

УДК 343.359.2

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРОЛЬНОЙ ФОРМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В ПЕРИОД ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

Е. Е. Тонков

Белгородский государственный университет

Поступила в редакцию 20 февраля 2010 г.

Аннотация: обосновывается необходимость совершенствования контрольной формы государственной деятельности в период экономического кризиса. Рассматриваются классификация различных форм контрольной деятельности, соотношение контроля и надзора. Показана роль гражданского общества при осуществлении государством контрольных полномочий.

Ключевые слова: государство, кризис, контроль, управление, функция, правовое регулирование, гражданское общество.

Abstract: this article deals with the necessity of improvement of state control function in the period of economic crisis. The author considers the classification of different forms of state activity and correlation of control and supervision. The role of civil society in realization of state supervisory powers is shown.

Key words: state, crisis, control, governance, function, legal regulation, civil society.

2010. № 1

Последствия мирового финансового кризиса в ближайшие несколько лет не только будут негативно отражаться на отечественной экономике, но и определять наши приоритеты в развитии общественных отношений. Совершенно очевидно, что кризис носит системный характер и достаточно быстро проник во все области человеческого бытия, включая и наше мышление, вследствие чего неожиданно обрел общефилософское звучание.

294

При всем различии в осуществлении государственной деятельности в различных субъектах Федерации и на федеральном уровне можно говорить об общих (системных) проблемах, обострившихся в период кризиса:

- узковедомственный и отраслевой подходы в работе с населением;
- информационная недостаточность о федеральных и региональных проектах и программах государственной деятельности по выходу из кризиса в субъектах РФ;
- разобщенность и отсутствие общих подходов органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- нескоординированность деятельности различных федеральных ведомств;

- отсутствие государственно-национальной идеологии воспитания и социального развития молодежи;
- недостаточный фактический статус и полномочия депутатских комиссий по сравнению с органами исполнительной власти;
- отсутствие реальных государственных и муниципальных социальных нормативов и стандартов социальной поддержки населения в период кризиса;
- слабость государственного контроля за расходованием бюджетных ассигнований и фактической реализацией национальных программ и проектов в субъектах Федерации.

Несовершенство осуществления контрольных полномочий со стороны государственных (федеральных, региональных) и муниципальных органов зависит от ряда факторов: поиска и создания оптимальной модели управления, интеллектуального и кадрового потенциала, информационного обеспечения, ресурсов бюджетного финансирования, материально-технической базы.

Обязательным условием эффективности государственной контрольной деятельности является активная фактическая поддержка руководством субъектов РФ и муниципальных образований федерального курса на стабилизацию и выход из кризиса. Это тем более необходимо, что субъектность населения в реальной поддержке государственной воли противодействия кризису крайне низка.

Аргументы руководителей субъектов Федерации о трудностях в связи с ограниченностью бюджетных возможностей нельзя признать состоятельными, ибо в нашей стране финансовых средств никогда не бывает достаточно. Поэтому следует приводить в движение имеющиеся ресурсы, комбинируя их применение с учетом приоритетов, осуществлять так называемый «бюджетный передел», тем более, что решать свои личные проблемы даже в период кризиса большинство глав субъектов Федерации научились вполне успешно, о чем свидетельствуют публикации в средствах массовой информации.

На самом деле пока государству не удалось мобилизовать общество в интересах эффективного противодействия кризису. Организационно-штатные перемены в ряде федеральных ведомств и в отдельных субъектах РФ, попытки минимизации коррупционных проявлений вовсе не означают действительного изменения ситуации. Социальные проблемы для большинства людей не только не разрешаются, но и нарастают.

Для любого общества, независимо от степени его развития, характерны разногласия, которые затрагивают принципиальные стороны, проблемы жизнедеятельности государства. Их конструктивное разрешение выводит общество на новый, более высокий и эффективный уровень развития, а при определенных условиях кризис в обществе может выполнять интегративную функцию, способствовать сплочению населения, стимулировать наиболее эффективный выход из проблемной ситуации.

