



УДК 340.1+34(091)

**ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ СУЩНОСТЬ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ****THE CONCEPT AND LEGAL NATURE
OF STATE CONTROL****ВОРОБЬЕВ Николай Федорович**

кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры теории права, истории права и
международного права Российского универ-
ситета транспорта (МИИТ), г. Москва,
Россия. E-mail: nivo49@yandex.ru

VOROBYOV Nikolai Fedorovich

Candidate of Sciences (Law), Associate Profes-
sor, Assistant Professor of the Department of
Theory of Law, History of Law and Interna-
tional law of the Russian University of
Transport (MIIT), Moscow, Russia..
E-mail: nivo49@yandex.ru

Государственный контроль лишь в последние годы стал предметом пристального изучения со стороны отечественной науки и политической практики, хотя существует он в Российской Федерации и других странах уже давно, на протяжении нескольких столетий. Государственный контроль основан, прежде всего, на Конституции РФ, из содержания которой определяются его основные направления и принципы функционирования. Понятие «государственный контроль» объединяет в себе собственно государственный контроль и государственный надзор, с учетом таких признаков государственного контроля, как специфика содержания, масштабность, властность осуществления, системность, процессуальность, перманентность, возможность наступления негативных последствий для подконтрольных объектов, специфический круг решаемых задач.

Only in recent years, state control has been the subject of scrutiny on the part of national science and political practice, although it has existed in the Russian Federation and other countries for a long time, over several centuries. State control is based primarily on the Constitution of the Russian Federation, the content of which determines its main operational areas and principles. In this paper, the author examines the concept of state control, determines that the concept “state control” combines state control itself and state supervision, additionally he reviews such signs of state control as content specifics, scale, power of implementation, systematicity, procedurality, permanency, the possibility of negative consequences for controlled objects, a specific range of tasks.

Ключевые слова: государственный контроль, правовые признаки, правовая сущность, государственный надзор, конституционный контроль.

Key words: state control, legal characteristics, legal nature, state supervision, constitutional control.

На данный момент вопросам осуществления государственного контроля, его правовой сущности, проблемам его реализации в определенной сфере деятельности уделяется значительное внимание как со стороны теоретиков права, так и со стороны правоприменителей. В научной литературе по административному, конституционному праву, теории государства и права вопросы государственного контроля освещаются по-разному. В одних случаях авторы рассматривают институт государственного контроля максимально широко, включая в него практически любую контрольную деятельность государственных органов [1, с. 399-400; 12, с. 146]. В других случаях государственный контроль освещается в достаточно узком плане, сводя его в основном к контролю органов исполнительной власти [19, с. 177-186; 13, с. 7-13].

Государственный контроль в первую очередь следует понимать в широком смысле слова, поскольку он присущ всем органам государственной власти, однако с оговоркой, что с



учетом принципа разделения властей, каждой ветви власти присущ контроль в определенной сфере правоотношений. Все же нельзя однозначно говорить о неправоте ученых, рассматривающих государственный контроль в узком смысле слова, ведь в каком-то роде контроль органов исполнительной власти является если не единственным, то самым распространенным видом государственного контроля. Трудности уяснения правовых границ государственного контроля связаны, прежде всего, с определением его понятия, которое в теоретическом плане довольно размыто. Перед тем, как определять правовую сущность государственного контроля, рассмотрим понятие «контроль». Толковый словарь С.И. Ожегова определяет контроль как проверку и постоянное наблюдение в целях проверки и надзора [21]. А.В. Петров, А.Е. Епифанов связывают контроль с административным влиянием, процессом сдерживания, ограничения или проверки чего-либо или кого-либо [18, с. 49]. В.В. Дьяконов определяет контроль как коррекцию поведения, сдерживание от правонарушений со стороны контролируемых субъектов [11, с. 51]. О.Е. Савенко рассматривает контроль как деятельность в виде выявления отклонений процесса управления от нормативных установок [20, с. 70]. Из данных определений можно заключить, что контроль – это всегда определенная деятельность контролируемых субъектов, направленная на недопущение со стороны подконтрольных объектов нарушений различных нормативных установок и предписаний, заключающаяся в виде проведения проверок, постоянного наблюдения и т.д.

