

УДК 342.9

СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ ЗУБАРЕВ,

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
г. Москва, Российская Федерация,
e-mail: zubarevsm@yandex.ru

О ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

Реферат: одним из критериев разграничения контроля и надзора является правоохранный аспект. В контрольной деятельности преобладают управленческие процедуры, а правоохрана осуществляется только в случае выявления правонарушения. В надзорной деятельности позитивные процедуры носят обеспечительный характер, а доминируют правоохранные (юрисдикционные) производства.

Ключевые слова: контрольный процесс, функции корректирования, социальной превенции, правоохраны, контрольные процедуры, правоохранные (юрисдикционные) производства.

SERGEY MIKHAYLOVICH ZUBAREV,

Moscow state legal university named after O. E. Kutafin (MGYuA),
Moscow, Russian Federation,
e-mail: zubarevsm@yandex.ru

ON LAW ENFORCEMENT ASPECTS OF CONTROL AND SUPERVISION

Abstract: one of the criteria of differentiation between control and supervision is the law enforcement aspect. In control activity administrative procedures prevail, and law enforcement is carried out only in case of offense identification. In supervising activity positive procedures have security character, and law enforcement (jurisdictional) productions dominate.

Keywords: control process, functions of correcting, social prevention, law enforcement, control procedures, law enforcement (jurisdictional) productions.



В современной научной литературе авторы часто отождествляют правоохранный и контрольно-надзорную деятельность. Так, одни из них предлагают считать контрольно-надзорную деятельность органов государственной власти частью правоохранный системы в целом [1, с. 84–85]. Другие говорят о государственном правоохранный контроле как «деятельности силовых структур по поддержанию конституционного строя, общественной безопасности, обнаружению допущенных правонарушений, принятию превентивных мер» [2, с. 13–17]. При проведении «контрольных мероприятий такие органы вправе принимать неотложные меры принуждения (оперативно-розыскная деятельность, досмотр, обыск, задержание) для восстановления и пресечения запрещенных законом правонарушений» [2, с. 13–17].

Несколько вольное толкование понятия «контроль» во многом объясняется недооценкой теоретических представлений о его природе.

К середине 1980-х годов была сформирована отечественная теория юридического процесса [3], которая оказала значительное влияние на становление и развитие научных представлений о процессуальных институтах и отраслях права. Юридическим процессом была признана комплексная система органически взаимосвязанных и логически последовательных процессуальных действий уполномоченных органов государства, должностных лиц, а также заинтересованных в разрешении различных юридических дел иных субъектов права. В указанную систему были включены не только традиционные (юрисдикционные), но и нетрадиционные (управленческие) процессы.

По функциональному признаку наряду с учредительным, правотворческим и правоприменительным процессами в качестве самостоятельного был выделен контрольный процесс. Он позиционировался как правовая форма управленческой деятельности органов государства, их должностных лиц, общественных организаций, выражающая-

ся в совершении юридически значимых действий по наблюдению и проверке соответствия исполнимости и соблюдаемости подчиненными субъектами нормативно-правовых предписаний и пресечении правонарушений соответствующими организационно-правовыми средствами.

Для исследователей контрольного процесса с позиций административного права, по нашему мнению, наибольший интерес представляют следующие выводы теоретиков права. Во-первых, это признание вторичности, но не второстепенности контрольного процесса по отношению к правотворчеству и правоприменению. Это позволило в качестве структурных элементов процесса выделить контроль за исполнительно-распорядительной деятельностью органов государственного управления – исполнительно-распорядительные контрольные процедуры (производства) и контроль за правотворческой деятельностью органов государства – правотворческие контрольные процедуры (производства) [3, с. 55]. Во-вторых, по своему содержанию контрольный процесс следует рассматривать «с одной стороны, как специфическую правовую форму управленческой деятельности органов государства, а с другой – как организационно-юридическое средство обеспечения законности в управленческой деятельности» [4, с. 55]. В-третьих, контрольный процесс по методу осуществления одновременно носит и разрешительно-распорядительный (административно-процедурный), и юрисдикционный характер, выступая в форме регулятивных и охранительных правоотношений [5, с. 35]. Указанные выводы поддерживают и современные исследователи теории юридического процесса [6, с. 234, 255–261; 7, с. 15]. При этом они обращают особое внимание на двойственность контрольного процесса, в котором имеют место как позитивные (управленческие) процедуры, так и юрисдикционные (охранительные) производства. По нашему мнению, именно такая двойственность стала барьером, не позволившим сторонникам управленческого [8] и сторонникам юрисдикционного [9] подходов однозначно отнести процессуальную природу контроля к соответствующим видам административного процесса.

