

СУБЪЕКТЫ И ОБЪЕКТЫ КОНТРОЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

SUBJECTS AND OBJECTS OF CONTROL
LEGAL RELATIONS**E. Shabalina
Zh. Morozova**

Summary. The article examines scientific approaches to the definition of subjects and objects of control legal relations from the position of control as a universal legal phenomenon that determines society. The authors note that currently the study of control legal relations is carried out by legal scholars within the framework of the formulation of certain problematic aspects of the subject-object composition or content of control legal relations. Subjects and objects in control legal relations are divided into two groups: subjects of state control and subjects of public control. The subject and object composition of control legal relations has an appropriate normative consolidation, which, according to the authors, in the framework of law enforcement practice completes the discussion about the subject-object composition of control legal relations in the context of the study of control as a legal institution.

Keywords: control legal relations, subject of control, object of control, subject of state control, subject of public control, subject of control.

Шабалина Евгения Ивановна

Кандидат юридических наук, доцент,
Автономная некоммерческая организация
высшего образования «Белгородский университет
кооперации, экономики и права»
evish13@yandex.ru

Морозова Жанна Юрьевна

Ассистент, Автономная некоммерческая организация
высшего образования «Белгородский университет
кооперации, экономики и права»
zhanetta.morozova@yandex.ru

Аннотация. В статье исследованы научные подходы к определению субъектов и объектов контрольных правоотношений с позиции контроля как универсального правового явления, детерминирующего социум. Авторами отмечается, что в настоящее время исследование контрольных правоотношений осуществляется учеными-правоведами в рамках постановки отдельных проблемных аспектов субъектно-объектного состава или содержания контрольных правоотношений. Субъекты и объекты в контрольных правоотношениях делятся на две группы: субъекты государственного контроля и субъекты общественного контроля. Субъектный и объектный состав контрольных правоотношений имеет соответствующее нормативное закрепление, что по мнению авторов, в рамках правоприменительной практике завершает дискуссию о субъектно-объектном составе контрольных правоотношений в контексте исследования контроля как правового института.

Ключевые слова: контрольные правоотношения, субъект контроля, объект контроля, субъект государственного контроля, субъект общественного контроля, предмет контроля.

Контроль как универсальная теоретико-правовая конструкция предполагает многогранность его проявления во внешнем мире, т.е. в правовом пространстве. В частности, явление контроля обнаруживается в реализации государственных функций, в правовой форме деятельности, а также в правоотношениях. Попытка исследовать контрольные правоотношения неоднократно принималась и советскими [7, 9, 11, 15], и российскими учеными-правоведами [5, 8, 10, 13], но только лишь в части постановки отдельных аспектов проблемы.

Так, Ю.М. Козлов отмечает, что контрольные отношения выступают как разновидность отношений власти и подчинения, контроль является одним из проявлений функции власти, а контрольные полномочия представляют собой одну из разновидностей властных полномочий [7, с. 71]. Б.М. Макаров считает, что контрольные правоотношения есть разновидность общественных отношений, урегулированных нормами права, т.е. правовые отношения, в которых субъекты государственного и отдельных случаях субъекты общественного контроля взаимодействуют на правовой основе с органами государственной власти, должностными лицами, организа-

циями, а также с гражданами при реализации возложенных на них функций [9, с. 28].

Рассматривая контроль как разновидность правоотношений, следует отметить тот факт, что понятия «субъект» и «объект» являются изученными в значительной степени. В контексте теории государства и права под субъектом понимается как отдельное лицо и группа лиц, включая общественные объединения, так и органы государственной власти, обладающие способностью иметь субъективные права и нести юридические обязанности [10, с. 53], т.е. носитель определенной компетенции, деятельность которого направлена на объект права. Объект права — общественные отношения, которые могут быть предметом правового регулирования [12, с. 223]. Однако в рамках теории государства и права указанные понятия применительно к контролю нуждаются в уточнении с позиции монистического и плюралистического подходов. Разделяя позицию О.С. Иоффе, считаем, что объект контрольных правоотношений должен обладать восприимчивостью к реагированию на правовое воздействие [6, с. 82], обеспечивающее устойчивость объекта в правовом поле.