Анализ теоретических проблем развития и совершенствования юридических форм государственной деятельности в условиях кризиса позво-

ляет говорить о том, что сущность всех форм деятельности государства, в том числе и контрольной, основана на предписаниях права и всегда влечет наступление определенных правовых последствий.

Как справедливо отмечает И. Н. Барциц, «одно из важнейших направлений совершенствования системы и структуры исполнительной власти — развитие механизмов государственного контроля и надзора с акцентом на внедрение особых механизмов противодействия коррупции в органах исполнительной власти»¹.

Вопросам совершенствования государственного контроля уделено особое внимание в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 гг.²

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в редакции Указа Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649) определены основные функции федеральных служб по контролю и надзору:

— осуществление контрольно-надзорных мероприятий за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, физическими и юридическими лицами общеобязательных правил и требований, установленных нормативными правовыми актами и нормативно-техническими документами;

— осуществление лицензирования отдельных видов деятельности и иной разрешительной деятельности (аккредитация, сертификация и т.д.);

— осуществление регистрации физических, юридических лиц и предпринимателей без образования юридического лица, объектов недвижимости, отдельных видов сделок, общественных организаций, ведомственных нормативных правовых актов³.

Эффективный контроль позволяет судить о фактическом положении дел, о том, как осуществляется исполнение законов и подзаконных актов, различных ведомственных инструкций и положений. Контрольная информация играет большую роль в организации деятельности системы органов исполнительной власти, определении профессионального мастерства и юридической грамотности управленческих кадров, повышает их отдачу в организации процесса управления.

Центральное место в государственной деятельности всегда занимает работа с населением, его воспитание, стимулирование, учет социально-психологических аспектов, личностных качеств. В деятельности государственных служащих органически должны сочетаться теория и искусство управления, основанного на комплексной реализации всех его функций.

¹ Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России : правовой аспект. М., 2008. С. 49.

² Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 гг. : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Рос. газ. 2004. 11 марта.

С точки зрения государственного управления, сущность контроля состоит в наблюдении за деятельностью контролируемого объекта в целях обеспечения ее соответствия выполнению поставленных субъектом задач.

В настоящее время государством предпринимаются шаги к восстановлению деформированных звеньев системы социального контроля и организации ее деятельности, исходя из новых реалий. Одним из достаточно сложных барьеров на данном пути является падение авторитета органов государственной власти, утрата доверия и уважения к ним со стороны значительной части населения. Этот феномен обусловлен неудовлетворенностью общества не столько содержанием и объемом компетенции, сколько качеством государственной деятельности, которое переживает процесс перманентного снижения на протяжении длительного времени.

Общая характеристика контрольной формы как элемента научного управления обществом в функциональном аспекте отражает одну из сторон управления социальными процессами. Однако контрольная форма имеет свое самостоятельное место в системе способов осуществления государственного руководства обществом, и в этом плане необходимо рассматривать контроль как специфическую юридическую форму, которая, как и другие, имеет свое социальное значение и соответствующие функции. О. Ф. Шабров полагает, что «развитие всякой общественной системы связано с расширением границ и повышением эффективности социального контроля»⁴. Способами (разновидностями) такого контроля в гражданском обществе выступают основные формы общественного сознания, а именно: религия, мораль, политика и право.

Право, как справедливо отмечает Г. В. Мальцев, представляет «отдельную сферу соционормативной культуры общества, специфический вид социальной регуляции, способ организации, контроля и защиты поведения людей»⁵.

Осуществляемый в стране процесс политико-правовой модернизации налагает особую ответственность на субъектов контрольных полномочий в политической, экономической, социальной, экологической и других сферах, поскольку именно с этой формой государственной деятельности связаны как эффективность реформ, так и ситуативный и перспективный анализ развития общества.

Без контроля невозможно удостовериться в достижении (либо уклонении) намеченной цели. Поэтому целью самого контроля является сверка (сопоставление, сравнение) идеального образа с фактически полученным результатом.

