

Научная статья


УДК 342

DOI: 10.47475/2311-696X-2024-43-4-84-88

С. 84–88

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ И КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ

Саният Абдулганиевна Агамагомедова

*Институт государства и права Российской академии наук, Москва, Россия**saniyat_aga@mail.ru* <https://orcid.org/0000-0002-8265-2971>

Аннотация. В статье предложены варианты теоретико-правового соотношения контрольно-надзорной и правоохранительной деятельности. На основе проведенного сравнительного анализа выделены следующие подходы: подходы, связанные с их взаимным поглощением; подходы, связанные с позиционированием правоохранительной составляющей в качестве критерия разграничения контроля и надзора в публичном управлении; подходы, основанные на рассмотрении данных видов деятельности в качестве составляющих систем более высокого уровня.

Сделан вывод об актуальности в условиях реформирования государственного контроля (надзора) и законодательства об административной ответственности подходов последней группы. Рассмотрение выделенных видов деятельности в контексте регуляторного цикла, системы функций управления или системы публичного управления в целом позволяет учитывать единые принципы и приоритеты в изменении регулирования рассматриваемых процессов.

Обосновано влияние соотношения данных видов деятельности на развитие базовых категорий и институтов административного права, среди которых: административный процесс, административное принуждение, административные процедуры, административная ответственность, субъекты административных правоотношений.

Выделены перспективные направления исследования соотношения контрольно-надзорной и правоохранительной деятельности, связанные с развитием теории компетенции, теории административного процесса (административных процедур), теории административной ответственности, теории субъектов административно-правовых отношений.


Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, правоохрана, административные процедуры, административное право, регуляторный цикл, публичное управление

Для цитирования: Агамагомедова С. А. Правоохранительная и контрольно-надзорная деятельность: вопросы соотношения // Правопорядок: история, теория, практика. 2024. № 4 (43). С. 84–88. DOI: 10.47475/2311-696X-2024-43-4-84-88

Research article

LAW ENFORCEMENT AND CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES: ISSUES OF RATIO

Saniyat A. Agamagomedova

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia**saniyat_aga@mail.ru* <https://orcid.org/0000-0002-8265-2971>

Abstract. The article proposes options for the theoretical and legal relationship between control and supervisory and law enforcement activities. Based on the comparative analysis, the following approaches are identified: approaches related to their mutual absorption; approaches related to the positioning of the law enforcement component as a criterion for distinguishing between control and supervision in public administration; approaches based on the consideration of these types of activities as components of higher-level systems.

The conclusion is made about the relevance of the approaches of the latter group in the context of reforming state control (supervision) and legislation on administrative responsibility. Consideration of the identified types of activity in the context of the regulatory cycle, the system of management functions or the public administration system as a whole allows us to take into account uniform principles and priorities in changing the regulation of the processes under consideration.

The influence of the development of the rationale for the relationship of these types of activity on the development of basic categories and institutions of administrative law is substantiated, including: administrative process, administrative coercion, administrative procedures, administrative responsibility, subjects of administrative legal relations.

Promising areas of research into the relationship between control and supervisory and law enforcement activities related to the development of the theory of competence, the theory of administrative process (administrative procedures), the theory of administrative responsibility, the theory of subjects of administrative and legal relations are identified.

Keywords: control and supervisory activities, law enforcement, administrative procedures, administrative law, regulatory cycle, public administration

For citation: Agamagomedova SA. Law enforcement and control and supervisory activities: issues of correlation. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2024;(4):84-88. (In Russ.) DOI: 10.47475/2311-696X-2024-43-4-84-88

Введение

Активное реформирование системы государственного контроля (надзора) в нашей стране на протяжении последних лет формирует в юридической науке запрос на исследование не только самих контрольно-надзорных механизмов как таковых, но и на теоретико-правовое обоснование оптимальной модели соотношения контрольно-надзорной деятельности с иными формами управленческого и иного взаимодействия, урегулированного правовыми нормами. В этих условиях крайне важно выстроить системную формулу сопряжения контрольно-надзорного воздействия на граждан и организаций с иными видами государственного влияния на невластных субъектов в целях защиты прав и законных интересов участников взаимодействия с органами публичной власти, а также обеспечения безопасности в различных сферах общественной жизни.