При определении правовой сущности государственного контроля в теории возникают вопросы его соотношения с понятием «государственный надзор». В большинстве случаев авторы, изучающие данную проблематику, стараются разграничить указанные понятия. В.В. Алексеев, З.В. Вдовенко под государственным контролем понимают деятельность специально уполномоченных субъектов, их должностных лиц по наблюдению за подконтрольным объектом с целью выявления отклонения его функционирования от заданных параметров [3, с. 10]. Государственный надзор, по мнению указанных авторов, состоит в деятельности специально уполномоченных субъектов, их должностных лиц по наблюдению за не подконтрольными им объектами с целью выявления нарушений действующего законодательства [3, с. 10]. Отличия государственного контроля и надзора, представленные В.В. Алексеевым, З.В. Вдовенко, состоят в следующем:

- органы государственного контроля обладают более широкими полномочиями по сравнению с надзирающими органами, поскольку в отличие от контроля законности, являющегося основным направлением деятельности надзирающих органов, в число их полномочий входят как контроль законности, так и контроль эффективности деятельности;
- контроль осуществляется в отношении строго определенного круга объектов, а надзор – в отношении неопределенного круга юридических и физических лиц;
- отличия по перечню субъектов и методов осуществления контроля и надзора [3, с. 10].

Близка к позиции вышеупомянутых авторов позиция О.Ю. Бакаевой и И.В. Мильшиной, согласно которой под государственным контролем понимается способ обеспечения государственной дисциплины подконтрольными объектами с точки зрения законности и целесообразности, а под государственным надзором – способ обеспечения законности в различных сферах деятельности [5, с. 67]. В отличие от этих авторов, В.И. Лисеенко при исследовании развития государственного контроля и надзора в современной России в отличие от предыдущих авторов не выделяет различий между указанными понятиями, а использует термины «контрольно-надзорные органы», «система государственного контроля и надзора» [15, с. 45-46].

Д.А. Осипов и В.М. Большакова различают государственный контроль и надзор в зависимости от периодичности проведения контрольных (надзорных) мероприятий. По их мнению, контроль проводится периодически (разово в течение определенного периода времени), а надзор систематически (в основном – постоянно) [17, с. 138]. В остальном данные авторы не видят принципиальных отличий данных понятий. М.А. Лапина указывает, что государ-



ственный (административный) надзор является особой разновидностью государственного контроля, обладающей его некоторыми признаками: мониторингом и предупреждением совершения правонарушений [14, с. 153]. Подобного мнения также придерживается Д.Н. Бахрах, считающий надзор суженным контролем, в ходе которого проверяется только законность, а не целесообразность деятельности, как при контроле [7, с. 166]. С Д.Н. Бахрахом полностью соглашается В.В. Чуманова, также считающая, что надзор является составляющей контрольной деятельности государства [22, с. 190]. Отсюда возникает вопрос, если контроль включает в себя проверку законности и целесообразности деятельности подконтрольных объектов, а надзор только проверяет законность деятельности, то не является ли надзор разновидностью контроля? Думается, ответ на данный вопрос должен быть положительным. Государственный контроль в рамках данной статьи будет определяться как более широкое понятие к государственному надзору, являющегося частью государственного контроля. Рассматривать данные понятия как абсолютно разные категории недопустимо.

Также следует сказать, что современное законодательство не делает особой разницы между понятиями «контроль» и «надзор». Так, единственным законом, в котором есть определение указанных понятий, является Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Как в названии, так и в содержании данного нормативного акта (ст. 2), не делается различий между контролем и надзором. Согласно данному закону, под государственным контролем (надзором) применительно к индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам понимается деятельность уполномоченных государственных органов и их должностных лиц по выявлению и пресечению правонарушений со стороны подконтрольных лиц путем проведения проверок, наблюдения и иных профилактических мероприятий. Безусловно, Конституция РФ закладывает основы государственного контроля, однако не дает ему определения. В ней про контроль упоминается:

- в ст. 71 при описании полномочий РФ на принятие законодательства и контроль за его исполнением;

- в ч. 5 ст. 101 при описании полномочий Федерального Собрания РФ по созданию Счетной палаты для контроля за исполнением федерального бюджета.

