

## **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА**

УДК 342.922

DOI: 10.26456/vtpravo/2021.1.038

### **РОЛЬ КОНТРОЛЯ КАК ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ В СВЕТЕ НОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**Н.А. Антонова**

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматриваются особенности осуществления контрольной деятельности как функции управления через призму нового законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле.

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

Качественное преобразование многих сторон жизни общества предполагает принятие и закрепление в праве решений, соответствующих разнообразным социальным интересам и ценностям. Контроль является важным инструментом реализации этих решений. Поэтому в современных условиях развития нашего общества проблемы контроля вызывают повышенный научный и практический интерес, что обосновано известными трудностями экономического и иного общественного функционирования и развития.

Контроль, осуществляемый в обществе и именуемый как социальный контроль, представляет собой функцию и стадию социального управления, выражающуюся в волевой социальной деятельности субъектов, направленной на наблюдение, выявление, систематизацию, анализ информации о состоянии общества и государства, семьи, личности, окружающей среды, о процессах, происходящих с ними, на установление несоответствий, нарушений и отклонений от желаемых «образцов» – социальных норм, моделей, целей, ценностей, и требование, предложение об устранении недостатков или о коррекции «образцов». Данное понятие можно рассматривать как общее понятие, применимое к разным видам контроля. Если обратиться к недавно принятому Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248) [1], который вступит в силу с середины 2021 г., то в нем под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации (далее – государственный контроль (надзор), муниципальный контроль) в целях настоящего Федерального закона понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных

требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Как видим, данное определение по основным позициям совпадает с определением в целом социального контроля, за исключением того, что в теории контроля и контрольной деятельности результатом социального контроля может быть: применение мер по устранению недостатков в поведении подконтрольного субъекта, или корректировка «образца», «нормы поведения». В определении, даваемом Федеральным законом, результат контрольной деятельности – пресечение выявленных нарушений обязательных требований, устранение их последствий и (или) восстановление правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений. Другими словами, карательный компонент в этом случае перевесил. Законодатель не предусматривает такой вариант последствия проведения контрольных мероприятий, как корректировка «образца» или «обязательного требования».

С точки зрения общей теории управления контроль можно рассматривать как одну из важнейших функций (стадий) управленческого процесса, в ходе которой по каналам обратной связи констатируются результаты предшествующих операций, производится проверка их соответствия заданным образцам, нормам, масштабам, параметрам и пр., после чего формулируются меры по стабилизации, коррекции управленческой системы в целом.

Функция контроля осуществляется в масштабах самых разнообразных систем и применяется в отношении ко всему: вещам, лицам, действиям. В масштабах общества контроль неотделим от системы социального управления и выступает неизменным условием достижения реальных результатов функционирования любых управленческих систем, улучшения, оптимизации программ управления, обеспечения правопорядка и т. д. Средствами контроля достигаются корректировка ранее принятых решений, выявление истинных потребностей и способов их удовлетворения.

Значение контроля в социальном управлении выражается через его важную роль в обеспечении нормального функционирования и развития политической системы, экономики и всего общества. Роль, выполняемая в обществе контролем, способы его осуществления, специфика форм и средств в огромной степени зависят от государственного и общественного строя, уровня политического плюрализма и демократии.

Изменение общественно-экономической ситуации в России

приводит к изменению роли, места и значения контроля в социальной системе. В настоящее время решение практически каждой из узловых проблем в России связывается с контролем как специфической формой деятельности государства и общества. Формы социального контроля, диапазон которых весьма широк (от государственного контроля до самоконтроля личности), должны стать одним из тех каналов позитивного воздействия, который способен внести необходимые стабилизирующие начала, позволяющие развиваться обществу не столь конфликтно. Становление социального контроля в демократическом государстве должно включать разработку его теоретических положений, базирующихся на реальностях современности, и дальнейшую институциональную и нормативную перестройку общественных структур и механизмов контроля. Совершенствование контроля в обществе должно опираться на его правовые начала и развитые институты демократии. В их числе прежде всего следует назвать сбалансированное и целесообразное проведение принципов разделения властей, верховенства закона, легитимности власти, взаимной ответственности государства и личности и др. Политическая и правовая реформа призвана обеспечить более совершенную систему социального и, в частности, государственного и муниципального контроля, функционирующего в условиях демократических форм и самоуправления населения. При этом особое значение приобретают различные формы контроля «снизу», когда каждый руководитель и должностное лицо постоянно чувствуют свою открытость, ответственность и зависимость от избирателей, акционеров, потребителей, общественных организаций и других субъектов контроля. Законодательное закрепление общественного контроля, его форм и методов осуществления позволяет упорядочить общественные отношения, возникающие в этой сфере.

Механизмы социального контроля теснейшим образом взаимосвязаны с действием принципа плюрализма в функционировании общественно-политических институтов. Аксиологическая ориентация контроля в значительной степени сочетается с социальной ценностью плюрализма в обществе. Плюрализм как правомерное, свободное проявление мнений, требований разнообразных социальных групп и индивидов, их представительство и реализация в общественных и государственных институтах позволяет добиться в масштабах всего общества того, что все или большинство важных задач, целей и проблем находятся в поле общественного зрения, приобретают достаточную социальную остроту, выявляя потребности и пути их успешного достижения и разрешения. То есть в плюрализме как элементе демократического общества важно видеть средство и гарантию своевременного выявления социальных целей, проблем и конфликтов, включая такие, как национальные, экономические, экологические,

политические и др. Для обеспечения действия социального плюрализма должны существовать необходимое разнообразие субъектов и средств контроля, координация их деятельности и соответствующие правовые основания.