В.И. Туровцев отмечает, что субъектами государственного контроля являются государственные органы и их должностные лица, а субъектами общественного контроля — общественные организации, органы местного самоуправления, отдельные граждане [15, с. 22].

Из различий субъектов государственного и общественного контроля следует различие в их правовом положении, включая степень и формы участия в контрольной деятельности. К.М. Конджакулян и Г.А. Кадиев в научной статье «Понятие и сущность государственного контроля в системе государственного управления» определяют ведущих субъектов в системе субъектов государственного контроля, относя к ним главу государства, представительный орган государства, правительство, глав министерств и ведомств, органы судебных и контрольно-надзорных инстанций, а также другие государственные структуры, наделенные в установленном порядке властными полномочиями. Указанные субъекты существуют не сами по себе. Они составляют ядро механизма государства, нацелены на реализацию функций государства, в том числе путем осуществления контрольной деятельности в рамках контрольных правоотношений [8, с. 69–70].

В самом широком смысле субъектом контроля является государство в лице специально уполномоченных органов и должностных лиц. Указанный тезис последовательно обосновывает Г.В. Атаманчук в своих трудах, посвященных теории государственного управления [5, с. 41–62]. А.М. Тарасов считает, что к субъектам государственного контроля относятся государственные органы, их подразделения, должностные лица, которые уполномочены нормативными правовыми актами осуществлять в своей деятельности контрольные функции [13, с. 78].

Наличие у субъектов контроля государственно-властных полномочий, включая автономию воли и возможность государственного принуждения, означает, что субъекты контрольных правоотношений издаю правовые акты, носящие обязательный характер для остальных участников контрольных правоотношений. Обязанность выполнять указания, изданные в пределах собственной компетенции, защищается мерами государственного воздействия.

Субъекты общественного контроля зафиксированы в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». К ним относятся: Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных

органах государственной власти субъектов Российской Федерации [4]. В самом широком смысле к субъектам общественного контроля можно относить не только общественные палаты всех уровней и общественные советы, но и общественные объединения [3], а также граждан, как представителей многонационального народа Российской Федерации [1]. Е.П. Попова исследуя властные полномочия общественных организаций, отмечает, что они имеют иной характер, распространяются только на их членов и не обеспечиваются силой государственного принуждения. Однако из этого правила есть исключения, так решения профсоюзов по вопросам соблюдения трудового законодательства являются обязательными для органов государственной власти, в т.ч. контрольных. При этом право принимать обязывающие решения должно официально признаваться государством и закрепляться в соответствующем нормативном правовом акте [11, с. 147–152].

Различия между субъектами государственного и общественного контроля проявляется в нормативном обеспечении контрольных мероприятий, конкретных задачах, подконтрольных объектах, объеме контрольных полномочий, формах и методах деятельности и в полном объеме определяются компетенцией субъекта контроля, закрепляемой в нормативных правовых актах. В указанном контексте полномочия субъектов контроля образует законодательно закрепленная возможность совершать контрольное действие или их совокупность, что и составляет правовой инструментарий для осуществления контрольных функций [13, с. 79].

Позиция, в соответствии с которой объект и субъект контроля понятия относительные и каждый субъект контроля может быть одновременно и его объектом, и наоборот, вносит определенный сумбур, закладывает возможность дублирования воздействия субъектов контроля на объект контроля, отражаясь на его качестве и эффективности. Ю.А. Тихомиров выделил специфические черты, проявляющиеся во взаимодействии субъекта и объекта в рамках функционирования различных подсистем в механизме государства, а именно:

- субъект, в рамках реализации нормативно закрепленной компетенции, является объектом контроля для вышестоящего элемента механизма государства;
- объект контроля проявляется в дихотомии функций субъекта контроля в рамках конкретного вида деятельности и формы ее проявления при реализации государственно-властных функций и задач;
- удельный вес субъектно-объектных отношений зависит от уровня управления;
- существование смешанных субъектов и объектов, т.е. наличие общего объекта контроля для нескольких субъектов, при условии разграничения контрольного воздействия на объект всех с ним взаимосвязанных субъектов контроля [14, с. 117–118].