Про надзор в Конституции РФ упоминается только в ст. 126 при описании полномочий Верховного Суда РФ на осуществление надзорного производства. Подробное рассмотрение признаков государственного контроля нашло свое место в теории государства и права, теории административного и конституционного права.

К признакам государственного контроля, во-первых, относится его содержание. М.Л. Баранов определяет содержание рассматриваемого феномена как процесс осуществления профессионального наблюдения за деятельностью подконтрольных лиц для того, чтобы она соответствовала предписаниям закона и обеспечивала осуществление интересов общества и государства [6, с. 67]. Схожего мнения придерживается В.П. Беляев, указывающий, что сущностью контроля является проверка деятельности какого-либо субъекта на соответствие определенным параметрам [8, с. 89]. Д.Б. Алексеев считает, что сущностью государственного контроля является социальная роль юридической деятельности, связанная с осуществлением государственной власти [4, с. 33]. Данная социальная роль, по мнению автора, реализуется посредством установления государственными органами соответствия законности деятельности подконтрольных объектов от имени государства [4, с. 34]. Таким образом, вышеуказанные определения содержания государственного контроля общие у ряда авторов.

Во-вторых, к признакам государственного контроля следует отнести масштабность его осуществления. Как верно подмечено Д.Б. Алексеевым, государственный контроль осуществляется во всех сферах деятельности государства и общества, однако в пределах, ограниченных правовым регулированием [4, с. 33-34]. Объектами государственного контроля, к примеру, является социальная политика, экономика, внешняя и внутренняя политика, пове-



дение частных лиц, действия организаций и учреждений и т.д. Что касается подконтрольных субъектов (объектов), то ими могут являться как отдельные физические лица или юридические лица, а также государственные и муниципальные органы власти. Однако ряд общественных отношений в демократическом государстве не должны быть объектом государственного контроля. Так, по общему правилу, недопустимо вмешательство государства в частную жизнь личности, в установление правового регулирования моральных ценностей. Однако, как показывает современное положение дел в России и в мире в целом, неприкосновенность частной жизни систематически нарушается путем осуществления контроля за поведением граждан в социальных сетях Интернет (примером чему служит массовое уголовное преследование пользователей за репосты и лайки); путем прослушки телефонных переговоров под видом борьбы с терроризмом и его проявлениями. Подобное направление государственного контроля (в форме надзора) фактически нарушает гарантированные Конституцией РФ права и свободы граждан.

В-третьих, к признакам государственного контроля необходимо отнести властность его осуществления [9, с. 166]. В этом плане следует согласиться с Е.А. Маштаковой, что государственный контроль является проявлением суверенной власти государства, поэтому он подкрепляется силами государственного принуждения [16, с. 17]. Властный характер предполагает определенный круг контролируемых субъектов. К конституционно закрепленным субъектам осуществления государственного контроля следует отнести Президента РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ, суды и прокуратуру РФ. Также от лица государства осуществляют контроль органы исполнительной власти, подчиненные Правительству РФ и Президенту РФ (федеральные министерства, агентства, службы и их подразделения), органы, формируемые законодательной властью (Счетная палата РФ).

В-четвертых, признаком осуществляемого государственного контроля следует считать системность. В систему государственного контроля включаются: 1) субъекты контроля; 2) подконтрольные объекты; 3) сфера государственного контроля (экономика, политика и т.д.); 4) пределы контроля (временные и правовые); 5) права и обязанности сторон контроля [10, с. 126].