Произошедшее в начале 2000-х годов смешение понятий контроля и надзора на законодательном уровне [10, 11] повлекло за собой активное использование в нормативных правовых актах [12] и научной литературе [13–15] терминов «контроль (надзор)», «контрольно-надзорная процедура», «контрольно-надзорные мероприятия» и т. п. При этом не учитывается одно из основных положений теории юридического процесса о том, что контроль как специфическая форма государственной деятельности

обладает собственными функциями корректирования, социальной превенции, правоохраны [4]. Очевидно, что именно объем и соотношение указанных функций является одним из критериев разграничения контроля и надзора.

Функция социальной превенции как предупреждение возможных правонарушений, определение мер по устранению причин и условий, способствующих их совершению, в равной степени присущи как контрольным, так и надзорным процедурам, но этого нельзя сказать о функциях корректирования и правоохраны.

В контрольных процедурах превалирует функция корректирования, предполагающая совершение вышестоящим органом исполнительной власти или уполномоченным должностным лицом ряда позитивных процедур по установлению соответствия функционирования подчиненных органов (например, территориального органа исполнительной власти), предприятий или учреждений требованиям законности, целесообразности и эффективности, оказание помощи в устранении выявленных отклонений прежде всего организационно-распорядительными средствами. Контролю подвергается вся деятельность (линейный) или какое-то направление деятельности (функциональный) подконтрольного объекта.

Только в случае выявления правонарушения субъект контроля прибегает к правоохране – привлекает виновного к юридической ответственности (как правило, дисциплинарной) либо ходатайствует об этом перед соответствующим должностным лицом. Если по результатам контроля будут установлены признаки состава административного правонарушения или преступления, то соответствующие материалы передаются в компетентные органы. Подобным образом контрольные процедуры осуществляются: 1) Правительством РФ в отношении органов исполнительной власти; 2) федеральными министерствами в отношении находящихся в их ведении федеральных служб и агентств (ведомственный контроль); 3) высшими должностными лицами (руководителями высшего исполнительного органа государственной власти) субъектов Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; 4) государственными органами в отношении их структурных подразделений, территориальных органов, а также предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении соответствующих государственных органов (внутриведомственный контроль); 5) органами испол-

нительной власти в отношении органов местного самоуправления в пределах переданных им полномочий.

Административно-надзорная деятельность в большей степени обладает юрисдикционным, правоохранным, характером. Надзорную функцию реализуют специально уполномоченные органы исполнительной власти и их должностные лица в отношении организационно неподчиненных объектов. Объектом надзора является деятельность физических и юридических лиц по исполнению правил, требований, стандартов. Как правило, надзор носит узконаправленный характер и связан с проверкой строгого соблюдения и точного исполнения государственными органами, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, обеспечивающих жизнедеятельность и безопасность гражданина, общества и государства. При этом согласно ст. 17 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны:

1) выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей;

2) принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности;

3) если при проведении проверки установлено, что деятельность юридического лица, индивидуального предпринимателя представляет непосредственную угрозу причинения вреда жизни, здоровью граждан, орган государственного контроля