Объекты контроля определяются нормативными правовыми актами. Так на основании Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ объектами государственного контроля (надзора), муниципального контроля (далее также — объект контроля) являются:

- деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования;
- результаты деятельности граждан и организаций, в соответствии с критериями, установленными в обязательных требованиях;
- объекты материального мира, природные и природно-антропогенные объекты, к которым предъявляются обязательные требования [2].

Контрольными органами в рамках видов контроля обеспечивается учет объектов контроля в соответствии с нормативными правовыми актами. При сборе, обработке, анализе и учете сведений об объектах контроля для целей их учета контрольные органы используют информацию, представляемую им в соответствии с нормативными правовыми актами, информацию, получаемую в рамках межведомственного взаимодействия, а также общедоступную информацию [2].

В соответствии с научным подходом А.М. Тарасова особенности системы объектов контроля предопределяют формирование предметов контроля, а исходя из общей теории государственного контроля, предмет

контроля — это, условно говоря, часть объекта контроля [13, с. 92].

Отметим, что в рамках имеющегося нормативного массива предмет контроля определяется федеральным законом о виде контроля, законом субъекта Российской Федерации о виде контроля. Анализ действующего законодательства позволяет отметить, что предметом контроля являются:

- соблюдение контролируемыми лицами обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами;
- соблюдение (реализация) требований, содержащихся в разрешительных документах;
- соблюдение требований документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных мероприятий [2].

Таким образом, субъекты и объекты в контрольных правоотношениях делятся на две группы: субъекты государственного контроля и субъекты общественного контроля. Субъектный и объектный состав контрольных правоотношений имеет соответствующее нормативное закрепление. Наличие специализированного субъекта и объекта соответствует теоретической конструкции структуры правоотношений, подтверждая универсальность контрольных правоотношений, оказывающие нормативно-институциональное воздействие на все системы и процессы в государственно-правовой действительности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) — URL: <http://pravo.gov.ru>
2. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 31 (часть I). — Ст. 5007.
3. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 21. — Ст. 1930.
4. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 30 (Часть I). — Ст. 4213.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. — Москва: Издательство «Омега Л», 2011. — 525 с.
6. Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву / О.С. Иоффе, канд. юрид. наук; Ленингр. гос. ордена Ленина ун-т им. А.А. Жданова. Ин-т экономики, философии и права. — Ленинград: Изд-во Ленингр. гос. ун-та им. А.А. Жданова, 1949 (тип. им. Евг. Соколовой). — 144 с.
7. Козлов Ю.М. Основные черты управленческих отношений в хозяйственной сфере // Советское государство и право. — 1969. — № 9. — С. 67–76.
8. Конджакулян К.М., Кадиев Г.А. Понятие и сущность государственного контроля в системе государственного управления // Закон и право. — 2022. — № 1. — С. 69–72.
9. Макаров Б.М. Народный контроль: органы и правовые формы деятельности. — Москва: Юрид. лит., 1975. — 151 с.
10. Осипов Д.А., Большакова В.М. О субъектах государственного и муниципального контроля и надзора // Власть. — 2015. — № 11. — С. 53–58.
11. Попова Е.П. О понятии общественного контроля в советском государственном управлении // Правоведение. — 1961. — № 3. — С. 147–152.
12. Радько Т.Н. Теория государства и права. — Москва: Проспект, 2012. — 496 с.
13. Тарасов А.М. Государственный контроль в России. Монография. — Москва: ЗАО «Издательство «КОНТИНЕНТ»», 2008. — 671 с.
14. Тихомиров Ю.А. Публичное право. — Москва: БЕК, 1995. — 485 с.
15. Туровцев В.И. Государственный и общественный контроль в СССР. — Москва: Наука, 1970. — 332 с.