

УДК 342

ГРНТИ 10.07.21

О КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Иванов Александр Александрович

канд. юрид. наук,

Тольяттинский государственный университет

г. Тольятти

ale_iv@mail.ru

ON THE CONTROL FUNCTION OF THE STATE

Alexander A. Ivanov

Candidate of Legal Sciences

Togliatti State University

Togliatti

АННОТАЦИЯ

Раскрываются роль и значение контрольной функции государства и ее место в ряду иных функций с точки зрения теории государства и права. Проблематика контрольной функции государства рассматривается на пример современной Российской Федерации.

ABSTRACT

The role and significance of the control function of the state and its place in a number of other functions from the point of view of the theory of state and law are disclosed. The problems of the control function of the state are considered as an example of the modern Russian Federation.

Ключевые слова: аппарат государства; законность; классификация; конституция; контроль; функция.

Key words: state apparatus; legality; classification; constitution; control; function

Введение

Для эффективного осуществления любого управленческого процесса необходимым является получение субъектом управления информации об изменении объекта управления в результате производимого им управляющего воздействия. Высказанное положение является справедливым и при рассмотрении нами управления в масштабах государства – независимо от формы осуществления управляющего воздействия и его целей, государственный аппарат испытывает потребность в получении точной и достоверной информации о процессах, происходящих в тех сферах, управление в которых осуществляется. Данным положением обуславливается то обстоятельство, что в различных государствах мира исторически складывались системы бюджетно-финансового и административного государственного контроля, часто появлялась разветвленная сеть специальных контрольных органов.

Не является исключением в этом отношении и Российская Федерация – современное состояние контроля в нашем государстве характеризуется многообразием его видов, разнообразием контрольных средств, множеством органов, осуществляющих контроль, при значительных различиях в их правовом статусе, большим объемом законов и подзаконных нормативных актов, регламентирующих осуществление государственного контроля.

Данное обстоятельство, а также непрерывное усиление контрольных возможностей государства в настоящее время дает основания утверждать о появлении новой – контрольной – функции государства, наравне с иными функциями, которые традиционно выделяются теоретиками права. Осознание возникновения подобной функции государства для теоретиков и практиков права представляет важность в том отношении, что оно может направить государственный аппарат на достижение им цели выстраивания максимально эффективной контрольной деятельности, которая в сложившихся условиях будет рассматриваться не как обеспечивающая часть любого управленческого процесса, но как самостоятельная деятельность государственных органов и их должностных лиц, выполняющая свои обособленные от других задачи в механизме государственного управления.

Актуальность данного исследования обусловлена не только важностью задач, которую контрольно-надзорная деятельность выполняет в процессе осуществления государственного управления, но также и реформой контрольного законодательства, которая произошла в Российской Федерации в 2020 году.

Изменения в сфере государственного и муниципального контроля в будущем будут обусловлены не только внесением изменений в Конституцию Российской Федерации [1] (например, теперь в Конституции РФ получил свое упоминание парламентский контроль, Конституционный Суд РФ обозначен как орган конституционного контроля и др.), разработкой нового КоАП РФ и изменениями в иных нормативно-правовых актах общего характера, но также и принятием 31 июля 2020 года специальных федеральных законов «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [3] и «Об обязательных требованиях» [4], которые предполагают самые существенные изменения в сфере организации контрольно-надзорной деятельности в нашем государстве.

Объект

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией современным государством своей контрольно-надзорной функции, что рассматривается на примере соответствующих механизмов, созданных в последние годы в Российской Федерации.

Предмет

Предметом исследования являются нормы российского права, регулирующие деятельность уполномоченных органов государства по реализации государством своей контрольно-надзорной функции. Исследованы особенности развития российского законодательства и государственного аппарата в последние годы, проанализированы некоторые закономерности,

которые можно обнаружить в этом процессе. Рассматриваются некоторые тенденции, связанные с развитием контрольной функции государства в современном мире.

Цель

Целью исследования выступает комплексное рассмотрение становления контрольной функции современного государства как с точки зрения теории права, так и с точки зрения законодательной и правоприменительной практики.

Методы

Исследование построено с точки зрения диалектической связи между развитием теоретических положений науки государства и права и практической законодательной и правоприменительной работой. В работе применяются методы историко-правового анализа, методы анализа и синтеза, обобщения, толкования и классификации.

Результаты/обсуждение

Проанализированная литература по проблемам теории государства и прав позволяет прийти к выводу, что в настоящее время у теоретиков права еще не сложилось единого подхода к перечню функций государства, подход здесь в значительной степени субъективен. Например, В.Н. Хропанюк, определяя функции государства как «основные направления его деятельности, в которых выражается сущность и социальное назначение государственного управления обществом», выделяет такие внутренние функции, как экономическую, социальную, охраны правопорядка, природоохранительную, а также функцию финансового контроля, выражающуюся у данного автора в выявлении и учете государством доходов производителей [20].