В-пятых, государственный контроль реализуется в определенной процедуре. Вмешательство государственных органов в деятельность подконтрольных объектов не должна быть хаотичной, она регулируется законодательством с целью обеспечения прав и свобод при осуществлении контрольной работы. Обычно процедура государственного контроля разбивается на следующие условные стадии:

- анализ выявленных проблем в деятельности подконтрольных объектов;
- разработка решений на основе выявленных проблем;
- организация по исполнению решений властных органов;
- контроль за устранением выявленных недостатков;
- подведение итогов государственного контроля [2, с. 6-7].

В-шестых, признаком государственного контроля является его перманентность, то есть постоянство осуществления, в противном случае поддержание законности и целесообразности деятельности подконтрольных объектов было бы попросту невозможным.

В-седьмых, государственный контроль может порождать определенные негативные последствия для подконтрольных объектов в случае нарушения ими норм законодательства. Зачастую это проявляется в применении к нарушителям норм юридической ответственности.

В-восьмых, государственный контроль имеет определенную направленность (задачи). К таким задачам следует отнести:

- обеспечение законности и правопорядка в обществе и государстве, в том числе защита прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение интересов юридических лиц;
- обеспечение безопасности по различным ее направлениям (информационной безопасности, безопасности окружающей среды и т.д.);



- выявление и пресечение правонарушений, в том числе привлечение виновных лиц к юридической ответственности;
- повышение эффективности государственного управления;
- поддержание стабильности государственного устройства.

Конечной целью осуществления государственного контроля всегда выступает достижение такого состояния подконтрольного объекта, при котором он пребывает в пределах установленных законом параметров.

На основании изучения признаков государственного контроля следует сделать следующие выводы:

1. Под государственным контролем понимается масштабно осуществляемая властная деятельность государственных органов, их должностных лиц, по проверке надлежащего состояния подконтрольных объектов, систематически реализуемая по определенной процедуре, направленная на обеспечение законности, правопорядка и безопасности в обществе и государстве, а также на поддержание стабильности государственного устройства и эффективности государственного управления.

2. Понятие «государственный контроль» объединяет в себе собственно государственный контроль и государственный надзор.

3. К неотъемлемым признакам государственного надзора относятся его специфическое содержание, масштабность, властность осуществления, системность, реализация по установленной законом процедуре, перманентность, возможность наступления негативных последствий для подконтрольных объектов, специфический круг решаемых задач.

Библиографические ссылки

1. Авакьян С.А. Конституционное право России : учебное пособие. М. : Норма : ИНФРА-М, 2017.
2. Агеев О.Г. Проблемы государственного контроля в России // Юридическая гносеология. 2016. № 3. С. 4-8.
3. Алексеев В.В., Вдовенко З.В. Государственный контроль и надзор в современной России // Успехи в химии и химической технологии. 2015. № 5. С. 10-12.
4. Алексеев Д.Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.
5. Бакаева О.Ю., Мильшина И.В. Соотношение понятий государственного контроля и надзора: правовые позиции // Юридическая мысль. 2012. № 5. С. 56-70.
6. Баранов М.Л. Содержание государственного контроля как вида социального управления // Юридический мир. 2012. № 10. С. 66-74.
7. Бахрах Д.Н. Административное право России. М. : Норма, 2001.
8. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006.
9. Губин Н.П. Общий механизм государственного контроля (надзора): понятие, виды, нормативно-правовое регулирование // Вестник Ростовского государственного экономического университета. 2016. № 1. С. 164-170.
10. Давлетов С.Ф. Механизм государственного контроля и надзора: к вопросу о понятии и признаках // Вестник Академии права и управления. 2012. № 26. С. 125-129.
11. Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
12. Зарипова Р.Р. Понятие «государственный контроль» как правовая категория: некоторые аспекты понимания // Инновационная наука. 2017. № 1. С. 146-147.
13. Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Государственный и муниципальный контроль (надзор) в отношении граждан: нормативное регулирование и реализация на практике / А.В. Кнутов, С.М. Плаксин, А.В. Чаплинский. М. : Высшая школа экономики, 2015.



