

# П Р А В О

УДК 342.9  
DOI 10.52452/19931778\_2021\_4\_98

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СИСТЕМЕ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

© 2021 г.

*С.А. Агамагомедова*

Пензенский государственный университет, Пенза

saniyat\_aga@mail.ru

*Поступила в редакцию 28.12.2020*

Цель работы – определение места государственного контроля и надзора в системе мер административного принуждения. Автором представлена попытка выявить принудительные свойства контрольно-надзорной деятельности в условиях реформирования. Методология исследования включает в себя метод сравнительного анализа, формально-юридический метод, методы классификации и систематизации.

Результатами исследования являются положения, характеризующие контрольно-надзорную деятельность в качестве административного принуждения процедурного характера. Выделены узкий и широкий подходы к трактовке административного принуждения, выявлено место государственного контроля и надзора в системе мер административного принуждения с учетом данных подходов. В качестве выводов установлено наличие принудительных свойств у контрольно-надзорной деятельности. Государственный контроль и надзор могут рассматриваться в качестве критериев разграничения различных видов административного принуждения, а возможность применения принудительных мер – в качестве фактора дифференцирования контрольной и надзорной деятельности. Сделан вывод о нахождении системы мер административного принуждения под государственным контролем.

*Ключевые слова:* государственный контроль и надзор, административное принуждение, административно-процедурное принуждение, административная ответственность, предупредительные меры.

Вопросы административного принуждения, форм и способов его осуществления, определения его места в системе государственного управления не теряют своей актуальности. При этом в условиях трансформации научных позиций по вопросам взаимодействия граждан и организаций с публичной властью приобретают особую значимость аспекты соотношения административного принуждения с иными, традиционными и новыми формами управленческого воздействия. Одними из подобных аспектов выступают определение соотношения государственного контроля и надзора с административным принуждением, обоснование наличия или отсутствия принудительных свойств в контрольно-надзорной деятельности государственных органов, позиционирование государственного контроля и надзора в системе мер административного принуждения.

Исследуя институт административного принуждения, ученые часто выстраивали административно-правовые конструкции его соотношения с иными методами государственного

управления. Наиболее распространенными из них являются аспекты соотношения принуждения и убеждения (Л.Л. Попов, Д.М. Овсянко и др.); принуждения, убеждения и поощрения (Д.Н. Бахрах, В.М. Горшенев, В.М. Баранов, Г.М. Петров и др.); административного принуждения и административной ответственности (Н.М. Конин, Д.Н. Бахрах и др.).

Последний аспект получил в исследованиях наибольшее распространение. Юридическая ответственность традиционно связывается с государственно-принудительным воздействием [1, с. 597; 2, с. 262], государственным принуждением [3, с. 101]. Большинство ученых объединяет позиция, согласно которой принуждение всегда связано с ограничениями имущественного, организационного, психологического и иного характера. Л.Л. Попов позиционирует государственное принуждение, разновидностью которого выступает административное принуждение, в качестве метода, формирующего состояние подчиненности субъектов [4, с. 294]. Д.Н. Бахрах понимает его как отрицание воли

подвластного и внешнее воздействие на его поведение [5, с. 255].

Полагаем, что можно выделить узкий и широкий подходы к административному принуждению в системе государственного управления. Истоки формирования подобных подходов связаны, на наш взгляд, с плюрализмом трактовки юрисдикционной деятельности органов государственной власти. Узкий подход заключается в позиционировании административного принуждения в качестве совокупности средств, связанных с неправомерными действиями. Так, Д.Н. Бахрах в связи с этим говорит об административной ответственности как составной части административного принуждения, которое заключается в применении субъектами функциональной власти принудительных мер в связи с неправомерными действиями [5, с. 255–257]. Широкий подход отражается в понимании государственного управления как такового с точки зрения принуждения и естественного ограничения прав и свобод управляемых лиц. В этой связи Ю.Н. Стариков говорит о суверенном (публичном) управлении как об управлении «принуждающем», основным принципом которого выступает законность [6, с. 165]. Широкий подход включает в себя отождествление административного принуждения как с правомерным, так и с неправомерным поведением. Н.М. Книн делит административное принуждение на принуждение в форме привлечения к административной ответственности за совершенные правонарушения и объективное принуждение при отсутствии правонарушения. При этом, по мнению ученого, последнее применяется в силу общественной и государственной необходимости либо в общественно полезных и объективно необходимых контрольно-профилактических целях [7, с. 148]. Объединяют представителей обоих подходов тезисы, заключающиеся в том, что административное принуждение выступает частью государственного принуждения, выражается в правоприменительной деятельности и основано на праве, облечено в правовую форму. В связи с этим ученые часто говорят об административно-правовом принуждении (Д.Н. Бахрах), об административно-правовых мерах принудительного характера (Л.Л. Попов).