Как указывается в современном учебнике политологии, при государственно-центристской модели мира внутренняя и внешняя политика какого-либо государства во многом были раздельными, что вызывало

параллельное развитие исследований соответствующих направлений [18]. С высказанным положением вполне можно согласиться. Начиная со второй половины XX века процессы глобализации постепенно стали обуславливать размывание между внешним и внутренним в повседневном существовании государств. С одной стороны, большое количество международных организаций стали активно использовать свои контрольные полномочия в отношении государств-членов данных организаций (таких, например, как МАГАТЭ или ЮНЕСКО), а, с другой стороны, некоторые государства также принимают на себя обязательства осуществлять определенные действия на международной арене в интересах иных государств (например, в соответствии со ст. 79.1 действующей редакции Конституции РФ, «Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства»).

Сделанное замечание позволяет говорить о том, что в условиях распространения глобальных проблем современности (изменение климата, международная наркопреступность, терроризм, экономический кризис и др.) традиционные классификации функций государства на внутренние (например, функции развития культуры, правоохранительную, социальную, экологическую, экономическую) и внешние (оборона, поддержание международного сотрудничества) уже утратили свое значение и нуждаются в пересмотре. Имеет смысл в изменяющихся общественных отношениях рассмотреть также вопрос о выделении новых государственных функций, которые бы могли бы максимально точным образом описать характер деятельности современных государств.

Как пишет А.В. Мелехин, в функциях государства прослеживается прямая связь с основными целями и задачами государства, стоящими перед ним на том или ином этапе его развития. Цель представляет собой желаемый конечный результат деятельности государственных и негосударственных структур. Достижение цели предполагает необходимость согласованных и системных действий всех субъектов управленческого процесса [17].

Н.И. Матузов и А.В. Малько в свою очередь отмечают, что формы осуществления функций государства – это однородная деятельность органов государства, посредством которых эти функции реализуются. К правовым формам реализации функций государства данные авторы относят правотворческую, правоприменительную и правоохранительную [16], что в целом соответствует традиционной теории разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

На подобную классификацию хотелось бы возразить, согласившись с Н. Колпаковым, что концепция разделения властей имеет, прежде всего, ориентирующий характер», что «в угоду догматическому его пониманию не следует закрывать глаза на реальную ситуацию. О необходимости в современных условиях говорить о большем чем ранее количестве ветвей власти пишет и В. Оробинский, указывающий, что «дополнительная польза от разделения властей – специализация, в рамках которой каждый служащий может выполнять одну какую-то операцию, доведенную до автоматизма» [19].

На наш взгляд, теория разделения властей нуждается в переосмыслении, совершенствовании, дальнейшем творческом развитии. Усложнение и ускорение общественных процессов, их бесконтрольность, объективно происходящее «втягивание» в орбиту государственного регулирования доселе неизвестных феноменов общественного бытия и многие другие факторы обуславливают необходимость создания новых властных институтов и структур, способных существенно повысить эффективность и вместе с тем обеспечить законность и справедливость управления социумом [15].

При этом мы считаем слишком широким подход И.М. Байкина, в соответствии с которым в каждом конкретном государстве можно выделить столько ветвей власти, сколько можно отыскать органов государственной власти. Основанием для выделения новых ветвей власти, о которых не упоминал Монтескье, служит формальный подход к определению «ветви государственной власти», а именно: осуществление государственной власти посредством каких-либо органов и соответствующих им процедур. А значит, конкретному органу

государства будет принадлежать полномочие на осуществление определенного типа власти (контрольной, контрольно-надзорной, надзорной, прокурорской, уполномоченной, банковской (денежной) и т. д.) [9].

На наш взгляд, в качестве аксиомы можно рассматривать то обстоятельство, что управление, в рамках которого субъект не может оценить своего влияния на те процессы, регулирование которых осуществляется, в целом, не может рассматриваться как эффективное. Подобная деятельность, с одной стороны, будет влечь как неэффективный перерасход ресурсов, а, с другой стороны, достижение поставленной цели здесь будет труднодостижимым (ведь управляющий субъект просто не сможет оценить ни протекание процесса, ни результат достижения данной цели).

Поэтому любые изъяны в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности автоматически приводят к изъянам в государственно-управленческой деятельности, что обуславливает важность выстраивания системы всестороннего контроля, позволяющего фиксировать как негативные, так и позитивные изменения в процессах, происходящих в государстве.

В соответствии терминологическим словарем понятие контроля может быть раскрыто через деятельность, которая осуществляется «в целях организации выполнения законов и иных нормативных правовых актов, указаний вышестоящих органов, соблюдения дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества, организации работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан и т.д.» [14].

