

УДК 347 **ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

© 2020 **Я.В. Ткач**

Волго-Вятский банк ПАО «Сбербанк России»

Категория принципов контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти является актуальной для науки административного права. В процессе проводимой административной реформы принципы контрольно-надзорной деятельности получили нормативное закрепление. При этом на теоретическом уровне сложности в понимании данного правового феномена возросли. В научной литературе анализ понятия принципов контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти не нашел должного отражения. В статье рассматриваются философские и правовые аспекты категории «принцип». Автором формулируется определение понятия принципов в контексте контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации.

Ключевые слова: принципы контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, идеи, основные начала, основополагающие положения.



Я.В. Ткач

*Старший юрисконсульт
отдела правового обеспечения
среднего и крупного бизнеса
Юридического управления Волго-Вятского банка
ПАО «Сбербанк России»*

Принцип как философская категория наделяется значениями: «первоначало», «руководящая идея», «основное правило поведения»¹. Философское осмысление «принципа» послужило основанием к определению «принципа» как неизменного начала, которое лежит в основе всего сущего и выступает в роли центра бытия и познания. В античной философии Аристотель рас-

сматривал понятие «принцип» в качестве определенной теоретической абстракции, применяемой как доказательство в научном познании. Предназначение принципов по Аристотелю определялось как «исходная точка всякого доказательства»².

Английский философ Фрэнсис Бэкон в своих научных трудах «О принципах и началах», исследовав категорию «принцип», отвел принципам методологическую роль в построении научного познания³.

О принципе как центральном понятии, основании системы, в своих трудах рассуждает И. Кант⁴.

Понятие «принцип» также рассматривается через призму функционального предназначения принципов в науке. Л.А. Соломонова определяет роль принципов в научной теории через организацию знания и организацию методов⁵.

Философский анализ категории «принцип» позволяет рассматривать «принцип» как средство научного познания и как фундаментальную категорию научного знания. Общей дефиниции категории «принцип» не выработано.

В теории права общие философские осмысления понятия «принцип» нашли свое отражение, категория «принцип» была проанализирована в правовом контексте.

В теории права мы не найдем однозначного и четкого определения понятия «принцип». При

этом идеологическая нагрузка принципов является базисом правового регулирования.

В правовом аспекте «принцип» принято определять через категории «идея» или «начало». С.С. Алексеев называл принцип права как «исходную сквозную идею», при этом он подчеркивал, что принципы, существуя в юридических нормах, свойственны всей правовой материи, всему механизму правового регулирования⁶.

Р.З. Лившиц под принципами понимает все те исходные руководящие начала (положения, идеи), которые пронизывают всю правовую материю. Принцип носит объективный характер, является источником закономерности развития общественных отношений⁷.

М.И. Байтин⁸, М.Н. Марченко⁹ определяют принципы как «основные идеи, ведущие начала, положения, установления».

Из определения принципов права, предложенного Л.С. Явичем, выделим свойства принципов: универсальность, высшая императивность, общезначимость, они выражают важнейшие сложившиеся закономерности, соответствие принципа объективной необходимости упрочения господствующего способа производства¹⁰. По нашему мнению, в данном перечне не хватает основного свойства принципа: нормативности, которое проводит четкую грань между философской природой принципа и правовой. При этом нормативность может проявляться как непосредственно, путем прямого указания в норме права, так и косвенно и логически выводиться из правовой нормы.

В административно-правовой теории В.А. Юсупов под принципами понимает основные начала (идеи), характеризующие содержание права, закрепляющие закономерности его развития и определяющие механизмы правового регулирования управленческих отношений¹¹.

По мнению Ю.А. Тихомирова, принципы служат теоретико-познавательным фундаментом, ценностным ориентиром для правотворчества и правоприменения. Принципы, закрепленные в законе, имеют нормативно-ориентирующий и системообразующий смысл¹².

