

*Ищенко А.С.*

*студентка*

*1 курс, Институт права, специальность «Юриспруденция»*

*Уфимский университет науки и технологии*

*Россия, г. Уфа*

*Научный руководитель: Вицке Регина Эдуардовна*

## **К ВОПРОСУ О ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА КАК ПРАВОВЫХ КАТЕГОРИЙ**

***Аннотация:** В настоящей статье автором приводится общая характеристика контроля и надзора как политико-правового явления. Рассматриваются и анализируются легальное и доктринальные определения контроля и надзора, а также их места в современной российской правовой мысли.*

***Ключевые слова:** контроль, надзор, разделение властей, административное право, государственное управление.*

***Annotation:** In this article, the author provides a general characteristic of control and supervision as a political and legal phenomenon. Legal and doctrinal definitions of control and supervision, as well as their places in modern Russian legal thought, are considered and analyzed.*

***Key words:** control, supervision, separation of powers, administrative law, public administration.*

Разнообразие общественных отношений, складывающихся и эволюционирующих в обществе, обуславливает надлежащее и эффективное реагирование на них государства с целью оказания на них регулятивного воздействия посредством правовых норм (следовательно – разнообразны и

виды государственного контроля). Поскольку общественные отношения складываются по поводу самых разнообразных благ и вопросов (от социального обеспечения малоимущих до поддержания обороноспособности страны), то и функции государства весьма разнообразны. В самом общем виде функции государства следует определить как основные направления деятельности (государственной политики) государства, которые выражают его сущность и назначение. Как видно из представленного определения, функции государства мы синонимизировали с политикой государства, и это не случайно. Нам представляется не вполне корректной позиция исследователей, при которой существует разделение на функции государства как интерес самого государства и политику государства как интерес группы лиц, стоящих во главе государства.

Во-первых, государство немислимо само по себе без управляющих лиц, а потому разделять эти два явления представляется неверным. Во-вторых, интересы управленческой верхушки и государства при таких обстоятельствах всегда одинаковы, поскольку абстрактное государство не может выражать собственных интересов. Государство всегда следует характеризовать через конкретных лиц, стоящих во главе государства, а также через особенности экономических отношений, сложившихся в государстве. В этой связи, в функциях государства выражается прежде всего воля и интересы правящей верхушки, а не государства как такового.

Значение исследования вопросов функций государства, в том числе и в контексте взаимосвязи с контрольно-надзорной деятельности, сложно переоценить. Так, анализируя состояние современных исследований в данной области, а также значение функций государства, Д.В. Пожарский указывает следующее: «Теоретические представления о функциях современного государства по-прежнему характеризуются наличием методологических проблем и противоречий, в связи с чем совершенствование теоретико-методологических основ функционирования государства применительно к

постоянно меняющимся внешним и внутренним условиям выступает очевидной задачей. Действительность дает достаточно оснований для признания необходимости непрерывного комплексного анализа возможностей государства по обеспечению безопасного и непрерывного развития общества. В обозримом будущем государству предстоит выступить гарантом социальной стабильности, противостоять вызовам глобализации. Представляя общество и выступая его «орудием», государство способно обеспечить в настоящем и будущем социальные интересы, в очередной раз доказав свою историческую состоятельность. В данном случае именно в функциях проявляется неизменность сущности и ценность государства» [1].

Контроль и надзор находятся в строгой диалектической связи с функциями государства. С нашей точки зрения, проведение государственной политики, которая и составляет сущность и содержание конкретной функции государства, невозможно без надлежащего контроля и надзора, которые выступают важной составляющей успешного выполнения возложенных на государство функций, наряду с принятием соответствующих правовых норм и созданием специальных институтов (к примеру, государственных органов, общественного контроля и др.). Изложенные элементы являются механизмом реализации функций государства и контроль-надзорная деятельность занимает в нем важное место.

Данного подхода придерживается и А.И. Липунцова, согласно которой: «Под механизмом реализации функций государства автор предлагает понимать систему взаимосвязанных элементов, направленных на осуществление основных направлений деятельности государства для достижения поставленных целей и задач государства.