Ценность (аксиология) контроля заключается в том, что он позволяет с достаточной степенью уверенности судить о достижении намеченной цели, равно как и в том, что контроль позволяет своевременно принять

⁴ Шабров О. Ф. Политическое управление : проблема стабильности и развития. М., 1997. С. 9.

⁵ Мальцев Г. В. Понимание права : подходы и проблемы. М., 1999. С. 6.

решение и скорректировать процесс деятельности в случаях его отклонения от идеала (цели).

Для определения сущности контроля в системе юридических форм государственной деятельности необходимо выделить характерные признаки, элементы содержательной стороны соответствующего вида контроля, которые позволили бы установить его индивидуальность, роль и место среди иных близких понятий, каковыми являются «контроль», «социальный контроль», «государственный контроль», «надведомственный (внешний) контроль», «ведомственный (внутренний) контроль».

Как подчеркивает Е. А. Маштакова, «предметом государственного контроля являются процессы и явления действительности, рассматриваемые с точки зрения их возможного несоответствия намеченным целям, программам, правовым нормам, а также разнообразным интересам общества и его субъектов»⁶.

Контроль — это и специальная деятельность субъектов управления, наделенных полномочиями по осуществлению действий, направленных на выявление отклонений в работе подконтрольных субъектов.

Контрольная форма государственной деятельности предусматривает непосредственную и конечную цели. При этом непосредственной целью контроля является выявление, предупреждение и пресечение субъектами общественных отношений (контроля) установленных требований нормативных правовых актов (правил), стандартов по качеству изготавливаемой продукции или оказываемых услуг.

Конечная цель контроля, по мнению А. П. Гуляева, совпадает с теми целями, которые преследует само правовое и организационное регулирование деятельности, поведения и стандартов, которые призваны оградить личность, общество и государство от различных негативных последствий в результате той или иной деятельности, обеспечить их безопасность, законные интересы, права и свободы субъектов общественных отношений⁷.

Достижение поставленной цели является содержанием управленческой деятельности вообще, включая и контрольную. Так, В. Г. Бессарабов основной целью государственного контроля называет обеспечение государственной исполнительской дисциплины, единства решения и исполнения, предупреждение возможных ошибок и недоработок в деятельности органов государственной власти⁸.

В определении сущности контроля различные подходы, очевидно, не столько отражают стремление дать универсальную формулу понятия контроля, сколько являются следствием рассмотрения данного феномена представителями различных научных направлений — политических, правовых, философских, управленческих, кибернетических, криминологических и др.

⁶ Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2000. С. 29.

⁷ См.: Гуляев А. П. Контролирующие органы и организации России. М., 2000. С. 7.

⁸ См.: Бессарабов В. Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 73.

Контрольная форма корреспондируется с предложенной С. В. Масальгиной правоуправленческой формой государственной деятельности⁹. Соотношение между ними — это не простое соотношение между целым и частью, поскольку контроль нередко рассматривается как часть (элемент) управления (управленческой деятельности). Однако контрольная форма является самостоятельной и обособленной формой осуществления государственных функций, так как опосредована иной целью и другими задачами.

Если целью управления является получение запланированного результата субъектом управления, то цель контроля — состояние и поведение субъекта управления и одновременно объекта контроля по реализации им требований нормативных правовых актов, принятых решений. Контрольная форма решает задачу контролируемости состояния и поведения объектов контроля (например, органов исполнительной власти) в соответствии с установленными требованиями нормативных правовых актов, принятых решений.

Принцип контроля можно определить как общепризнанное правило действия субъектов контроля в определенных контрольных ситуациях. Данное понятие воплощает экономические, социальные и другие закономерности сферы контроля и в то же время определяет строгие требования, согласно которым формируется и функционирует система государственного контроля в общей системе государственной власти.

Принцип контроля является конкретизацией характерных особенностей, места и роли контроля в системе управления, он основывается на закономерностях управления и контроля и служит предметным и индивидуальным выражением контрольного действия.

По мнению Е. А. Кочерина, принцип контроля может выражать действие всех или нескольких закономерностей, а также одной из них¹⁰. Это касается осуществления и государственного контроля.