Полагаем, что в рамках широкого подхода следует четко ограничивать обязанности граждан и организаций, определенные запреты и ограничения в конкретной области деятельности, установленные законодателем и призванные обеспечивать закрепленную Конституцией государства систему публичного управления (к примеру, конституционная обязанность уплаты налогов и сборов), от административно-

процедурных формальностей, необходимых при прохождении того или иного вида государственного контроля и надзора (к примеру, прохождение налоговой проверки).

Что касается контрольно-надзорной деятельности, то в рамках узкого подхода она дистанцируется от мер административного принуждения, которые связаны исключительно с неправомерным поведением управляемых лиц. В контексте данной научной позиции административное принуждение осуществляется либо по результатам контрольно-надзорных мероприятий (в случаях когда посредством контрольно-надзорных мероприятий выявлены нарушения), либо в ходе государственного контроля и надзора (А.И. Стахов). А.И. Стахов выделяет два исторически обособленных вида административного деликта, которые выявляются органами исполнительной власти, иными административно-публичными органами в ходе государственного контроля и надзора: административно наказуемые деяния и нарушения обязательных требований, не являющиеся административными правонарушениями. При этом ученый выделяет внесудебный и судебный порядок применения мер административно-правового принуждения в ходе государственного контроля и надзора, осуществляемого в отношении юридических и физических лиц [8]. Отдельными авторами государственный контроль рассматривается в качестве средства обеспечения законности применения мер государственного принуждения [9], что также, на наш взгляд, ограничивает контрольно-надзорную деятельность от принудительных мер, под которыми в данном случае понимаются меры административной ответственности и некоторые иные меры. Е.В. Овчарова признает возможность применения к налогоплательщику восстановительных, карательных, пресекательных и обеспечительных мер административного принуждения при подтверждении нарушений, выявленных по результатам налоговой проверки [10, с. 103].

В рамках широкого подхода государственный контроль и надзор выступают своеобразной разновидностью мер административного принуждения. В этом случае выявление по результатам контрольно-надзорной деятельности нарушений, влекущих либо не влекущих меры административной ответственности, трансформирует применяемые меры административного принуждения по отношению к контролируемым лицам. Одна разновидность административного принуждения (предупредительные или административно-предупредительные меры) сменяется иной (пресекательные или наказательные меры). В случае когда по результатам государ-

ственного контроля и надзора нарушений не выявлено и деятельность контролируемого субъекта признана соответствующей установленным обязательным требованиям, подобной трансформации мер административного принуждения не будет, по завершении контрольно-надзорного мероприятия административное принуждение (административно-процедурное принуждение) прекратится.

Таким образом, в рамках первого (узкого) подхода, с одной стороны, контрольно-надзорная деятельность обеспечивает законность применения мер принуждения, предшествует принудительно-наказательному воздействию, а с другой – меры административно-правового принуждения применяются в ходе государственного контроля и надзора (сопутствуют контрольно-надзорной деятельности), осуществляемого в отношении юридических и физических лиц. Полагаем, что точнее говорить в этой связи о применении мер административной ответственности и иных принудительных мер наказательного свойства не в ходе государственного контроля и надзора, а по его результатам.

Широкий подход в рассмотрении государственного контроля и надзора подразумевает отождествление данных управленческих форм с принуждением, присущим всей системе государственного управляющего воздействия. Государственный контроль и надзор могут рассматриваться в качестве разновидностей мер административного принуждения. В большинстве случаев ученые относят их к предупредительным мерам принуждения. Так, А.П. Алехин и Ю.М. Козлов относят контрольно-надзорные мероприятия к административно-предупредительным мерам принудительного характера, выделяя контроль, надзорные проверки, различные виды досмотра в качестве наиболее типичных административно-предупредительных мер [11, с. 221]. Н.М. Конин называет подобные проверочные мероприятия административными мерами контрольно-предупредительного характера [7, с. 148]. При этом Д.Н. Бахрах, отмечая большое значение предупредительных средств, отрицал их принудительный характер [5, с. 258].

