

УДК 342.95  
DOI 10.52452/19931778\_2023\_4\_72

## ПРОФИЛАКТИКА НАРУШЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА): ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД

© 2023 г.

*М.А. Винокурова*

Южно-Уральский гуманитарно-педагогический университет, Челябинск  
Челябинский государственный университет, Челябинск

marysy\_1108@mail.ru

*Поступила в редакцию 01.07.2023*

Цель статьи – определить значение и функции профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора). В условиях реформы контрольно-надзорной деятельности предпринята попытка систематизации основных положений, касающихся вопросов функциональной принадлежности профилактики нарушений обязательных требований в системе государственного контроля (надзора). На основе обзора положений теоретического характера автором отмечено, что профилактика нарушений обязательных требований признается как форма государственного контроля (надзора). При реализации профилактики стоит обратить внимание на ее информационную составляющую, так как именно она позволяет достичь одной из задач применения профилактических практик в текущей деятельности контрольно-надзорных органов – принятия подконтрольным субъектом ответственности за выбранную форму поведения.

*Ключевые слова:* профилактика нарушений, обязательные требования, функции, государственный контроль (надзор), информационная функция, стабилизационная функция, адаптационная функция, содействующая функция, благоприятствующая функция, рефлексивная функция.

Реформа контрольно-надзорной деятельности 2016 года предопределила смену курса государственного управления – с карательной на социально ориентированную.

Инкорпорирование профилактики в текущую деятельность контрольно-надзорных органов изменило модальность их работы. Согласно действующему законодательству под государственным контролем (надзором) подразумевается профилактическая, оценочная, превентивная деятельность уполномоченных органов, направленная на пресечение выявленных нарушений обязательных требований, устранение их последствий и восстановление правового положения, существовавшего до возникновения нормонарушающего поведения [1].

Как известно из курса общей теории административного права, любая управленческая система требует определенных целесообразных упорядоченных воздействий на подведомственный объект. Главное, чтобы данные воздействия носили характер «витка спирали», а не «замкнутого круга». В противном случае любое влияние на подконтрольный объект может привести к статике общественных отношений, что впоследствии отразится и на команде управления. Оценка эффективности данных воздействий осуществляется с помощью каналов прямой и обратной связи.

Любой элемент управленческой системы не может существовать без информационной связи

с окружающей средой. В таком аспекте «управляемый объект» рассматривается как поле деятельности, которое транслирует определенную часть социальной действительности. Поэтому внешним проявлением поведения системы служат результаты социологических опросов, т.е. каналов обратной связи.

В случае если каналы обратной связи учитываются формально, то итогом становится резкая поляризованность оценок о промежуточных итогах проводимых реформ.

По итогам 2021 года по сравнению с 2019 годом количество проверок снизилось с 1.5 млн в два раза. Однако, согласно результатам опроса, проведенного Фондом Центра стратегических разработок, полезность профилактических визитов оценила только половина опрошенных предпринимателей [2].

Указанные обстоятельства свидетельствуют о пренебрежении значением канала обратной связи при проведении реформы контроля (надзора), что может привести к не «соответствующим внешним воздействиям управленческим командам».

Помимо этого, на практике неоднозначным признается вопрос о значении профилактики в текущей деятельности контрольно-надзорных органов.

Одни ученые считают, что профилактика является способом осуществления государственного контроля (надзора) [3, 4]. Другие исследо-

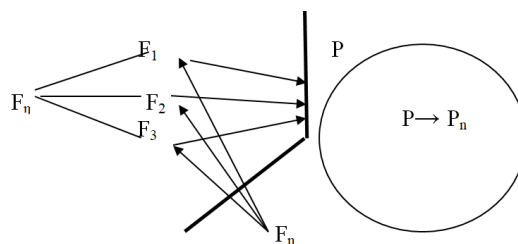


Рис. Управленческая модель отношений, складывающихся в системе государственного контроля (надзора)

ватели высказывают точку зрения, что профилактику «ни в коем случае нельзя отождествлять с контрольными (надзорными) мероприятиями и (или) действиями» [5]. Третья группа ученых признает, что профилактика выступает элементом системы управления рисками [6, 7].

Из обзора данных подходов и анализа действующего законодательства с непосредственной очевидностью следует, что значение профилактики при осуществлении государственного контроля (надзора) складывается неоднозначно:

А) или государственный контроль (надзор) реализуется в форме профилактики;

Б) или содержание деятельности контрольно-надзорных органов составляют выполняемые ею профилактические функции.

