движение процесса (запросы, акты, постановления, определения), акты применения права, исполнительные производства по этим делам, обжалование вступивших в законную силу актов контроля. Из этой совокупности правовых институтов, рассредоточенных по различным отраслям права или носящих межотраслевой характер, большое значение приобретают те, которые свидетельствуют об особенностях юридической техники контроля и отличают его как правовую форму деятельности от любой другой (помимо рассмотренных отличий по функциям, задачам, социальному назначению, особенностям контрольных правоотношений). Речь идет о специфических правовых средствах контроля, которые отличны от правовых средств юрисдикции и исполнения правовых предписаний, исполнительно-распорядительной и правотворческой деятельности, но которыми достигаются цели контроля, а не обеспечиваются второстепенные, промежуточные,

хотя и важные стороны других видов деятельности.

В 2020 г. были приняты два Федеральных закона, тесно связанных между собой: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [1] и Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» [2]. В Законе об обязательных требованиях определены правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Законом о государственном и муниципальном контроле закрепляется система и правила проведения контрольных (надзорных) мероприятий, устанавливаются гарантии прав контролируемых лиц. Последний закон уже именуют контрольно-надзорным кодексом. Важно отметить, что в Законе о госконтроле получили закрепление принципы проведения контроля. К их числу относятся принципы законности и обоснованности, стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований, соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц, охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц, недопустимость злоупотребления правом, открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и др.

В Законе о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле расширяется перечень контрольных мероприятий с одновременным увеличением числа профилактических инструментов, используемых в ходе контрольных мероприятий.

При этом следует помнить, что принципиальное отличие правовых средств контроля от правовых средств правоисполнительной и юрисдикционной деятельности характеризуется отсутствием непосредственного регулирующего вмешательства в самостоятельную деятельность подконтрольного субъекта и неприменением к нему мер юридической ответственности.

Наибольшую сложность представляют проблемы контроля при осуществлении государственного управления. Причем важнейшим является вопрос об объеме контроля, пределах участия государства в лице исполнительной власти в жизни общества. Так, в сфере экономики объем контроля прежде всего зависит от того, сколько на конкретном рынке производителей товара, сложилась ли конкурентная среда или на нем действует гигантская монополия, которая в состоянии воспрепятствовать вступлению в отрасль потенциальных конкурентов. Ясно, что монополия требует иных форм и направлений государственного вмешательства и контроля, нежели конкурентная. Решение вопроса об объеме, направлениях, формах государственного контроля в экономике возможно лишь при адекватной оценке рынков (национального, местного, фондового, финансового, товарного), которые неоднородны и требуют применения к ним разных сочетаний форм контрольно-правового воздействия.

Неслучайно в новом Федеральном законе о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле речь идет о риск-ориентированном подходе, который применяется в различных видах контроля (предполагается, что это будет более 200 видов контроля). Смысл данного подхода заключается в том, что «степень внимательности» контролирующего органа к объекту контроля будет зависеть от уровня рисков, которые могут возникнуть в деятельности подконтрольного объекта.

Во многих случаях сама возможность осуществления контроля и его эффективность зависят от наличия или отсутствия отдельных контрольно-правовых производств. Поэтому, безусловно, положительным моментом является появление в современном законодательстве правил проведения контрольных мероприятий, основанных на гарантировании защиты прав подконтрольного объекта.

Одной из таких своеобразных гарантий является четкость требований, предъявляемых к контролируемому объекту. В упомянутом Федеральном законе об обязательных требованиях закреплён принцип правовой определенности и системности, который заключается в том, что содержание обязательных требований должно отвечать принципу правовой определенности, т.е. быть ясным, логичным, понятным как правоприменителю, так и иным лицам, не должно

приводить к противоречиям при их применении, а также должно быть согласованным с целями и принципами законодательного регулирования той или иной сферы и правовой системы в целом (ст. 7). Важность этого принципа для подконтрольного субъекта очевидна. Это обеспечивает, во-первых, прозрачность контрольных процедур, во-вторых, гарантию того, что контролирующий орган не сможет требовать исполнения того, что не установлено в обязательных требованиях. Такой подход соответствует демократическим началам организации и осуществления функций в современном государстве.

Список литературы

1. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5006.
2. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.
3. Николаев А.А., Разов П.В. Социальное управление: учебник для вузов. М.: Прометей, 2019. 554 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iprbookshop.ru/94534.html> (дата обращения: 10.11.2021).

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

CONTROL AS ONE OF THE LEGAL FORMS OF EXERCISING THE FUNCTIONS OF A DEMOCRATIC STATE

N.A. Antonova

Tver State University

The features of the implementation of control activities as one of the legal forms of the implementation of the functions of a democratic state through the prism of the new legislation on state control (supervision) and municipal control are considered.

Keywords: *control, control activity, 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 st., 33), SPIN-code: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Контроль как одна из правовых форм осуществления функций демократического государства // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 4 (68). С. 40–45.