Полагаем, что в рамках рассмотрения контрольно-надзорной деятельности в контексте административного принуждения следует ответить на два вопроса: 1) имеют ли государственный контроль и надзор признаки административного принуждения; 2) в случае наличия (а также отсутствия) принудительного свойства контрольно-надзорной деятельности необходимо определить место государственного контроля и надзора в современной системе мер административного принуждения.

Контроль и надзор в любой области человеческих отношений традиционно связаны с ограничениями, формальностями, дополнительными организационными и иными издержками. По нашему мнению, в большинстве случаев контрольно-надзорная деятельность государства предусматривает принуждение, но процедурного характера. При этом ведущие ученые отмечают, что добровольное и сознательное выполнение установленных правил (к примеру, правил досмотра) теми субъектами, к которым они обращены, не устраняет их объективно принудительного содержания – серьезных правоограничений их личной свободы, личной и имущественной неприкосновенности [4, с. 296].

Относя контроль (надзор) к числу основных правовых форм государственного и муниципального управления, В.Е. Чиркин справедливо отмечает, что контрольные органы обычно вправе принимать принудительные меры [12, с. 51]. А.В. Мартынов, характеризуя административный надзор, также говорит о возможности в случаях необходимости применения мер государственного принуждения при осуществлении данной функции государственного управления [13, с. 108].

Применительно к различным видам государственного контроля и надзора вопрос о принудительном характере контрольно-надзорных мероприятий решается не так однозначно. К примеру, О.В. Гречкина называет отдельные формы таможенного контроля в качестве предупредительных мер административного принуждения в таможенной сфере [14]. П.Н. Сафонов констатирует, что отдельные формы таможенного контроля имеют характер принуждения, но не включает их в предлагаемую им классификацию мер административного принуждения, осуществляемых таможенными органами [15]. В то же время ученые говорят о финансово-правовом принуждении применительно к государственным органам, осуществляющим фискальные контрольно-надзорные функции и обеспечивающим соблюдение финансовой дисциплины [16, с. 81]. Анализ системы государственного принуждения в сфере финансовой деятельности государства позволил отдельным авторам выдвинуть положение о том, что она наряду с мерами финансовой, административной и уголовной ответственности включает также меры процессуального [17, с. 16] или финансово-процессуального принуждения [18].

Таким образом, государственный контроль и надзор имеют свойства административного принуждения, которое, на наш взгляд, носит процедурный, организационный характер. В то же время современная система государственно-

го контроля и надзора сложна и неоднородна, что предполагает, что контрольно-надзорные мероприятия достаточно разнообразны, а доля профилактической, предупредительной составляющей в них возрастает. Более того, в условиях цифровизации государственного контроля и надзора он все менее процедурно обременителен и ощутим для управляемого лица. В связи с этим можно говорить о постепенном доминировании контрольно-надзорного воздействия, лишённого явного принуждения и характеризующегося административно-процедурным минимализмом. Полагаем, что профилактическое направление контрольно-надзорной деятельности в большинстве случаев лишено принудительных свойств и представляет собой управленческое воздействие, не несущее ограничений организационного и иного характера. Более того, современная концепция государственного контроля в контексте реформы государственного управления предусматривает стимулирование добросовестного исполнения обязательных требований в качестве принципа контрольно-надзорной деятельности, ученые справедливо выделяют в качестве составной части проверочной деятельности оказание проверяемым практической помощи в устранении недостатков [19, с. 696].

В то же время результаты или итоги государственного контроля и надзора выступают в качестве основания для применения иных разновидностей административного принуждения, в частности административно-наказательных средств, связанных с применением мер административной ответственности, и иных. С этой точки зрения государственный контроль и надзор можно рассматривать в качестве критериев разграничения мер административного принуждения между собой. Кроме того, административное принуждение, его формы, а точнее правомочия по его применению, могут служить одним из факторов дифференциации контрольной и надзорной деятельности органов исполнительной власти. Не включаясь в полемику по вопросам разграничения контроля и надзора, следует выделить признак возможности (потенциальной или реальной) применения мер административного принуждения (в частности, мер привлечения к административной ответственности) в качестве критерия разведения рассматриваемых управленческих форм.