В данном случае, нет никаких оснований ограничивать деятельность по контролю рамками одной какой-то ветви власти. Действительно, действующая Конституция РФ говорит нам как о контроле законодательных органов (ст. 103.1 – «парламентский контроль»), так и о контроле органов судебных (ст. 125 – «Конституционный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом конституционного контроля»). Широки также и контрольные полномочия Президента РФ, которые реализуются как им непосредственно, так и посредством института Администрации Президента РФ, Совета Безопасности

РФ, полномочных представителей. Дальнейшее развитие данных контрольных полномочий можно ожидать в связи с принятием федерального закона о Госсовете РФ.

Что касается контроля исполнительных органов власти, то можно отметить, что в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. №314 (с изменениями на 20 ноября 2020 года) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [8], российская система подобных органов в настоящее время включает в себя федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Указанные органы отличаются функциями, осуществляемыми в механизме государственного управления, к числу которых относятся такие как функция по принятию нормативных правовых актов, по управлению государственным имуществом, по оказанию государственных услуг, а также функции по контролю и надзору, к числу которых осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных общеобязательных правил поведения; выдача разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности или конкретных действий, регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Что касается распределения данных функций между органами исполнительной власти, в Указе отмечено, что именно федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. Однако данное положение нивелируется указанием на то, что как федеральное министерство, так и федеральное агентство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, *кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.*

Федеральные министерства к тому же осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Можно отметить, таким образом, что, в той или иной степени, функции контроля в той или иной степени свойственны всем органам, принимающим участие в процессе государственного управления. Более того. В последние годы наметилось также и обособление (в том числе, конституционное) специальных контрольно-надзорных органов. Уже довольно длительное время в специальной литературе встречаются сомнения в возможности отнесения контрольно-надзорных органов (прокуратура, различные инспекции, Счетная палата РФ, Банк России) к той или иной из «классических» трех ветвей власти; в последние годы подобные сомнения стали разделяться и законодателем. Например, в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», глава 7 Конституции Российской Федерации изменила название на «Судебная власть и прокуратура», что недвусмысленно свидетельствует о выводе такого надзорного органа, как прокуратура из судебной или какой-то иной ветви власти.

В 2020 году в законодательстве Российской Федерации произошли изменения, кардинальным образом затрагивающие вопросы различных сфер государственного управления. Важное место среди этих изменений занимает реформа контрольно-надзорного законодательства. Нельзя не отметить принятие важного, «этапного» нормативно-правового акта в сфере организации контрольно-надзорной деятельности - Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

В современный период впервые качество всеобщности в 2013 году приобрел финансовый контроль. Укрепление финансово-контрольной системы началось ещё в 2011 году с принятием Федерального закона № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований» [5]. Концептуальные изменения 2013 года коснулись как внешнего, так и внутреннего государственного и муниципального финансового контроля. Новый Федеральный закон от 5 апреля 2013 года «О Счётной палате Российской Федерации» [6] значительно расширил полномочия данного контрольного органа. В Федеральном законе от 7 мая 2013 года «О парламентском контроле» [7] Счётная палата Российской Федерации названа субъектом парламентского контроля. В соответствии со статьей 265 Бюджетного кодекса РФ [2] в редакции 2013 года, государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

В настоящее время государством сделана попытка распространить подобную всеобщность на все виды государственной контрольно-надзорной деятельности, что может проявляться, например, в том, что именно в финансовом секторе хозяйствования зародилась система управления рисками, которая занимает первостепенное место для понимания отличий принятого в 2020 году закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле».

Отличается данный подход от традиционного в области распределения государством своих ресурсов (ресурсы, выделяемые для осуществления контрольной деятельности – временные, кадровые, материальные и другие – распределяются не равномерно, а с учетом размера существующих в контролируемой сфере рисков, что затрагивает вопросы как частоты, так и глубины осуществляемых контрольных мероприятий). Существующие риски регулярно переоцениваются исходя из существующих фактов и угроз, важнейшее место среди которых занимает характер деятельности контролируемого объекта. Подобный подход обязательно должен характеризоваться своей открытостью, что предполагает доведение информации о проводимых контрольных мероприятиях до подконтрольных лиц [10].