Контрольная форма решает свои задачи исключительно в пределах и порядке, установленных законом или иным нормативно-правовым актом и на основе равенства контролеров и контролируемых перед законом. К субъектам ее осуществления относятся государственные органы, их подразделения, должностные лица, которые уполномочены нормативными правовыми актами осуществлять в своей деятельности контрольные полномочия.

Понятие «контролирующий орган» не имеет юридического (правового) определения. Понятие «контролирующие органы» в сжатой форме выражает и обозначает совокупность таких органов власти, которые наделены контрольными функциями. Вместе с тем в нормативных правовых актах и юридической литературе, наряду с понятием «контролирующие органы», употребляется понятие «контрольные органы»¹¹.

⁹ См.: Масальгина С. В. Юридические формы государственной деятельности в условиях современной политико-правовой модернизации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. С. 9.

¹⁰ Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. М., 2000. С. 14.

¹¹ См.: Тихомиров Ю. А. Административное судопроизводство в России : перспективы развития // Рос. юстиция. 1998. № 8.

Наличие у субъекта контроля определенной контрольной функции или функций определяет его компетентность. Компетенция субъекта контроля устанавливается его административно-правовым статусом, наличием определенных функций, функциональных обязанностей у юридических и физических лиц. Полномочия, таким образом, составляют правовой инструмент, без которого невозможно осуществление контрольных функций.

В современной научной литературе к контролирующим органам (субъектам контроля) в ряде случаев относят правоохранительные органы. В части, касающейся отличия понятий «контрольные органы» и «правоохранительные органы», следует отметить, что правоохранительные органы нормативными правовыми актами наделены полномочиями и функциями, которые определяют их особый правовой статус и выделяют их в общей категории органов государственной власти.

Правоохранительные органы реализуют исполнительные функции и властные полномочия преимущественно юрисдикционные, в том числе по принудительному восстановлению прав, привлечению преступников и иных правонарушителей к установленным в законах видам ответственности. Деятельность правоохранительных органов направлена преимущественно на защиту от конкретных посягательств на права, свободы и законные интересы субъектов общественных отношений (личности, общества и государства), на восстановление их нарушенных прав.

Контрольные полномочия активно реализуются органами исполнительной власти, что обусловлено необходимостью проверки исполнения принимаемых решений. Контрольная функция Правительства РФ определена в ст. 4 и 12 Закона о Правительстве и предопределяет его возможности по отмене актов федеральных органов исполнительной власти.

В. М. Горшенев и И. Б. Шахов рассматривали контроль как правовую форму деятельности, содержанием которой является блокирование отклонений субъекта управления от заданной управленческой программы, а при обнаружении аномалий — приведение управляемой системы в устойчивое положение при помощи всех социальных регуляторов¹². К видам контрольной деятельности они относили правоохрану, а также социальную превенцию¹³.

Мы также полагаем, что контроль выступает в качестве самостоятельной, функционально обособленной юридической формы государственной деятельности. Специфическое назначение контрольной формы государственной деятельности позволяет говорить о ее самостоятельности и обособленности, что дает возможность отделить ее от других юридических форм государственной деятельности не только в научном, но и в организационно-практическом плане как при определении компетенции функциональных структур, так и при создании специальных контрольных органов, которые не выполняют других функций.

¹² См.: Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 23.

¹³ Там же. С. 32—33.

Таким образом, юридическая форма государственного контроля — это способ осуществления контрольной деятельности, ее практическая реализация, осуществляемая в пределах предоставленных государственным контрольным органам полномочий, базирующаяся на соответствующих принципах и применяющаяся для достижения поставленных целей с наибольшей степенью результативности контрольной деятельности.

Методы и средства, применяемые при проведении контроля, могут быть различными. К ним относятся все виды проверок, а также контроль, осуществляемый в форме ревизии, инспектирования, надзора, аудита. У всех перечисленных форм контроля есть свои особенности, которые называются при проведении различных контрольных мероприятий.