Контрольно-надзорная деятельность органов публичной власти закономерно и неразрывно связана с такими направлениями деятельности в государственном управлении как деятельность по предоставлению государственных услуг, разрешительная и правоохранительная деятельность. Связь государственного контроля (надзора) с последней в условиях реформы системы контрольно-надзорной деятельности приобретает особое значение.

Представляется, что построение оптимального соотношения контрольно-надзорных и правоохранительных (или юрисдикционных) функций государства в современный период позволяет ответить на многие традиционные для науки административного права вопросы, связанные с административным принуждением, возможностью государственного вмешательства в деятельность граждан и организаций, сочетанием убеждения и принуждения, стимулирования добросовестного поведения и дозволения во взаимодействии с органами публичной власти.

Материал и методы

В статье использованы нормативные правовые акты, регламентирующие осуществление государственного контроля (надзора) и правоохранительной деятельности, специальная литература по вопросам контрольно-надзорной и правоохранительной деятельности.

Основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы научного познания, анализ

теоретических и нормативных правовых источников, сравнительно-правовой метод.

Описание исследования

Попытки выстроить соотношение между контрольно-надзорной и правоохранительной деятельностью (в данной статье правоохранительная и юрисдикционная деятельность будут рассматриваться как тождественные) переводят в плоскость ряда фундаментальных проблем науки административного права, важнейшей из которых является проблема административного принуждения. Имеет ли государственный контроль (надзор) характер принуждения, накладывает ли он определенные правоограничения на невластного субъекта, можно ли контролировать без ограничения свободы подконтрольного лица и не принуждая к прохождению контрольно-надзорных процедур? Ответы на эти и другие вопросы часто становятся в центре научного внимания ученых, исследующих и вопросы контрольно-надзорного воздействия, и вопросы административной ответственности, и вопросы административного принуждения. В публикациях более раннего периода нами отстаивалась научная позиция, согласно которой государственный контроль и надзор имеют свойства процедурного принуждения [1]. В то же время более глубокое исследование подобного соотношения свидетельствует о том, что существуют предпосылки весьма сложного пересечения рассматриваемых видов деятельности. Попробуем их обозначить.

Во-первых, с учетом всеобщности контроля в системе публичного управления следует признать тот факт, что контроль присутствует и реализации правоохранительной функции. Характеризуя контроль как функцию управления, Н. И. Побежимова исходит из его двуединого содержания: во-первых, как самостоятельной функции управления, и, во-вторых, как деятельности пронизывающей на практике реализацию всех других функций управления [2, с. 5]. Таким образом, контроль (надзор) осуществляются в рамках всех форм взаимодействия граждан и организаций с органами публичной власти. Правоохранительная деятельность исключением не является, осуществление юрисдикционных полномочий обоснованно сопровождается контролем (надзором).

Во-вторых, связь рассматриваемых направлений деятельности органов публичной власти обуславливает

их довольно распространенное смешение и отождествление в юридической науке. Еще в 80-е годы прошлого века В. М. Горшенев и И. Б. Шахов писали, что «контрольная деятельность органов Советского государства является в значительной мере правоохранительной, хотя и не сводится только к ней» [3, с. 33]. Активно развивающий в современный период теорию государственного контроля (надзора) профессор С. М. Зырянов также в своей монографии признает «очевидное правоохранительное содержание контроля (надзора)» [4, с. 114].

Полагаем, что с учетом обозначенных выше научных позиций можно констатировать большую широту содержания контрольно-надзорной деятельности в сравнении с правоохранительной, что предполагает возможность рассмотрения правоохранительной или юрисдикционной составляющей как часть контрольно-надзорного воздействия. Эту позицию подтверждает мнение профессора С. М. Зубарева, который справедливо полагает, что «вряд ли оправданно отождествление контроля только с правоохранительной формой управления, так как в ходе контрольной деятельности активно используются правоустановительные, правоприменительные и регулятивные формы управления» [5, с. 12].