14. Лапина М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения // Вестник финансового университета. 2016. № 4. С. 152-157.
15. Лисеенко В.И. Институт государственного контроля и надзора в Российской Федерации: история попыток реформирования в 1990-2017 гг. // Вестник уральского финансово-юридического института. 2017. № 1. С. 43-53.
16. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дис. ...канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2000.
17. Осипов Д.А., В.М. Большакова. О понятиях «государственный контроль», «государственный надзор» и «тотальный контроль над личностью» // Власть. 2015. № 5. С. 136-140.
18. Петров А.В., Епифанов А.Е. Юридическая природа государственного контроля и надзора // Журнал российского права. 2013. № 7. С. 36-49.
19. Пикулькин А.В. Система государственного управления : учебник для вузов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
20. Савенко О.Е. Контрольная функция государственных органов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
21. Толковый словарь С.И. Ожегова онлайн [Электронный ресурс]. URL: <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=11790> (дата обращения: 12.10.2018).
22. Чуманова В.В. Государственный контроль и надзор: понятие и сущность // Актуальные вопросы современной науки. 2015. № 2. С. 188-191.

References

1. Avakyan S.A. Konstitutsionnoe pravo Rossii (Constitutional law of Russia), учебное пособие, Moscow, Norma INFRA-M, 2017.
2. Ageev O.G. Problemy gosudarstvennogo kontrolya v Rossii (Problems of state control in Russia), *Yuridicheskaya gnoseologiya*, 2016, No. 3, pp. 4-8.
3. Alekseev V.V., Vdovenko Z.V. Gosudarstvennyj kontrol' i nadzor v sovremennoj Rossii (State control and supervision in modern Russia), *Uspekhi v himii i himicheskoj tekhnologii*, 2015, No. 5, pp. 10-12.
4. Alekseev D.B. Aktual'nye problemy kontrol'noj deyatel'nosti organov gosudarstvennoj vlasti v sovremennoj Rossii (Actual problems of the control activities of state authorities in modern Russia), dissertaciya kandidata yuridicheskikh nauk, Moscow, 2015.
5. Bakaeva O.Yu., Mil'shina I.V. Sootnoshenie ponyatij gosudarstvennogo kontrolya i nadzora: pravovye pozicii (The ratio of the concepts of state control and supervision: legal positions), *Yuridicheskaya mysl'*, 2012, No. 5, pp. 56-70.
6. Baranov M.L. Soderzhanie gosudarstvennogo kontrolya kak vida social'nogo upravleniya (The content of state control as a type of social management), *Yuridicheskij mir*, 2012, No. 10, pp. 66-74.
7. Bahrah D.N. Administrativnoe pravo Rossii (Administrative Law of Russia), Moscow, Norma, 2001.
8. Belyaev V.P. Kontrol' i nadzor kak formy yuridicheskoy deyatel'nosti: voprosy teorii i praktiki (Control and supervision as a form of legal activity: questions of theory and practice), dissertaciya doktora yuridicheskikh nauk, Saratov, 2006.
9. Gubin N.P. Obshchij mekhanizm gosudarstvennogo kontrolya (nadzora): ponyatie, vidy, normativno-pravovoe regulirovanie (General mechanism of state control (supervision): concept, types, legal regulation), *Vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo ehkonomicheskogo universiteta*, 2016, No. 1, pp. 164-170.
10. Davletov S.F. Mekhanizm gosudarstvennogo kontrolya i nadzora: k voprosu o ponyatii i priznakah (The mechanism of state control and supervision: the question of the concept and features), *Vestnik Akademii prava i upravleniya*, 2012, No. 26, pp. 125-129.
11. D'yakonov V.V. Kontrol' i nadzor v sisteme funkcij gosudarstva (teoreticheskij aspekt) (Control and supervision in the system of state functions (theoretical aspect), dissertaciya kandidata yuridicheskikh nauk, Moscow, 2006.
12. Zaripova R.R. Ponyatie «gosudarstvennyj kontrol'» kak pravovaya kategoriya: nekotorye aspekty ponimaniya (The concept of "state control" as a legal category: some aspects of understanding), *Innovacionnaya nauka*, 2017, No. 1, pp. 146-147.