Сущность контроля заключается в проверке соответствия результатов заданным параметрам, его целям, а содержание — в том, что уполномоченные органы и лица, используя организационно-правовые способы и средства, в рамках компетенции выясняют, соответствует ли деятельность подконтрольных объектов нормативным предписаниям и нормативно-правовым актам, поставленным перед ними задачам; анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, степень отклонения от поставленных целей, запланированных способов и результатов и непосредственно принимают меры по их устранению и привлечению к ответственности виновных.

Для полноты рассмотрения контрольной юридической формы государственной деятельности необходимо отметить, что в законодательстве наряду с понятием «контроль» употребляется термин «надзор».

В. П. Беляев считает, что «надзор — это автономная форма юридической деятельности управомоченных субъектов, заключающаяся в совершении ими в соответствии со своей компетенцией юридически значимых действий по разрешению на поднадзорных объектах в строгом соответствии с законом конкретных юридических дел, возникающих в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением законов государственными органами и должностными лицами в целях обеспечения и укрепления законности и правопорядка, предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения прав и свобод граждан и охраняемых законом прав и интересов общества и государства»¹⁴.

Нормативно вопрос о разграничении этих понятий не решен. В классическом виде надзор как самостоятельный вид контрольной деятельности представлен в виде прокурорского надзора, который реализуется в деятельности специально уполномоченных должностных лиц — прокуроров по обеспечению точного исполнения и единообразного применения законов всеми государственными и общественными образованиями путем выявления и своевременного устранения нарушений законности, привлечения виновных к установленной законом ответственности.

¹⁴ Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности : вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 17.

Надзор прокуратуры за исполнением законодательства осуществляется в строгом соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Другие же органы контроля, которые также именуются в законодательстве надзорными, помимо контрольной функции наделены полномочиями по выдаче соответствующих разрешений, установлению нормативов, правил, что, на наш взгляд, ничем не отличает их от аналогичных органов государственного контроля.

Мы полагаем, что будет логично соотносить понятия «контроль» и «надзор» как соотношение общего и частного. Сущность надзора заключается в обеспечении законности и правопорядка путем выявления и устранения допущенных нарушений закона, а также в их предупреждении. Содержание надзора составляет основанная на законе деятельность специально уполномоченных субъектов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законов в целях обеспечения верховенства закона и единства законности, обеспечения конституционных прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов общества и государства.

Поэтому надзор, на наш взгляд, по своему содержанию более узкое понятие, чем контроль, и является его разновидностью. Контроль в виде надзора ведется специальными государственными органами, в чью компетенцию входит осуществление надзора. Надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти отличается от других видов контроля, например, проверки, инспектирования.

Надзор ведется постоянно специальными государственными органами за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений действующих норм права. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта определяется с точки зрения законности, а не целесообразности или рациональности.

Прокурорский надзор и судебный контроль представляют собой две взаимосвязанные системы, входящие в контрольную форму деятельности государства. Органы прокуратуры реализуют свои контрольные функции в форме надзора за исполнением законов Российской Федерации, органы суда — контроля за судебными решениями. Правосудие при этом не подменяет прокурорский надзор за законностью, а судебная система не выполняет надзорные функции прокуратуры. К ведению прокуратуры законодательно отнесены полномочия по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина коммерческими и некоммерческими организациями, исполнением ими законов и законностью издаваемых ими актов.

Расширив правовые основания осуществления судебной власти в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны Конституции и законности, законодатель сохранил единую централизованную систему прокурорского надзора за исполнением законов органами власти, управления и контроля.

Различают два вида надзора: прокурорский и административный. Административный надзор, как уже отмечалось, широко применяется различными федеральными органами исполнительной власти, именуемыми федеральными службами. Такие службы в своих названиях содержат слово «надзор». Например, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральная служба по надзору в сфере образования и др.

Прокурорский и административный надзор являются видами государственной надзорной деятельности; они направлены на обеспечение законности и дисциплины. Административный надзор направлен на строгое и точное исполнение органами власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами нормативных правовых актов, общеобязательных правил, имеющих важное значение для личности, общества и государства.