В современных условиях одним из основных ценностных конституционных критериев общественного и правового бытия (в том числе и в сфере контроля) является соблюдение прав человека, принципа человеческого достоинства в законодательстве и отправлении власти. Не случайно в ст. 1 Федерального закона № 248 установлено, что государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований.

В контексте контроля это предполагает существование развитых институтов правоспособности, дееспособности в области контрольных отношений, а также наличие реальных возможностей и гарантий осуществления прав, связанных с контролем, в виде обеспечительного правового механизма защиты прав и охраняемых законом интересов физических и юридических лиц. В противном случае реальная ценность контроля в обществе, и в первую очередь это касается государственного контроля, будет завышена в ущерб правам человека, что противоречит концепции и сущности правового государства, принципу гуманизма права и Конституции России. Гарантированность прав и свобод личности, связанных с социальным контролем, должна выразиться, в частности, в специальных юридико-технических механизмах, включающих четко обозначенные и регламентированные обязанности государственных органов и иных социальных структур, корреспондирующие соответствующим правам граждан.

Социальный контроль, будучи закономерно необходимым явлением, объективно зависит от уровня развития и степени зрелости общества, его правовой и государственной системы, отражает происходящие в нем процессы и тенденции и, в свою очередь, активно влияет на них [2]. В связи с этим система социального контроля и контрольная деятельность должны быть ориентированы на демократические ценности этого общества, и прежде всего на права человека, отношения собственности, рациональную организацию государственной власти, самоуправление территорий. Социальный контроль, органически вплетенный в ткань общественных отношений, должен способствовать утверждению прогрессивных начал во всех сферах жизни общества, укреплению здоровых тенденций в развитии демократии, общественной, личной жизни, стабилизации рыночных отношений, финансовой системы и экономики в целом. Не случайно в новом Федеральном законе № 248 закреплены принципы контроля как

его основополагающие начала, направленные на обеспечение защиты прав и охраняемых законом интересов как физических, так и юридических лиц. Особо следует обратить внимание на два принципа, закрепленных в Законе: охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц (ст. 10) и открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (ст. 13). Реализация первого из них выражается в соблюдении следующих правил. Во-первых, контрольный (надзорный) орган обязан признавать, соблюдать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц. Во-вторых, он обязан разъяснять контролируемому лицу, его представителю их права, обязанности и ответственность и обеспечивать возможность осуществления этих прав. В-третьих, решения контрольного (надзорного) органа, действия (бездействие) должностных лиц контрольного (надзорного) органа могут быть обжалованы контролируемым лицом, его представителем в установленном порядке. И наконец, в-четвертых. Решения контрольных органов и совершение ими действий (бездействия) не должны быть направлены на унижение достоинства личности либо умалять деловую репутацию организации, индивидуального предпринимателя.

Также на обеспечение прав и интересов граждан и организаций в процессе контроля направлено действие принципа открытости и доступности информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Право занимает особое место в системе норм и ценностей, регулирующих отношения, возникающие в процессе осуществления социального контроля. Это обусловлено тем, что вся сфера государственного управления и контроля как стадии его осуществления во всяком обществе регулируется правом, законами, другими актами государственных органов. В процессе социального контроля во всех его формах должны соблюдаться права человека, единые правила рыночных отношений, социального развития. Наконец, контроль и надзор за соблюдением законности и правопорядка имеют прямое отношение к выявлению правонарушений, социальных конфликтов, устранение и разрешение которых может происходить в современном обществе не иначе, как на основе правовых норм.

Контроль в обществе 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 как объект правового регулирования и содержание контрольно-правовых отношений. Правоотношения по контролю обладают определенными специфическими характеристиками, которые необходимо иметь в виду при их правовом регулировании и

правовой реализации. Это нашло отражение в Федеральном законе № 248. Так, среди новаций данного акта следует отметить возможность выбирать вид контроля, применяемый в конкретном случае. Например, многообразие видов муниципальных образований, их различный потенциал позволяет сделать вывод, что реализация тех или иных видов муниципального контроля, установленных федеральным законом, не всегда необходима во всех муниципальных образованиях (например, нет необходимости в осуществлении лесного контроля в муниципальном образовании, где отсутствуют леса). Таким образом, специфической характеристикой контрольных отношений является персонифицированность системы контроля, которая зависит от субъекта контроля, его объекта, средств, используемых для контрольной деятельности.

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, масштабы тех или иных систем.

Государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль являются 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, мэрия) и специализированный (инспекции), судебный (арбитражно-судебный), прокурорский общий надзор; внутренний (внутриведомственный) и внешний (надведомственный). Каждый из видов контроля отличается большой спецификой в организации и

методах осуществления, имеет разную направленность и организационный масштаб.

Данная позиция также отражена в Федеральном законе № 248. Согласно ст. 1 данного акта предусматривается принятие федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации о виде контроля, которые должны конкретизировать правила проведения контрольных (надзорных) мероприятий применительно к конкретным видам контроля. Таким образом, предполагается дальнейшее развитие законодательства Российской Федерации о контроле (надзоре) на базе современных начал организации контроля.

#### **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. Половинкин В.А. Социальный контроль в системе общественных отношений // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Гуманитарные и общественные науки. 2012. № 4. С. 22.23.

*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

#### **THE ROLE OF CONTROL AS A MANAGEMENT FUNCTION IN THE LIGHT OF THE NEW LEGISLATION**

**N.A. Antonov**

Tver State University

The article considers the features of control activities as a management function through the prism of the new legislation on state control (supervision) and municipal control.

**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 street, 33, 33), SPIN-code: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Роль контроля как функции управления в свете нового законодательства // Вестник ТвГУ. Серия: право. 2021. № 1 (65). С. 38 – 44.