Характеризуя государственный контроль и надзор в системе мер административного принуждения, нельзя не сказать о государственном контроле реализации подобных мер. Ученые говорят в этой связи о важности государственного контроля за применением мер государ-

ственного принуждения в наиболее важных сферах общественной жизни, связанных с обеспечением национальной безопасности, общественного порядка, общественной безопасности, регламентацией экономических отношений [9, с. 111].

В качестве современных тенденций регламентации административного принуждения можно выделить следующие: административно-процедурная систематизация, использование дифференцированных подходов в отношении лиц, взаимодействующих с публичной властью; развитие наднационального (интеграционного) уровня регулирования; отражение цифровизации; активное сочетание принудительных мер и мер, стимулирующих управляемую деятельность в заданном направлении.

В условиях реформы государственного контроля и надзора необходимо обеспечить сопряжение принципов осуществления контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти и принципов реализации иных форм взаимодействия граждан и организаций с государством.

Таким образом, государственный контроль и надзор имеют свойства административно-процедурного принуждения. При этом в условиях модернизации системы контрольно-надзорной деятельности часть форм государственного контроля и надзора, а также профилактическое направление подобной деятельности не связаны с принуждением. Снижение контрольно-надзорного воздействия на контролируемых лиц как вектор реформы государственного контроля и надзора предполагает все меньшее отождествление контрольно-надзорных мероприятий с принуждением, подавлением воли управляемых лиц, а контрольно-надзорная деятельность трактуется в большей степени в качестве позитивной, «творческой» (пользуясь терминологией М.С. Студеникиной) деятельности, призванной решать каждодневные и насущные вопросы в сфере государственного управления.

В системе мер административного принуждения контрольно-надзорная деятельность выступает, с одной стороны, разновидностью государственно-принудительных мер, с другой – в большинстве случаев основанием применения отдельных мер административного принуждения (прежде всего связанных с деликтами). В то же время сама система применения мер административного принуждения находится под контролем государства в целях защиты прав и свобод лиц, взаимодействующих с публичной властью. Речь идет о государственном контроле как сквозной функции системы публичного

управления, пронизывающей все уровни и стадии управленческого воздействия.

Применительно к мерам административного принуждения государственный контроль и надзор как управленческие формы и функции могут выступать критериями разграничения мер административного принуждения на разновидности (пресекательные, восстановительные, наказательные и иные). В то же время компетенция государственного органа в области административного принуждения является одним из оснований дифференциации контрольной и надзорной деятельности государственных органов.

#### Список литературы

1. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Саратов: Юристъ, 2004. 768 с.
2. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Курс лекций. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: Манускрипт, 1996. 312 с.
3. Алексеев С.А. Государство и право. Начальный курс. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрид. лит., 1996. 192 с.
4. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2000. 728 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Издательство «БЕК», 1997. 368 с.
6. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательство «НОРМА» (Издательская группа «НОРМА - ИНФРА-М»), 2002. 728 с.
7. Конин Н.М. Административное право России: Учебник. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2007. 448 с.
8. Стахов А.И. Административно-принудительные меры, применяемые во внесудебном и судебном административно-процессуальном порядке в ходе государственного контроля и надзора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 3 (128). С. 108–117.
9. Макарейко Н.М. Государственный контроль как средство обеспечения законности применения мер государственного принуждения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 3. С. 104–111.
10. Овчарова Е.В. Налоговый комплаенс в России: проблемы соотношения мер административного принуждения и стимулирования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 1. С. 89–111.
11. Алексин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть I. Сущность и основные институты административного права. Учебник. М.: ТЕИС, 1994. 280 с.
12. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: Учебник. М.: Юристъ, 2006. 382 с.
13. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. М.: НОТА БЕНЕ, 2010. 548 с.
14. Гречкина О.В. Особенности применения мер административного принуждения таможенными органами // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1. С. 144–150.
15. Сафоненков П.Н. Меры пресечения угроз нарушения таможенного законодательства в классификации мер административного принуждения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 3. С. 209–216.
16. Семенов К.О. Правовое регулирование взаимодействия налоговых и таможенных органов в Российской Федерации (финансово-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2020. 246 с.
17. Канцеров Р.Э. Финансово-правовые аспекты государственного принуждения в механизме валютного регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 25 с.
18. Кузовков В.В. Финансово-процессуальное принуждение: теоретико-правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 26 с.
19. Аврутин Ю.Е. Парадоксы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в контексте «ручного управления» // Аврутин Ю.Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве / Вступительная статья докт. юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ Ю.Н. Старилова. СПб.: Изд-во «Юридический центр», 2017. 720 с.