Представленная поляризованность оценок применения профилактических практик свидетельствует о неоднозначности их значения в системе контроля (надзора).

В рассуждении сего предпринята попытка в схематичной форме представить управленческую модель отношений, складывающихся в системе контроля (надзора) (рисунок) [8, с. 94].

Совокупность мероприятий, направленных на эффективность контрольно-надзорных мероприятий, предположим в виде некоторой системы  $P$ . Цели, к которым стремится общество для нормального функционирования указанной области, – параметры  $P$ ;  $P \rightarrow P_n$  – стабильность системы (поддержание и обеспечение законности в государстве).

$P \rightarrow P_n (P_n > P)$  – ожидаемый результат проводимых изменений в социально значимых сферах общественной жизни (пресечение выявленных нарушений обязательных требований, устранение их последствий и восстановление правового положения, существовавшего до возникновения нормонарушающего поведения).

Достижению целей системы  $P$  препятствует группа факторов  $F_n$  (внешние возмущающие силы):  $F_1$  – неоднозначность понимания подконтрольными субъектами значения профилактических практик: легче заплатить штраф, чем использовать в своей деятельности профилактические мероприятия;  $F_2$  – отсутствие у подконтрольного субъекта представления о социальном эквиваленте, который должно предоставлять государство в случае, если оно ожида-

ет и требует от граждан соблюдения обязательных требований;  $F_3$  – с момента проведения реформы частые поправки законодательства в сфере контроля (надзора).

Для разрешения факторов, препятствующих нормальному функционированию системы контроля (надзора), необходима разработка определенных мер, которые «гасят» негативные влияния данных сил.

Одной из данных мер служит исследование функций профилактики нарушений обязательных требований в системе контроля (надзора). Анализ функций позволит определить содержательную сторону профилактики нарушений обязательных требований, тем самым установив правильность и результативность ее осуществления.

Слово «функция» в переводе с латинского (function) означает исполнение, осуществление. В большом энциклопедическом словаре данный термин трактуется как «внешнее проявление свойств какого-либо объекта в указанной системе отношений» [9].

Иными словами, функция является одной из составляющей содержания анализируемого объекта, так как функция порождает систему.

В системном подходе функция позволяет установить отношение между элементами, при котором изменение в одном элементе влечет изменение в другом. Функциональные отношения имеют временно-предметную направленность, обозначая границы системы.

При этом любой элемент системы может иметь свойства двух типов:

- 1) атрибутивные;
- 2) свойства-функции [10, с. 157].

Свойства-функции всегда принадлежат элементу системы. Термины, отражающие определенные категории функции, служат логическими посредниками, с помощью которых конструируется предмет функциональной среды.

В теории публичного управления термин «функция» используется для рассмотрения основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти. Законодательное закрепление данного положения находит свое подтверждение в подзаконном нормативно-правовом акте – Указе Президента от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в

котором отражены следующие направления деятельности (функции):

- 1) принятие нормативных правовых актов;
- 2) контроль и надзор;
- 3) управление государственным имуществом;
- 4) оказание государственных услуг.

В доктрине административного права к функциям государственного управления относят:

- 1) прогнозирование;
- 2) организацию;
- 3) координацию;
- 4) регулирование;
- 5) распорядительство;
- 6) контроль [11–13].

В свою очередь, в системе функций государственного контроля (надзора) в специальной литературе обычно выделяют следующие ее виды: функции корректировки, социальной превенции, правовой охраны [14–16].

Однако, ставя вопрос о значимости профилактики в системе контрольно-надзорной деятельности, стоит дифференцировать понятия «функции профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора)» и «функции органа профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора)». В рамках данного исследования будет проанализирована функциональная принадлежность профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора). Именно общие функции охватывает весь цикл управления, что позволяет говорить об эффективности контроля фактических результатов.

С учетом трансформации отношений в контрольно-надзорной деятельности стоит подчеркнуть, что государственное управление направлено, в первую очередь, на выстраивание «диалога с обществом», смену обременяющего управления на благоприятствующее. Информация, как главный катализатор состояния общества, имеет возможность не только уменьшать неопределенность, но и производить ее в процессе поступления новых данных, что впоследствии может вызвать необходимость новых интерпретаций.

Совершенно закономерно, что без контроля над информационным потоком невозможно создать единую целую систему. Поэтому ключевой функцией профилактики нарушений обязательных требований стоит признать ее информационную составляющую.