Цель надзора — выявление нарушений законности, требований нормативных правовых актов. При этом оценка деятельности поднадзорного органа, как уже отмечалось, дается строго с точки зрения действующего законодательства, а не с точки зрения субъективных факторов, например, с точки зрения целесообразности, что допустимо для такой формы контроля, как проверка.

Понятие «контроль» является родовым или общим по отношению к формам его реализации (проверка, ревизия, аудит, инспектирование, надзор и др.). Такое понимание контроля позволяет сформировать целостную упорядоченную внутреннюю структуру данного понятия.

Контроль является самостоятельной юридической формой осуществления государственных функций, в процессе реализации которой с целью получения юридически значимых результатов и обеспечения правового регулирования осуществляется аналитическое рассмотрение достоверных сведений о выполнении руководящих предписаний и соблюдении требований нормативных правовых актов, сопровождаемое мерами по предупреждению и пресечению допущенных нарушений в целях обеспечения охраны интересов общества и государства, защиты прав и свобод граждан.

Содержание контрольной формы продолжает совершенствоваться. По инициативе Президента РФ ч. 1 ст. 103 Конституции РФ дополнена новым пунктом «в», в соответствии с которым к ведению Государственной Думы относится «заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой»¹⁵.

Одной из предусмотренных Законом «О прокуратуре Российской Федерации» мер реагирования прокурора на выявленные нарушения закона

¹⁵ Конституция Российской Федерации : принята всенарод. голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Рос. газ. 2009. 21 янв.

является обращение прокурора в суд за защитой государственных или общественных интересов, проявляющейся, как правило, в защите права конкретного субъекта (физического или юридического лица)¹⁶.

Из отмеченного следует, что эффективность прокурорского надзора во многом зависит от судебной власти, так как при реализации полномочий общего надзора прокуратуры по результатам проверки нередко принимается промежуточное решение (протест), не обязательно подлежащее удовлетворению. Обязательный характер носит только судебное решение, что является характерной чертой судебного контроля и еще одним подтверждением приоритетности контрольной формы государственной деятельности, включающей в себя в качестве составного элемента и надзорные полномочия.

Кроме того, контрольная форма государственной деятельности предполагает, что все действия уполномоченных субъектов при разрешении юридических дел облакаются в соответствующую процессуальную документацию, регламентированную нормативными правовыми актами.

Содержанием контрольной формы государственной деятельности следует считать организационно-управленческие действия уполномоченных субъектов, связанные с совершением юридически значимых действий в порядке, определенном законом.

Вполне очевидно, что контрольная правовая форма, будучи объективно выраженным и устойчивым способом связи между составляющими право элементами, а также между правом и неправовыми явлениями, нуждающимися в правовой регламентации, — важный компонент самого предмета теории государства и права.

Значительную роль в функционировании и развитии права играют его комплексные закономерные связи с психологическими феноменами — потребностями, ценностями, интересами, волей. Эти феномены являются необходимыми частями процесса формирования права, правоприменения и правореализации.

Ретроспективное исследование литературы показывает, что юридическая форма, в том числе и контрольная, представлена в теории права и как деятельность, и как структура права, и как совокупность источников права, и как процедура, что, на наш взгляд, является свидетельством нечеткого понимания и поверхностного отношения исследователей к философскому значению категорий «форма», «содержание» и «деятельность».

Звучит как тривиальная истина, что задачи и функции государственной деятельности реализуются в конкретных действиях органов и должностных лиц, ее осуществляющих. Никто не возражает, что эти действия находят внешнее выражение в определенных формах государственной деятельности. Но из этого, безусловно, следует, что юридическая форма представляет собой объективированное выражение сущности деятельности

¹⁶ См.: О прокуратуре Российской Федерации : закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 17 июля 2009 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

органов и должностных лиц, которые осуществляют государственную деятельность. Так как посредством форм практически реализуются задачи и функции государства, то от использования тех или иных форм в значительной мере зависит успех государственной деятельности. Формы призваны обеспечивать наиболее целесообразное выполнение функций государства. Многообразие задач и функций государства обуславливает существование различных форм государственной деятельности, которые предусматриваются законами и иными правовыми актами.