Данный механизм включает в себя такие компоненты, как:

- нормативно-правовой, состоящий из таких элементов как совокупность нормативных правовых актов и юридических прецедентов, определяющих основу и сущность механизма реализации функций государства;

- институциональный, состоящий из таких элементов, как субъекты, реализующие функции государства, органы государственной власти и общественные институты;

- инструментальный, состоящий из таких элементов как формы осуществления функций государства, правовые гарантии и меры юридической ответственности, обеспечивающих эффективность действия механизма реализации функций государства» [2].

Действительно, осуществление контроля и надзора неразрывно связано с исполнительной властью, поскольку последняя является воплощением самого управления как такового. В этой связи, следует признать справедливой следующую точку зрения А.И. Гурина: «Государственное управление, как и любая другая государственная деятельность, осуществляется посредством принятия решения, его исполнения и контроля за исполнением. Контроль - одна из основных функций в механизме реализации исполнительной власти. Он осуществляется на всех уровнях государственной деятельности исполнительной власти и существенно влияет на состояние правопорядка, демократии, гарантированности прав человека. Государственный контроль отражает происходящие в жизни общества, государства, в праве, экономике и политической системе процессы и изменяется в соответствии с механизмом управления» [3].

Действующее законодательство содержит в себе следующее определение государственного контроля и надзора. Так, в силу ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о контроле и надзоре), под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации 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 [4].

Закон о контроле и надзоре не только ознаменовал очередной этап проводимой административной реформы, но и вывел на качественно новый уровень состояние правового регулирования рассматриваемых институтов, в том числе и с позиции признания государством контроля и надзора как особых правовых явлений. Так, предыдущий нормативный акт, так или иначе регулирующий особенности государственного контроля и надзора, следует считать Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Однако данный закон нельзя считать в полной мере регулирующим основы государственного контроля и надзора, поскольку он был посвящен прежде всего контролю и надзору за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении ими предпринимательской деятельности. Тем не менее, нельзя также недооценивать данный акт, поскольку он первым ввел официальное, хоть и сугубо прикладное определение государственного контроля и надзора. Так, в силу п. 1 ч. 1 ст. 2 рассматриваемого закона, государственный контроль и надзор есть деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными

предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями [5].

Нельзя не упомянуть и Указ Президента РФ от 09 марта 2003 г. № 314, который установил, что под функциями по контролю и надзору понимается: осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим

лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов [6].

Ограниченный объем настоящей статьи, к сожалению, не позволяет нам произвести детальный экскурс в вопрос разграничения понятий контроля и надзора. В этой связи, нами предлагается рассмотрение различных подходов к определению изучаемых в настоящей статье правовых явлений, сложившихся в юридической литературе. Наиболее общие и фундаментальные подходы к определению контроля и надзора были разработаны еще советской правовой и управленческой мыслью. Так, прежде всего, согласно позиции В.М. Горшенева В.М. и И.Б. Шахова, контроль и надзор являются продуктами теории управления, которая в самом общем виде понимает контроль как процесс проверки функционирования объекта с целью выявления и устранения отклонения его от заданных системой управления параметров [7]. Контроль также следует с этой точки зрения рассматривать как стадию в управленческом цикле, сводящуюся к построению системе наблюдения и проверки функционирования объекта в соответствии с принятым управленческим решением, выявления допустимого влияния на объект с целью введения определенных корректировок в процесс его деятельности.

Переходя к теоретико-правовым аспектам контроля и надзора, заслуживает внимания следующее определение контроля Е.А. Маштаковой: «Государственный контроль, обладая определенными признаками, рассматривается как особая функция государства, выражающаяся в деятельности государственных органов, направленной на получение и анализ информации о процессах и явлениях, происходящих в обществе, на установление нарушений и отклонений от нормативных и индивидуальных предписаний, а также выдвижение требований об устранении выявленных нарушений в целях охраны прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя, обеспечения режима законности» [9].



С точки зрения Ю.А. Тихомирова, «контроль есть проверка соблюдения и выполнения нормативно установленных задач, планов и решений, то есть начало цикла, посвященного оценке фактически осуществленного процесса, т.е. контроль выступает в качестве стадии управленческого цикла» [10].

Н.М. Конин определяет контроль как «специфическую форму деятельности по систематическому наблюдению и присмотру за деятельностью субъектов административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий требованиям законности» [11]. Специфику административного надзора он видит в ограничении компетенции надзорных органов проверкой только законности действий поднадзорных субъектов. Основываясь на узкоспециализированном характере исполнительной деятельности отдельных государственных органов исполнительной власти, автор приходит к выводу о применении ими в своей деятельности «особого своеобразного организационно-правового способа обеспечения законности - контрольно-надзорной деятельности, интегрирующей в себе как элементы контроля, так и элементы надзора».