Именно профилактика нарушений обязательных требований как одна из форм государственного контроля (надзора) устанавливает смыслообразующие принципы ее деятельности. Информационная функция профилактики нару-

шений обязательных требований позволяет провести «инвентаризацию» и систематизировать действующие положения законодательства.

Не претендую на единственно правильное и универсальное определение информационной функции профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении контроля (надзора), значение данного понятия можно выразить в виде следующей «формулы»:

Профилактика =  $f\{K_n(I_n - I_c)\}$ , где  $f$  – функция;  $f\{K_n\}$  – профилактика представлена как форма государственного контроля (надзора);  $I_n$  – информация о состоянии действующего законодательства, необходимая для соблюдения обязательных требований (для понимания эффективности применения той или иной профилактической практики дополнительно стоит учитывать такие критерии информации, как достоверность, полнота, своевременность, понятность, краткость и доступность);  $I_c$  – информация, которой располагает подконтрольный субъект, о положениях законодательства об обязательных требованиях.

Кроме того, стоит выделить иные общие функции профилактики нарушений обязательных требований.

#### 1. Стабилизационная.

Стабилизационная функция выражается в минимизации последствий нормонарушающего поведения, что позволяет говорить о приведении системы в равновесие в случае возникновения дивергентных процессов.

#### 2. Адаптационная.

Адаптационная функция проявляется в формировании обобщенно-формальных положений, которые должны соответствовать реальным ситуационным проблемам.

#### 3. Содействующая.

Содействующая функция означает «наставническое» наблюдение со стороны контрольно-надзорных органов, выражающееся в виде использования различных профилактических практик.

#### 4. Благоприятствующая.

Благоприятствующая функция предоставляет возможность выбора – принятие ответственности за выбранную форму поведения, которая формируется в свободном пространстве соответствия значимости совершаемых действий.

#### 5. Рефлексивная.

Реформа 2016 г. предопределила трансформацию сущности отношений, складывающихся между подконтрольными субъектами и контрольно-надзорными органами, а именно, императив в форме «вины» заменяется категорией «воля». Отсюда следует, что государство может ожидать и требовать от граждан соблюдения своих предписаний только в том случае, если оно предоставляет им какой-то социальный эквива-

лент [17, с. 289]. Ведь когда ценность выработана, то она начинает воздействовать на деятельность, тем самым экстерниоризируется отношение субъекта к окружающей действительности.

**Вывод.** В ходе исследования было установлено, что профилактика нарушений обязательных требований является одной из форм государственного контроля (надзора). Анализ функций контроля (надзора) позволил установить общие функции профилактики нарушений обязательных требований, среди которых можно выделить информационную, стабилизационную, адаптационную, содействующую, благоприятствующую и рефлексивную.

Значимой признается именно информационная функция профилактики, потому что она позволяет усвоить для подконтрольного субъекта значимость соблюдения обязательных требований законодательства.

#### Список литературы

1. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.
2. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность // Официальный сайт реформы КНД [Электронный ресурс]. URL: [knd.ac.gov.ru](http://knd.ac.gov.ru) (дата обращения: 15.02.2023).
3. Евдокимов А.С. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2022. № 2. С. 34–40.
4. Тихомирова Л.А. Реформа контрольно-надзорной деятельности («регуляторная гильотина») в сфере промышленной безопасности // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.02.2023).
5. Переседов А.М. Институт превенции в законодательстве о контроле (надзоре) // Административное право и процесс. 2021. № 12. С. 51–54.
6. Минина А.А. Контроль и надзор как границы воздействия уполномоченного органа на субъект предпринимательской деятельности в условиях реформирования контрольно-надзорной деятельности // Предпринимательское право. 2021. № 2. С. 34–40.
7. Стахов А.И. Ключевые элементы структуры административного контрольно-надзорного производства, осуществляемого в России // Российский юридический журнал. 2021. № 3. С. 117–127.
8. Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М.: Юрид. лит., 1980. 280 с.
9. Большой энциклопедический словарь // Официальный сайт «Академик» [Электронный ресурс]. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/312778> (дата обращения: 25.02.2023).
10. Зинченко А.П., Христенко В.Б., Реус А.Г. Технология системного мышления: опыт применения и трансляции технологий системного мышления. М.: Альпина Паблишер, 2016. 280 с.
11. Андрияшина Э.П., Ахрем И.В., Бакурова Н.Н. и др. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: Учебник для магистров / Под ред. С.А. Старостина. М.: Проспект, 2019. 336 с.
12. Шамрин М.Ю., Мигачева Е.В. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 1. С. 41–48.
13. Долгополов П.С. Риск-ориентированный подход // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.02.2023).
14. Тарасов А.М. Функции эффективного государственного контроля за деятельностью органов исполнительной власти (правоохранительных органов) // Российский следователь. 2019. № 6. С. 69–73.
15. Богославский Е.А. Функции государственного контроля и надзора как формы реализации правовой политики // Право и практика. 2015. № 1. С. 30–34.
16. Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 31–65.
17. Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права. Современное наполнение: Монография. М.: Проспект, 2015. 293 с.