На наш взгляд, рассматриваемый федеральный закон может своим принятием знаменовать о наступлении третьего этапа в развитии современного

контрольно-надзорного законодательства. В данном случае, первый этап можно отождествлять с принятием в 2001 году Федерального закона от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», а второго – с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Принятая в 2008 году редакция закона довольно быстро перестала соответствовать уровню развития системы государственного управления и требованиям повышения эффективности в регулировании общественных отношений. Данное обстоятельство привело к включению в него новых институтов, связанных с возможностью применения риск-ориентированного подхода (статья 8.1. «Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)» была введена Федеральным законом от 13.07.2015 № 246-ФЗ), организации и проведения мероприятий, направленных на профилактику нарушений, проведению мероприятий по контролю без взаимодействия с подконтрольными субъектами (статья 8.2. «Организация и проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами» и 8.3. «Организация и проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями», введенные федеральным законом от 03.07.2016 № 277-ФЗ). Значительно более подробным образом указанные институты были урегулированы в законе 2020 года. Включая девятнадцать глав и девяносто восемь статей, новый закон в значительной степени меняет подходы к регулированию государственной контрольно-надзорной деятельности.

В данном случае можно согласиться с М.Ф. Тучковым, отмечающим что, несмотря на ряд недостатков закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, можно говорить о значительном продвижении по пути создания системного акта, регламентирующего контрольно-надзорную

деятельность исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления [13]. Принятый закон в совокупности с рядом других актов, принятие которых им предусмотрено, может послужить основой полноценного законодательного оформления новой (контрольно-надзорной) отрасли отечественного законодательства.

Формы реализации контрольной функции государства, предусмотренные в новом законе, характеризуют связь государства с правом, как одним из основных средств властвования. Как пишет Ю.А. Приймак, именно через право государство проводит в жизнь свои функции, решает экономические, политические, идеологические задачи [12].

Несмотря на множественность существующих подходов к классификации функций государства (продолжительность действия; принцип разделения властей; степень важности, характера тех противоречий, на преодоление которых функции направлены; историческая судьба функций) [11], основным подходом на наш взгляд должен являться такой критерий, как сфера общественной жизни, в которой реализуется функция государства, в частности, сфера осуществления государственными органами контрольно-надзорной деятельности, являющейся неотъемлемой частью осуществления процесса управления обществом.

Выводы

Функциям государства даются различные определения в специальной литературе, но упрощенно они могут рассматриваться как основные направления его деятельности. Функции выражают предназначение государства, в связи с чем перечень функций может изменяться в процессе исторического развития.

В качестве «новой» функции российского государства мы считаем необходимым выделить его контрольную функцию. Генетически, данная функция зародилась, прежде всего, в сфере регулирования финансовой сферы, в последующем значительно расширила рамки своего использования. Нормативная работа, ведущаяся в этом отношении, позволяет говорить о

появлении новой функции государства. Однако отсутствие в тексте действующих нормативно-правовых актов лаконичного и единообразного определения контрольной деятельности, существующая терминологическая путаница (например, в плане отождествления понятий контроля и надзора) вызывает проблемы в практическом правоприменении, что требует своего законодательного разрешения в будущем.

Дополнительный импульс развитию данной функции придает развитие современных информационных технологий, которые позволяет расширить рамки контрольной деятельности. Меняются также организационные структуры, сама методология осуществления государственного контроля (в частности, развивается риск ориентированный подход).

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. № 237 (с изм. и доп.)
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. № 31 ст. 3823 (с изм. и доп.)
3. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. № 31 (часть I) ст. 5007
4. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. № 31 (часть I) ст. 5006
5. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 февраля 2011 г. № 7 ст. 903 (с изм. и доп.)

6. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 апреля 2013 г. № 14 ст. 1649 (с изм. и доп.)
7. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 19 ст. 2304 (с изм. и доп.)
8. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации от 15 марта 2004 г. № 11 ст. 945 (с изм. и доп.)
9. Байкин И.М. Современный взгляд на проблему теории разделения властей Ш.Л. Монтескье // Современное право. 2010. № 7. С. 11-14.
10. Благовестникова А.А. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства // Отечественная юриспруденция. 2018. № 6 (31). С. 30-32.
11. Земскова А.И. Место и значение правозащитной функции государства в системе функций государства: вопросы классификации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2010. № 2 (13). С. 5-8.
12. Приймак Ю.А. Взаимосвязь между сущностью, формой и функциями государства, а также факторы, влияющие на эволюцию функций государства // Власть Закона. 2019. № 3 (39). С. 214-221.
13. Тучков М.Ф. Правовые проблемы реформирования контрольно-надзорной деятельности // Современные проблемы и пути повышения конкурентоспособности бизнеса. Материалы международной научно-практической конференции. Москва, 2020. С. 53-64.
14. Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь — М.: Юстицинформ, 2015. 640 с.
15. Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории. — М: Норма, 2007. 144 с.
16. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. — М.: Юрист, 2001. 512 с.

17. Мелехин А.В. Теория государства и права. – М.: 2009. 325 с.
18. Мельвиль А.Ю. Политология. – М.: Проспект, 2008. 618 с.
19. Оробинский В. Основы права: теория, практика и как с этим жить. – Рн/Д: Феникс, 2019. 336 с.
20. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М.: Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. 394 с.