Ю.Н. Стариков определил значение принципов как основополагающих идей, установленных, выражающих объективные закономерности организации и формирования государственной власти, определяющих научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных управленческих органов. Значимость, законность и соци-

альная ценность отношений, возникающих в системе административно-правового регулирования, являются главными ориентирами принципов. Отсутствие принципов влечет за собой появление элементов произвольности, бюрократизма в худшем смысле этого слова, неорганизованности, беззакония, несправедливости, безнравственности¹³.

Уяснив философские и общеправовые подходы к определению категории «принцип», перейдем непосредственно к предмету настоящей статьи. Но перед этим раскроем понятие контрольно-надзорной деятельности в объеме, достаточном для выполнения цели исследования настоящей статьи.

Функция органа исполнительной власти – это нормативно установленный вид властной деятельности¹⁴. Контрольно-надзорная деятельность относится к внешней функции органов исполнительной власти. По мнению А. Кнутова, С. Плаксина, А. Чаплинского, контрольно-надзорная функция органа исполнительной власти представляет собой оценку органами государственной власти соответствия соблюдения субъектом обязательных нормативно установленных требований¹⁵.

Легальная дефиниция контрольно-надзорной деятельности закреплена в принятом, но не вступившем в силу федеральном законе.

Положения пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 31.07.2020 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее по тексту – 248-ФЗ) определяют контрольно-надзорную функцию как деятельность органов исполнительной власти, направленную на предупреждение и пресечение причинения вреда (ущерба) жизни, здоровью людей, нравственности, правам и законным интересам граждан и организаций, вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, иным охраняемым законом ценностям, осуществляемую в пределах полномочий путем профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований и выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений, устранению их последствий, восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательного требования.

В основе любой деятельности лежат принципы.

Понятие принципов контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти законодательного определения не получило. По мнению автора, законодатель и не должен нормативно закреплять подобные категории, поскольку вопрос дефиниции принципов контрольно-надзорной деятельности входит в рамки изучения науки административного права.

Контрольно-надзорная деятельность, как институт административного права, изначально основывалась на общих принципах административного права как правовой отрасли. При этом общие принципы административного права стали основой для формирования институциональных принципов контроля и надзора.

До настоящего времени понятие принципов контрольно-надзорной деятельности рассматривалось через содержание самих принципов контроля и надзора, при этом сами принципы выводились из принципов административного права.

В монографической литературе можно увидеть мнение о том, что поскольку контрольно-надзорная деятельность является частью государственного управления, принципы контроля и надзора включают в себя принципы управленческой деятельности, принципы государственной контрольной деятельности и принципы административного надзора¹⁶.

В целом подходы к определению понятия принципов контроля и надзора сводились к рассмотрению понятия принципов как основополагающих идей, исходных начал, определенных правил, закрепленных в нормах права и разработанных в научных доктринах, позволяющих определить характерные особенности контрольно-надзорной деятельности.

В рамках настоящей статьи раскроем категорию принципов контроля и надзора через роль и значение принципов. При этом раскрытие содержания принципов не входит в предмет настоящей статьи.

Правовая природа принципов контрольно-надзорной деятельности – это основные начала, идеи и положения. Принципы контрольно-надзорной деятельности представляют собой положения, определяющие важнейшие свойства контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти. Принципы связаны с желанием закрепить объективно сложившиеся практики, а также стремлением к более эффективной и результативной контрольно-надзорной деятельности. Цель принципов контроля и надзора можно определить как формирование и

совершенствование законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности.

В принципах контрольно-надзорной деятельности содержатся положения нормативного характера. Назначение принципов контрольно-надзорной деятельности состоит в обеспечении идеологического и практического единства контроля и надзора органов исполнительной власти. В принципах контрольно-надзорной деятельности прослеживается социально-экономическая направленность контроля и надзора. Принципы контрольно-надзорной деятельности можно определить как инструмент регулирования отношений в сфере контроля и надзора органов исполнительной власти.