Именно это дает нам основания рассматривать контрольную юридическую форму государственной деятельности как комплексную юридическую категорию, которая обеспечивает опосредование правом различных неправовых общественных явлений, нуждающихся в юридической регламентации, означающую способ существования и выражения содержания норм материального права, реализуемый в виде определенной деятельности субъектов правоотношений с соблюдением установленных законом правил и процедур.

Юридическая форма государственной деятельности, таким образом, соответствует способу правоприменения, виду юридического процесса и характеризует процессуальное урегулирование властной деятельности субъектов.

Юридическая деятельность — опосредованный правом процесс функционирования соответствующих субъектов, направленный на удовлетворение общественных потребностей, осуществляемый, как правило, на профессиональной основе, путем принятия государственно-властных решений общего и индивидуального характера и являющийся разновидностью социальной деятельности.

Наряду с расширением сферы деятельности государства, изменения его направленности в сторону обеспечения прав и свобод человека и гражданина возникает необходимость в уточнении количественного и качественного состава форм государственной деятельности.

Мы попытались сформировать аргументированную позицию, которая заключается в том, что контрольная юридическая деятельность является составной частью механизма правового регулирования, носит процедурно-процессуальный характер, влечет обязательное наступление юридически значимых последствий.

Критерием разграничения контрольной от других юридических форм при их классификации, на наш взгляд, может служить только вид осуществляемой государственной деятельности, так как все остальные, предлагаемые для типологизации (субъекты, объекты и др.), являются менее значимыми и могут использоваться в качестве дополнительных.

Определяющее значение для обоснования представленной позиции имеет переосмысление фундаментальных правовых подходов к взаимоотношениям государства и личности, гражданина и права.

Контрольная деятельность в период кризиса — это не только и даже не столько строгая регламентация, но, в первую очередь, обеспечение соответствующей направленности развития гражданского общества на ос-

нове его собственной правовой активности. Новое понимание принципов взаимодействия теории с практикой социального управления, основанное на приоритете человеческих целей и ценностей, является одним из характерных признаков контрольной формы государственной деятельности в кризисной ситуации.

Не отрицая в связи с этим значимости совершенствования законодательства, мы полагаем возможным утверждать, что самые точные правовые нормы, как и самое обстоятельное правовое регулирование, не принесут успеха без эффективной государственной политики с участием институтов гражданского общества. Закон, выступая в виде правового символа власти, способен мобилизовать большей частью только государственные структуры, тогда как эффективное государственное управление является общественным и политическим делом.

Традиционная для нашей страны поддержка силовых структур и расширение практики репрессивных мер не могут служить адекватным ответом на опасность кризиса, приобретающего наравне со «свиным» гриппом характер эпидемии, несмотря на успокаивающие заверения экономистов и политологов. Власть может быть основана на применении силы, поскольку навязывание воли связано с преодолением сопротивлений¹⁷, однако применение силы, мер воздействия должно быть основано только на законе.

Обязанностью государства является обеспечение стабильности и последующей локализации кризисной ситуации в обществе. Оно регулирует устремления общества в целом, но, кроме того, в государственной деятельности отражаются базовые ценности и ожидания граждан, составляющие органическую основу поддержания режима равновесия в государстве. Об этом необходимо хорошо помнить представителям контролирующих ведомств.

¹⁷ См.: Смельзер Н. Социология. М., 1994. С. 524—525.

Белгородский государственный университет

306

Тонков Е. Е., доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета, заслуженный юрист Российской Федерации

E-mail: etonkov@bsu.edu.ru

Тел.: 8 (4722) 30-12-25

8-910-365-27-12

Belgorod State University

Tonkov E. E., Doctor of Law, Professor, Dean of the Law Faculty, Honoured Lawyer of the Russian Federation

E-mail: etonkov@bsu.edu.ru

Tel.: 8 (4722) 30-12-25

8-910-365-27-12