#### PREVENTION OF MANDATORY'S VIOLATIONS REQUIREMENTS IN THE IMPLEMENTATION OF STATE CONTROL (SUPERVISION): A FUNCTIONAL APPROACH

*M.A. Vinokurova*

The purpose of the scientific article – to determine the significance and functions of prevention of violations of mandatory requirements in the implementation of state control (supervision). In the context of the reform of control and supervisory activities, an attempt has been made to systematize the main provisions concerning the issues of functional affiliation of the prevention of violations of mandatory requirements in the system of state control (supervision).

Based on a review of theoretical provisions, the author notes that the prevention of violations of mandatory requirements is recognized as a form of state control (supervision). When implementing prevention, it is worth paying attention to its informational component, since it allows achieving one of the tasks of applying preventive practices in the current activities of control and supervisory authorities – taking responsibility for the chosen form of behavior by a controlled entity.

*Keywords:* prevention of violations, mandatory requirements, functions, state control (supervision), information function, stabilization function, adaptation function, facilitating function, enabling function, reflective function.

## References

1. Federal Law No. 248-FL of July 31, 2020 «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. № 31. Art. 5007.
2. Control and supervisory and permissive activities // Official website of the reform of the CSA [Electronic resource]. URL: [knd.ac.gov.ru](http://knd.ac.gov.ru) (Date of access: 15.02.2023).
3. Evdokimov A.S. Federal Law «On State Control (Supervision) and municipal control in the Russian Federation»: organizational and legal analysis // Administrative Law and Process. 2022. № 2. P. 34–40.
4. Tikhomirova L.A. Reform of control and supervisory activities («regulatory guillotine») in the field of industrial safety // LRS «ConsultantPlus» [Electronic resource]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (Date of access: 20.02.2023).
5. Peresedov A.M. Institute of prevention in legislation on control (supervision) // Administrative law and process. 2021. № 12. P. 51–54.
6. Minina A.A. Control and supervision as the boundaries of the impact of the authorized body on the subject of entrepreneurial activity in the conditions of reformation of control and supervisory activities // Entrepreneurial law. 2021. № 2. P. 34–40.
7. Stakhov A.I. Key elements of the structure of administrative control and supervisory production carried out in Russia // Russian Law Journal. 2021. № 3. P. 117–127.
8. Kudryavtsev V.N., Nikitinsky V.I., Samoshchenko I.S., Glazyrin V.V. Effectiveness of legal norms. M.: Legal Lit., 1980. 280 p.
9. The Big Encyclopedic Dictionary // Official website «Academician» [Electronic resource]. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/312778> (Date of access: 25.02.2023).
10. Zinchenko A.P., Khristenko V.B., Reus A.G. Technology of system thinking: experience of application and translation of technologies of system thinking. M.: Alpina Publisher, 2016. 280 p.
11. Andriukhina E.P., Akhrem I.V., Bakurova N.N. et al. Legal support of public administration and executive power: Textbook for masters / Ed. by S.A. Starostin. M.: Prospect, 2019. 336 p.
12. Shamrin M.Yu., Migacheva E.V. Institute of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation // Actual problems of Russian law. 2022. № 1. P. 41–48.
13. Dolgoplov P.S. Risk-oriented approach // LRS «ConsultantPlus» [Electronic resource]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (Date of access: 20.02.2023).
14. Tarasov A.M. Functions of effective state control over the activities of executive authorities (law enforcement agencies) // Russian investigator. 2019. № 6. P. 69–73.
15. Bogoslavsky E.A. Functions of state control and supervision as a form of implementation of legal policy // Law and practice. 2015. № 1. P. 30–34.
16. Zyryanov S.M., Kalmykova A.V. Approaches to assessing the effectiveness of the activities of control and supervisory bodies to prevent violations of mandatory requirements // Issues of state and municipal administration. 2019. № 3. P. 31–65.
17. Mickiewicz L.A. Essays on the theory of administrative law. Modern content: Monografiya. M.: Prospect, 2015. 293 p.