Принципы контрольно-надзорной деятельности служат основой проведения контрольно-надзорных мероприятий и действий. Принципы контрольно-надзорной деятельности оказывают непосредственное воздействие при осуществлении контрольно-надзорной функции органов исполнительной власти.

Принятый федеральный закон 248-ФЗ также не содержит нормативного определения принципов, но законодатель закрепляет основные принципы контрольно-надзорной деятельности, посвятив отдельную главу принципам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Принципами контрольно-надзорной деятельности законодатель называет законность при организации и осуществлении контроля; стимулирование добросовестности; соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц; охрану прав и законных интересов контролируемых лиц, недопустимость злоупотребления правом, уважение достоинства личности, деловой репутации организации, соблюдение охраняемой законом тайны; недопустимость множественного контроля; результативность и эффективность контроля; объективность контроля; открытость и доступность информации об организации и осуществлении контроля; оперативность при осуществлении контроля.

Закрепленные принципы становятся ориентиром для правоприменителя. По мнению автора, включение принципов контрольно-надзорной деятельности в нормативно-правовой акт приведет к прямому регулированию контрольно-надзорной деятельности, исключая аналогию права.

Принципы будут оказывать дисциплинирующее воздействие, определять четкие границы контрольно-надзорной деятельности, будут являться гарантом прав и свобод контролируемых

субъектов. По мнению автора, законодательное закрепление принципов контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти станет основой контрольно-надзорного процесса, будет способствовать единообразному осуществлению контрольно-надзорной деятельности.

Содержащиеся во второй главе федерального закона 248-ФЗ принципы контрольно-надзорной деятельности связаны между собой. Эта связь будет способствовать целенаправленному осуществлению контроля и надзора. Принципы обладают наибольшей степенью конкретизации содержащихся в них требований, отражают объективные связи в системе контрольно-надзорной деятельности, способствуют эффективной реализации контроля и надзора. Принципы определяют практическую организацию и функционирование контрольно-надзорной деятельности.

Считаем необходимым указать, что понимается под определением понятия. Определение понятия является логической операцией, в процессе которой раскрывается содержание понятия. При этом ядром является описание существенных признаков или раскрытие значения, роли соответствующего термина. При этом дефиниция должна быть точной, соразмерной понятию, не должна определяться другим понятием, требующим разъяснения, не должна быть логически противоречивой, не должна включать признаки, отсутствующие у понятия¹⁷.

Теоретические подходы к определению понятия «принцип» сводились к анализу через термины «идея», «начало», «положение». Семантическое значение «начало» можно определить как «принцип». Использование данной категории в определении понятия «принцип» недопустимо, с точки зрения логики, так как дефиниция не должна определяться другим понятием.

Термин «идея» не является подходящим для дефиниции «принцип», поскольку не обладает нормативной категорией, является исключительно правовой категорией. Категория «идея» возвращает нас к периоду необходимости нормативного закрепления мысли законодателя.

По мнению автора, определение понятия «принцип» через категорию «положение», а именно «основополагающее положение», является наиболее подходящим, поскольку отражает нормативный характер и в большинстве словарей определяется как нормативно-правовой акт, лежащий в основе деятельности.

Таким образом, под понятием «принципов» контрольно-надзорной деятельности органов

исполнительной власти следует понимать основополагающие положения, которые выражают объективные закономерности, концентрируют в себе основы контроля и надзора, отражают сущность организации и деятельности органов исполнительной власти в сфере контрольно-надзорной деятельности, закреплены в правовой норме.