Таким образом, контроль и надзор представляют собой неотъемлемую часть государственной деятельности по выполнению возложенных на государство функций. От состояния контроля и надзора в государстве зависит напрямую эффективность управления. Контрольно-надзорная функция, воплощаясь в определенных институтах, является не только продуктом государства как особого публично-правового явления, но и неотъемлемым его атрибутом. Расширение данного подхода позволяет некоторым правоведам говорить не просто о самостоятельности контрольно-надзорной деятельности в системе видов деятельности государства, а о выделении контроля и надзора в самостоятельную ветвь власти – контрольно-надзорную власть. С нашей точки зрения, такой подход является не вполне верным в силу следующего.

Во-первых, функционирование контроля и надзора, несмотря на кажущуюся его самостоятельность и независимость, допускается и



практикуется прежде всего органами исполнительной власти. Во-вторых, государственные органы с особым статусом, которые занимаются только контрольно-надзорной деятельностью (к примеру, прокуратура), по своей сути являются лишь элементом системы сдержек и противовесов, что не позволяет говорить о выделении ее в отдельную ветвь власти. Другими словами, мы, придерживаясь «классического» подхода к системе сдержек и противовесов, считаем прокуратуру не отдельной ветвью власти, а необходимым элементом концепции разделения ветвей власти, которая обеспечивает, наряду с главой государства, контроль и надзор за ними, а также их согласованное функционирование. Оснований для выделения всех «пограничных» в своей компетенции органов власти в отдельные ее ветви, при таких обстоятельствах, не находится. Не вдаваясь в весьма продолжительную по своей истории и бурную дискуссию относительно целесообразности выделения контрольных ветвей власти в российской правовой мысли, отметим, что контрольно-надзорная деятельность объективирована в своем существовании и хоть и имеет особую правовую природу, но все же существует в парадигме трех ветвей власти – законодательной (парламентский контроль), исполнительной (государственный контроль в традиционном и наиболее распространенном его понимании) и судебной (собственно судебный контроль).

Государственному контролю и надзору при таких обстоятельствах присуще все сущностные признаки государства. Исходя из этого, государственный контроль и надзор следует описывать как совокупность следующих признаков: 1) форму политической организации, служащей инструментом реализации функций и политики государства; 2) совокупность специально на то уполномоченных государственных органов, чья деятельность направлена на проверку исполнения решений органов государственной власти; 3) деятельность от имени государства в целом, вне зависимости от конкретного субъекта контроля и уровня его нахождения в системе власти; 4) государственно-властная деятельность, которая может

навязывать свою волю подконтрольным субъектам путем изложения для них обязательных к исполнению моделей поведения, а также, в противном случае, привлечения их к юридической ответственности и применению мер государственного принуждения.

Исходя из изложенного, контрольно-надзорная деятельность является специфической и неотъемлемой частью государственно-властной деятельности в целом, направленной на обеспечение и реализацию государственно-властных решений при реализации государством возложенных на него функций, а также на формирование у подконтрольных субъектов должной модели поведения и привлечении при помощи мер государственного принуждения подконтрольных лиц к юридической ответственности, в случае отклонения поведения таких лиц от заданных параметров.

#### **Использованные источники:**

1. Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы) : канд. ... юрид. наук. М., 2015. С. 6.
2. Липунцова А.В. Контроль в государственной деятельности и принципы его осуществления // Тамбовские правовые чтения имени Ф.Н. Плевако: материалы II Международной научной конференции. Тамбов : Издательский дом «Державинский», 2018. С. 147.
3. Гурин А.И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук. С. 8.
4. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп. от 25 декабря 2023 г. № 625-ФЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.01.2024).

5. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с посл. изм. и доп. от 25 декабря 2023 г. № 625-ФЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.01.2024).

6. Указ Президента РФ от 09 марта 2003 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 27 марта 2023 г. № 202) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.01.2024).

7. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М. : Юридическая литература, 1987. С. 17.

8. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 54.

9. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М. : Норма, 1998. С. 22.

10. Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов : СГАП, 2001. С. 39.