(надзора), орган муниципального контроля обязаны незамедлительно принять меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения вплоть до временного запрета деятельности юридического лица, его филиала, представительства, структурного подразделения, индивидуального предпринимателя в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, отзыва продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья граждан и для окружающей среды, из оборота и довести до сведения граждан, а также других юридических лиц, индивидуальных предпринимателей любым доступным способом информацию о наличии угрозы причинения вреда и способах его предотвращения. Тем самым надзорным органам и должностным лицам предоставлено право самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях возникновения угроз безопасности различным объектам или обнаружения правонарушений. Это могут быть административно-предупредительные (личный досмотр граждан в аэропорту, карантин) или административно-пресекающие меры (административное задержание правонарушителя, временный запрет деятельности), меры административно-процессуального обеспечения (изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств и иных вещей) либо меры административного наказания, то есть субъекты административного надзора одновременно являются органами административной юрисдикции. В отличие от них контролирующие органы административно-принудительными полномочиями не обладают, а могут использовать только меры дисциплинарного воздействия.

Административный надзор осуществляется, как правило, федеральными службами, их территориальными органами, а также надзорными органами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в контроле преобладают управленческие процедуры, тогда как правоохрана (как правило, дисциплинарное производство) осуществляется только в случае выявления правонарушений. В надзорной деятельности позитивные процедуры носят обеспечительный характер (например, планирование, организация проверок, наблюдение), а доминируют правоохранные (юрисдикционные) производства, связанные с предупреждением, выявлением и пресечением административных правонарушений и привлечением виновных к административной ответственности.



Библиографический список

1. Лабоцкая Р. Е. Соотношение правоохранительной и контрольно-надзорной функций государства // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 84–85.
2. Балаян Г. К. Некоторые аспекты конституционных основ и видов государственного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 13–17.
3. Теория юридического процесса / под общ. ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985. 192 с.
4. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. 176 с.
5. Вопленко Н. Н. Основные способы применения советского права // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве : сб. науч. тр. Ярославль, 1980. С. 29–35.
6. Павлушина А. А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития : дис. ... д-ра юрид. наук. Самара, 2005. 459 с.
7. Солдатова О. Е. Юридический процесс (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. 16 с.
8. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М., 1968. 144 с.
9. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР : монография. М., 1964. 158 с.
10. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) : федер. закон от 8 авг. 2001 г. № 134-ФЗ. URL : <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-08082001-n-134-fz-o> (дата обращения: 03.10.2017).
11. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ. URL : <http://sudact.ru/law/federalnyi-zakon-ot-26122008-n-294-fz-o> (дата обращения: 03.10.2017).
12. О Федеральной целевой программе развития образования на 2016–2020 годы : постановление Правительства Рос. Федерации от 23 мая 2015 г. № 497 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 22. Ст. 3232.
13. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 199 с.
14. Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 19 с.
15. Филатова А. В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. 39 с.

Литература

1. Балаян, Г. К. Некоторые аспекты конституционных основ и видов государственного контроля [Текст] / Г. К. Балаян // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 13–17.
2. Беркутова, О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Беркутова Ольга Сергеевна. – М., 2005. – 19 с.
3. Вопленко, Н. Н. Основные способы применения советского права [Текст] / Н. Н. Вопленко // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве : сб. науч. тр. – Ярославль : Изд-во Ярослав. ун-та, 1980. – С. 29–35.
4. Горшенев, В. М. Контроль как правовая форма деятельности [Текст] / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
5. Лабоцкая, Р. Е. Соотношение правоохранительной и контрольно-надзорной функций государства [Текст] / Р. Е. Лабоцкая // Административное право и процесс. – 2013. – № 8. – С. 84–85.
6. Лазарев, И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Лазарев Игорь Михайлович. – М., 2002. – 199 с.
7. Павлушина, А. А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Павлушина Алла Александровна. – Самара, 2005. – 459 с.
8. Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР [Текст] / Н. Г. Салищева : монография. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.
9. Солдатова, О. Е. Юридический процесс (теоретико-правовой аспект) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Солдатова Ольга Евгеньевна. – Челябинск, 2014. – 16 с.
10. Сорокин, В. Д. Проблемы административного процесса [Текст] / В. Д. Сорокин. – М., 1968. 144 с.
11. Теория юридического процесса [Текст] / под общ. ред. В. М. Горшенева. – Харьков, 1985. – 192 с.

12. Филатова, А. В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Филатова Анна Валериевна. – Саратов, 2010. – 39 с.