#### STATE CONTROL AND SUPERVISION IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE COERCION MEASURES

S.A. Agamagomedova

The aim of the work is to determine the place of state control and supervision in the system of measures of administrative coercion. The author presents an attempt to identify the compulsory properties of control and supervisory activities in the context of reform.

The research methodology includes such methods as comparative analysis, formal legal method, methods of classification and systematization.

The research results are the provisions characterizing the control and supervisory activity as administrative coercion of a procedural nature. The author singles out narrow and wide approaches to the interpretation of administrative coercion, reveals the place of state control and supervision in the system of administrative coercion measures, taking into account these approaches.

As a conclusion, the author established the presence of compulsory properties in control and supervisory activities. State control and supervision can be viewed as criteria for distinguishing between various types of administrative coercion, and the possibility of applying coercive measures as a factor in differentiating control and supervisory activities. It is concluded that the system of measures of administrative coercion is under state control.

*Keywords:* state control and supervision, administrative coercion, administrative and procedural coercion, administrative responsibility, preventive measures.

## References

1. Theory of State and law: Course of lectures / Edited by N.I. Matuzov and A.V. Malko. 2nd edition, revised and expanded. Saratov: Lawyer, 2004. 768 p.
2. Komarov S.A. General theory of state and law: Course of lectures. 2nd edition, revised and expanded. M.: Manuscript, 1996. 312 p.
3. Alekseev S.A. State and law. The initial course. 3rd edition, revised and expanded. M.: Legal lit., 1996. 192 p.
4. Administrative Law: Textbook / Edited by Yu.M. Kozlov, L.L. Popov. M.: Lawyer, 2000. 728 p.
5. Bakhrah D.N. Administrative law: Textbook for universities. M.: Publishing house «BECK», 1997. 368 p.
6. Starilov Yu.N. Course of general administrative law. In 3 vols. Vol. I: History. The science. Subject. Norms. Subjects. M.: Publishing house «NORMA» (Publishing group «NORMA - INFRA-M»), 2002. 728 p.
7. Konin N.M. Administrative law of Russia: Textbook. M.: TK «Velbi», publishing house «Prospekt», 2007. 448 p.
8. Stakhov A.I. Administrative and enforcement measures applicable in court and administrative court procedure in the course of state control and supervision // Bulletin of the Saratov state law Academy. 2019. № 3 (128). P. 108–117.
9. Makareiko N.M. State control as a means of ensuring the legality of the use of state coercion measures // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2015. № 3. P. 104–111.
10. Ovcharova E.V. Tax compliance in Russia: problems of correlation of administrative coercion and incentive measures // Law. Journal of the Higher School of Economics. 2019. № 1. P. 89–111.
11. Alyokhin A.P., Kozlov Yu.M. Administrative law of the Russian Federation. Part I. The essence and main institutions of administrative law. Textbook. M.: TEIS, 1994. 280 p.
12. Chirkin V.E. The system of state and municipal management: Textbook. M.: Lawyer, 2006. 382 p.
13. Martynov A.V. Problems of legal regulation of administrative supervision in Russia. Administrative and procedural research. M.: NOTA BENE, 2010. 548 p.
14. Grechkina O.V. Features of the application of administrative coercion measures by customs authorities // Actual problems of Russian law. 2009. № 1. P. 144–150.
15. Safonenkov P.N. Measures to prevent threats of violation of customs legislation in the classification of administrative coercion measures // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2016. № 3. P. 209–216.
16. Semenov K.O. Legal regulation of the interaction of tax and customs authorities in the Russian Federation (financial and legal aspect): Dissertation of the Candidate of Legal Sciences. Saratov, 2020. 246 p.
17. Kanzerov R.E. Financial and legal aspects of state coercion in the mechanism of currency regulation: Abstract of the dissertation of the Candidate of Legal Sciences. M., 2012. 25 p.
18. Kuzovkov V.V. Financial and procedural coercion: theoretical and legal aspects: Abstract of the dissertation of the Candidate of Legal Sciences. M., 2007. 26 p.
19. Avrutin Yu.E. Paradoxes of control and supervisory activities of public administration in the context of «manual control» // Avrutin Yu.E. Selected works. Reflections on the State and State power, legality and law enforcement, public administration and administrative law / Introductory article by Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation Yu.N. Starilov. St. Petersburg: Publishing house «Legal Center», 2017. 720 p.