Таким образом, в науке существуют два подхода к соотношению контрольно-надзорной и правоохранительной деятельности, основанные на взаимном включении их друг в друга. Контроль вездесущ, поэтому осуществление правоохранительной деятельности органично включает в себя контрольную составляющую. Однако определение контрольно-надзорной деятельности как составной части правоохранительной деятельности не отражает того факта, что сущность и назначение контроля выходят за рамки юрисдикционной деятельности, так как он не всегда связан с правонарушениями, а главное его назначение состоит в обеспечении согласованности запланированного и реально осуществляемого [3, с. 22].

Противоположный подход связан с включением осуществления юрисдикционных полномочий в контрольно-надзорную деятельность. Здесь более логичным представляется тезис о том, что основанием для правоохранительной деятельности выступают результаты контрольно-надзорных мероприятий. Несмотря на то, что в административно-правовой науке контроль (надзор) часто относятся к юрисдикционным формам взаимодействия, считаем необходимым четко отграничить контрольно-надзорную деятельность как деятельность позитивного свойства от осуществления юрисдикционных полномочий, призванных пресечь нарушение и при необходимости привлечь к административной ответственности. Подобная позиция предполагает вывод о том, что контроль (надзор) при определенных условиях (например, при срабатывании профиля рисков нарушений обязательных требований) обязателен, в то время как юрисдикционный процесс будет запущен при условии выявления признаков нарушений, то есть имеет дополнительный, факультативный характер (потенциально возможен, но при отсутствии выявленного нарушения может не осуществляться).

В-третьих, правоохранительная составляющая может выступать своего рода критерием разграничения контрольной и надзорной деятельности органов публичной власти. Не ставя целью включение в многолетнюю полемику о разграничении контроля и надзора в государственном управлении, считаем необходимым обратить внимание на тот факт, что правоохранительный аспект нередко рассматривается в качестве содержания ряда критериев подобного разграничения. Так, ученые, признавая взаимосвязанность контроля и надзора в государственном управлении и одновременно рассматривая их в качестве самостоятельных форм администрирования, отмечают тот факт, что «сущность контрольной деятельности представлена управленческой природой, тогда как надзорной — правоохранительной». По их мнению, в отличие от контроля надзор имеет внешнюю направленность и призван обеспечить безопасность деятельности физических и юридических лиц в различных сферах общественных отношений [5, с. 28]. Подобная концепция основана на достаточно распространенной в отечественном административном праве позиции, согласно которой именно административный надзор — это специальный вид правоохранительной деятельности ряда органов государственного управления [6, с. 241].

Это не единственный аспект отнесения правоохранительных свойств контрольно-надзорного взаимодействия в содержание критериев дифференциации контроля и надзора. Одним из наиболее распространенных еще с советского периода развития административного права условий отграничения контрольной и надзорной деятельности наряду с наличием организационной подчиненности был факт обладания юрисдикционными полномочиями, компетенцией контрольно-надзорного органа по привлечению к административной ответственности [5, с. 29]. Таким образом, теоретико-правовое обоснование разграничения контрольно-надзорной и правоохранительной деятельности становится источником развития дискуссии о дифференцировании контроля и надзора как функций государственного управления.

В-четвертых, следует выделить группу объединяющих (интегративных) подходов к позиционированию контрольно-надзорной и правоохранительной деятельности в административно-правовых исследованиях. Речь идет о таких методах, которые позволяют представить рассматриваемые направления деятельности и одновременно функции публичного управления в качестве составных элементов системы более высокого уровня. В развитие используемого профессором Б. В. Россинским подхода, основанного на применении общей теории систем к деятельности исполнительных органов и позволяющего выявить реализацию системных принципов в практике государственного управления [7], представляется возможным использовать включение выделенных (дифференцированных друга от друга) направлений деятельности органов публичной власти в систему более высокого уровня. В качестве последней может быть система государственного управления, система форм взаимодействия государства с гражданами

и организациями, административный процесс (в его широком или интегративном понимании) или система регуляторного цикла, стадиями которого могут выступать как государственный контроль (надзор), так и правоохранительная деятельность [4, с. 113–114].

Рассмотрение выделенных видов деятельности в структуре таких систем позволяет унифицировать процедурные и иные подходы к регулированию взаимодействия граждан и организаций с органами публичной власти в целом, а также способствует дальнейшему укреплению единства органов исполнительной власти, единообразию правоприменения на основе системных принципов.