Библиографический список

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. / С.С. Алексеев. Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1972. Т. 1. 396 с.
2. Бэкон Ф. О принципах и началах / Фрэнсис Бэкон. М.: Соцэкгиз, 1937. 79 с.
3. Кант И. Сочинения: в 6 т. / Иммануил Кант. Т. 4. М.: Мысль, 1965. 544 с.
4. Кнутов А., Плаксин С., Чаплинский А. Государственный и муниципальный контроль (надзор) в отношении граждан: нормативное регулирование и реализация на практике / А. Кнутов, С. Плаксин, А. Чаплинский. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2015. 188 с.
5. Кондаков Н.И. Логический словарь / Н.И. Кондаков. М.: Наука, 1971. 658 с.
6. Лившиц Р.З. Современная теория права. Краткий очерк / Р.З. Лившиц. М.: ИГП АН, 1992. 92 с.
7. Марченко М.Н. Общая теория государства и права: Академический курс: в 3 т. / М.Н. Марченко. Т. 2. М.: Московский гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. 816 с.
8. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Курс лекций / Н.И. Матузов, А.В. Малько. М.: Юрист, 2001. 776 с.
9. Соломонова Л.А. Принципы единства и развития в научном познании / Л.А. Соломонова // Научное знание: уровни, методы, формы / Под ред. Т.К. Никольской. Саратов, 1986. С. 81–87.
10. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю.Н. Стариков. М.: Норма, 2002. 711 с.
11. Стерлинг М.Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации: Дис. ... к.ю.н. СПб., 2004. 195 с.
12. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2001. 652 с.
13. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. М.: Республика, 2001. 719 с.
14. Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы / Т.Я. Хабриева, А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 3–23.
15. Этика Аристотеля. С.-Петербург: Филос. о-во при Имп. С.-Петербур. ун-те, 1908. 207 с.

16. Юсупов В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов. М.: Юрид. лит., 1985. 160 с.

17. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества: сущность и принципы / Л.С. Явич. М.: Юрид. лит., 1978. 224 с.

- ¹ Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. М.: Республика, 2001. С. 416.
- ² Этика Аристотеля. С.-Петербург, 1908. С. 118.
- ³ Бэкон Ф. О принципах и началах. М., 1937. С. 36.
- ⁴ Кант И. Соч.: в 6 т. Т.4. М.: Мысль, 1965. 482 с.
- ⁵ Соломонова Л.А. Принципы единства и развития в научном познании // Научное знание: уровни, методы, формы / Под ред. Т.К. Никольской. Саратов, 1986. С. 83.
- ⁶ Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1972. Т. 1. С. 103.
- ⁷ Лившиц Р.З. Современная теория права. Краткий очерк. М, 1992. С. 89–91.
- ⁸ Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. С. 151.
- ⁹ Общая теория государства и права: Академический курс: в 2 т. / Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. С. 22.
- ¹⁰ Явич Л.С. Право развитого социалистического общества: сущность и принципы. М.: Юрид. лит., 1978. С. 10.
- ¹¹ Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985. С. 33.
- ¹² Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М., 2001. С. 50.
- ¹³ Старилев Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 362–364.
- ¹⁴ Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 6.
- ¹⁵ Кнутов А., Плаксин С., Чаплинский А. Государственный и муниципальный контроль (надзор) в отношении граждан: нормативное регулирование и реализация на практике. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2015. С. 9.
- ¹⁶ Стерлинг М.Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации: Дис. ... к.ю.н. СПб., 2004. 195 с.
- ¹⁷ Кондаков Н.И. Логический словарь. М.: Наука, 1971. С. 467–468.

BASIC PRINCIPLES OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES

Ya.V. Tkach

*Senior Legal Adviser, Department of Legal Support for Medium and Large Businesses
of the Legal Department of Volgo-Vyatka Bank, Sberbank of Russia PJSC*

The category of “principles” of the control and supervisory activities of executive authorities is relevant for the science of administrative law. In the process of the ongoing administrative reform, the principles of control and supervisory activities have received normative consolidation. At the same time, at the theoretical level, the difficulties in understanding this legal phenomenon have increased. In the scientific literature, the analysis of the concept of “principles” of the control and supervisory activities of executive authorities has not been adequately reflected. The article deals with the philosophical and legal aspects of the category of principle. The author formulates the definition of the concept of principles in the context of the control and supervisory activities of the executive authorities of the Russian Federation.

Keywords: principles of control and supervisory activities of executive authorities, ideas, basic principles, fundamental provisions.