13. Knutov A.V., Plaksin S.M., Chaplinskij A.V. Gosudarstvennyj i municipal'nyj kontrol' (nadzor) v otnoshenii grazhdan: normativnoe regulirovanie i realizaciya na praktike (State and municipal control (supervision) in relation to citizens: regulation and implementation in practice), A.V. Knutov, S.M. Plaksin, A.V. Chaplinskij, Moscow, Vysshaya shkola ehkonomiki, 2015.
14. Lapina M.A. Sushchnost' gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i genezis ego zakonodatel'nogo opredeleniya (The essence of state control (supervision) and the genesis of its legislative definition), *Vestnik finansovogo universiteta*, 2016, No. 4, pp. 152-157.
15. Liseenko V.I. Institut gosudarstvennogo kontrolya i nadzora v Rossijskoj Federacii: istoriya popytok reformirovaniya v 1990-2017 gg (Institute of State Control and Supervision in the Russian Federation: the history of reform attempts in 1990-2017), *Vestnik ural'skogo finansovo-yuridicheskogo instituta*, 2017, No. 1, pp. 43-53.
16. Mashtakova E.A. Teoretiko-pravovye voprosy gosudarstvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii (Theoretical and legal issues of state control in the Russian Federation), *dissertaciya kandidata yuridicheskikh nauk*, Rostov-na-Donu, 2000.
17. Osipov D.A., V.M. Bol'shakova. O ponyatiyah «gosudarstvennyj kontrol'», «gosudarstvennyj nadzor» i «total'nyj kontrol' nad lichnost'yu» (On the concepts "state control", "state supervision" and "total control over the individual"), *Vlast'*, 2015, No. 5, pp. 136-140.
18. Petrov A.V., Epifanov A.E. Yuridicheskaya priroda gosudarstvennogo kontrolya i nadzora (The legal nature of state control and supervision), *Zhurnal rossijskogo prava*, 2013, No. 7, pp. 36-49.
19. Pikul'kin A.V. Sistema gosudarstvennogo upravleniya (Public administration system), *uchebnik dlya vuzov*, A.V. Pikul'kin, Moscow, YUNITI-DANA, 2015.
20. Savenko O.E. Kontrol'naya funkciya gosudarstvennykh organov (Control function of state bodies), *dissertaciya kandidata yuridicheskikh nauk*, Moscow, 2004.
21. Tolkovyj slovar' S.I. Ozhegova onlajn (Explanatory Dictionary by S.I. Ozhegov online), URL: <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=11790>, (accessed date: 12.10.2018).
22. Chumanova V.V. Gosudarstvennyj kontrol' i nadzor: ponyatie i sushchnost' (State control and supervision: the concept and essence), *Aktual'nye voprosy sovremennoj nauki*, 2015, No. 2, pp. 188-191.

Дата поступления: 20.01.2018

Received: 20.01.2018

УДК 340.1+34(091)

ДЕМОКРАТИЯ, ПРАВО И ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА

ГАЛИЕВ Фарит Хатипович

*доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права Института права ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет», г. Уфа, Россия.
E-mail: galievfarkhat@mail.ru*

DEMOCRACY, LAW AND LEGAL CULTURE

GALIEV Farit Khatipovich

*Doctor of Law, Professor of the Chair of Theory of State and Law of the Institute of Law of Bashkir State University, Ufa, Russia.
E-mail: galievfarkhat@mail.ru*

В соответствии с всеобщим мнением, демократия в современном мире считается одной из основных характеристик организации жизнедеятельности общества и государства. Сегодня о демократии невозможно вести речь вне ее связи с такими понятиями, как «власть», «право», «государство», «общество». При этом, совершенно бесспорно, что

In accordance with the general opinion, democracy in the modern world is considered one of the main characteristics of the organization of society and state activities. In modern conditions, it is impossible to refer to democracy out of its connection with such notions as "power", "law", "state" and "society". At the same time, law is undoubtedly the most effective means of