

## **Актуальные вопросы публичного права**

УДК 342.922

DOI: 10.26456/vtpravo/2021.4.040

### **КОНТРОЛЬ КАК ОДНА ИЗ ПРАВОВЫХ ФОРМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФУНКЦИЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА**

**Н.А. Антонова**

ФГБОУ ВО «Тверской государственной 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 обеспечивательный 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 экономика 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 походе, 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 закреплен 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](mailto: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, Tver

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](mailto: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.