Последняя группа подходов представляется в современных условиях наиболее обоснованной и системной, максимально соответствующей приоритетам реформирования механизмов государственного контроля (надзора), а также законодательства об административной ответственности. При этом и выявление, минимизация рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, и пресечение административных правонарушений как угрозы национальной безопасности [8] способствуют в конечном итоге реализации базовых целей системы публичного управления, регуляторного цикла или иной системы как внешней среды, в рамках которой функционируют контроль (надзор) и правоохрана. В развитие подобной концепции достаточно перспективными видятся такие смежные («стыковые») аспекты исследований как: влияние специальных методов и средств регулирования контрольно-надзорной деятельности на правоохранительный функционал государственных органов [9; 10], либерализация законодательства об административной ответственности в контексте реформы государственного контроля (надзора) и другие.

Кроме того, соотношение рассматриваемых направлений деятельности можно исследовать с точки зрения развития теории компетенции (контрольно-надзорная и юрисдикционная компетенция), теории административного процесса (административных процедур), теории административной ответственности, теории субъектов административно-правовых отношений, их статусов.

Более того, сравнительному анализу может подвергаться не сама деятельность, а соответствующие процедуры, полномочия, регулирование этой деятельности.

Заключение и вывод

Многообразие научных подходов к теоретико-правовому позиционированию базовых институтов и процессов в административном праве позволяет предложить различные варианты сравнительного анализа контрольно-надзорной и правоохранительной деятельности в публичном управлении, обоснования их возможного доктринального соотношения.

Нами выделено несколько подходов к формированию оптимальной теоретической модели соотношения данных видов деятельности. Часть из них связана с инкорпорацией государственного контроля (надзора) в правоохранительную деятельность и наоборот. Другая их часть связана с представлением правоохранительной составляющей контроля (надзора) в качестве критерия разграничения контроля и надзора в публичном управлении, а также с включением данных видов деятельности в системы более высокого уровня. Последняя группа подходов представляется в современных условиях наиболее востребованной с учетом активно проводимой реформы механизмов государственного контроля (надзора) и института административной ответственности. Подобные трансформации должны базироваться на единых принципах реформирования, общих знаменателях и приоритетах, учитываемых при изменении регулирования. Реформирование контрольно-надзорных инструментов должно учитываться в законодательстве об административных правонарушениях, а последнее должно чутко реагировать на изменение контрольно-надзорного внимания государства. Подобная модель соотношения контрольно-надзорной и правоохранительной деятельности на базе учета практики правоприменения призвана не только достичь конечных целей административно-правового регулирования, но и способна обогатить теорию административного права, дополнив и расширив правовое обоснование ее базовых категорий и институтов.

Список источников

1. Агамагомедова С. А. Государственный контроль и надзор в системе мер административного принуждения // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2021. № 4. С. 98–103.
2. Побежимова Н. И. Организационно-правовые вопросы контроля, осуществляемого центральным аппаратом министерства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1971. 16 с.
3. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. Москва : Юридическая литература, 1987. 175 с.
4. Зырянов С. М. Государственный контроль (надзор) : монография. Москва, 2023. 232 с.
5. Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления : монография. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2019. 150 с.
6. Корнев А. П. Административное право России. Учебник. В 3 частях. Часть 1. Москва : МЮИ МВД России, 1996. 268 с.
7. Россинский Б. В. Законодательное обеспечение единства исполнительных органов с позиций теории систем // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17, № 9. С. 11–21. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.142.9.011-021
8. Россинский Б. В. Административные правонарушения как угроза национальной безопасности // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11 (99). С. 30–40. DOI: 10.17803/2311-5998.2022.99.11.030-040

9. Майоров В. И., Денисенко В. В. «Регуляторная гильотина» и безопасность дорожного движения: противоречия дерегулирования // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2021. № 3 (53). С. 6–11.

10. Мартынов А. В., Черников В. В. Мораторий на проверки как специальный метод регулирования контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2023. № 1. С. 114–132.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Конфликт интересов отсутствует.

CONFLICT OF INTEREST

There is no conflict of interest.

Дата поступления статьи / Received: 07.08.2024.

Дата рецензирования статьи / Revised: 20.10.2024.

Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 15.11.2024.