References

1. Balajan G. K. Nekotorye aspekty konstitucionnyh osnov i vidov gosudarstvennogo kontrolja [Some aspects of the constitutional bases and types of the state control]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo – Constitutional and municipal law*, 2015, no. 3, pp. 13–17.
2. Berkutova O. S. *Administrativno-procedurnye proizvodstva v sfere ispolnitel'noj vlasti*. Avtoref. dis. kand. jurid. nauk [Administrative and procedural productions in the sphere of executive power. Cand. leg. sci. diss. abstract]. Moscow, 2005. 19 p.
3. Voplenko N. N. Osnovnye sposoby primeneniya sovetskogo prava [Main methods of application of the Soviet law]. *Aktual'nye problemy juridicheskogo processa v obshhenarodnom gosudarstve* : sb. nauch. tr. [Collection of scientific works "Current problems of legal process in the public state"]. Jaroslavl, Jaroslav. un-t Publ., 1980, pp. 29–35.
4. Gorshenev V. M., Shahov I. B. *Kontrol' kak pravovaja forma dejatel'nosti* [Control as legal form of activity]. Moscow, Jurid. lit. Publ., 1987.
5. Labockaja R. E. Sootnoshenie pravoohranitel'noj i kontrol'no-nadzornoj funkcion gosudarstva [Ratio of law enforcement and control and supervising functions of the state]. *Administrativnoe pravo i process – Administrative law and process*, 2013, no. 8, pp. 84–85.
6. Lazarev I. M. *Administrativnye procedury v sfere vzaimootnoshenij grazhdan i ih organizacij s organami ispolnitel'noj vlasti v Rossijskoj Federacii*. Dis. kand. jurid. nauk [Administrative procedures in the sphere of relationship of citizens and their organizations with executive authorities in the Russian Federation. Cand. leg. sci. diss.]. Moscow, 2002. 199 p.
7. Pavlushina A. A. *Teorija juridicheskogo processa: problemy i perspektivy razvitija*. Dis. d-ra jurid. Nauk – [Theory of legal process: problems and prospects of development. Dr. leg. sci. diss.]. Samara, 2005. 459 p.
8. Salishheva N. G. *Administrativnyj process v SSSR* [Administrative process in the USSR]. Moscow, Jurid. lit. Publ., 1964. 158 p.
9. Soldatova O. E. *Juridicheskij process (teoretiko-pravovoj aspekt)*. Atoref. dis. kand. jurid. nauk [Legal process (theoretical and legal aspect). Cand. leg. sci. diss. abstract]. Cheljabinsk, 2014. 16 p.
10. Sorokin V. D. *Problemy administrativnogo processa* [Problems of administrative process]. Moscow, 1968. 144 p.
11. *Teorija juridicheskogo processa* [Theory of the legal process]. Ed. by V. M. Gorshenev. Harkov, 1985. 192 p.
12. Filatova A. V. *Organizacionno-pravovye osnovy reglamentacii administrativnyh procedur kontrol'no-nadzornoj dejatel'nosti v oblasti jekonomiki*. Avtoref. dis. d-ra jurid. nauk [Organizational and legal bases of a regulation of administrative procedures of control and supervising activity in the field of economy. Dr. leg. sci. diss. abstract]. Saratov, 2010. 39 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Зубарев Сергей Михайлович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Российская Федерация, e-mail: zubarevsm@yandex.ru.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zubarev Sergey Mikhaylovich – dsc in law, professor, head of administrative law and process department, Moscow state legal university named after O. E. Kutafin (MGYuA), Moscow, Russian Federation, e-mail: zubarevsm@yandex.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Зубарев, С. М. О правоохранных аспектах контроля и надзора / С. М. Зубарев // Уголовно-исполнительное право. – 2017. – Т. 12(1–4), № 4. – С. 417–421.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Zubarev S. M. O pravoohranitel'nyh aspektah kontrolja i nadzora [On law enforcement aspects of control and supervision]. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo – Penal law*, 2017, vol. 12(1–4), no. 4, pp. 417–421.