

УДК 342.7

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК СРЕДСТВО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Н. В. Макарейко

Нижегородская академия МВД России

Поступила в редакцию 11 марта 2015 г.

Аннотация: *рассматривается потенциал контроля при реализации мер государственного принуждения. Анализируются основные формы осуществления контрольной деятельности.*

Ключевые слова: *законность, государственное принуждение, государственный контроль.*

Abstract: *the author considers control potential at implementation of measures of the state coercion. The main forms of implementation of control activity are analyzed.*

Key words: *legality, state coercion, state control.*

Современное государство обладает широким арсеналом методов, которые применяются при решении текущих и перспективных задач. Их решение требует реализации ответственного подхода, умноженного на использование инициативы на местах. В связи с этим Президент РФ В. В. Путин в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. акцентировал внимание на необходимости усиления взаимной ответственности государства, общества, бизнеса, каждого гражданина: «Мы должны поддержать растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса, участвовать в жизни страны. В том числе мы должны поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни»¹.

Деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц должна быть направлена на получение запрограммированных социально значимых результатов. В связи с этим предъявляются требования к поиску и применению качественных средств воздействия, т.е. тех методов государственного управления, которые отвечали бы сложности, значимости стоящих задач, минимизировали понесенные при этом издержки. Провозглашение человека, его прав

¹ Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. // Рос. газета. 2013. 13 дек.

и свобод в качестве высшей ценности в ст. 2, 17–19 Конституции России, а их защиту приоритетным направлением деятельности государства ставит на повестку дня необходимость применения нравственно допустимых средств воздействия. Современные условия функционирования государственно-правовых институтов предполагают постановку и качественное разрешение задач, направленных на повышение эффективности государственного управления, требуют сокращения дистанции между государством и отдельно взятым гражданином, а также перехода от деклараций и обещаний к реальной деятельности с получением социально одобряемых результатов.

В этих условиях весьма важным является научное осмысление применяемых методов государственного управления, формирование рекомендаций, которые позволили бы их адаптировать к реально существующим условиям. Динамичное развитие государственного управления вызывает к жизни применение новых методов воздействия и модернизацию ранее применяемых.

Рост числа совершаемых правонарушений, террористических актов, усиление международной напряженности, финансово-экономической нестабильности требует в максимальной мере использовать существующий и перспективный, но в силу различных причин не задействованный государственно-правовой инструментарий, в том числе и наиболее репрессивный, к которому относится государственное принуждение. Следует согласиться с мнением Ж. И. Овсепян: «Расширение сферы применения государственного принуждения, если оно осуществляется на основе права и под эффективным контролем институтов гражданского общества, является одним из важнейших условий формирования сильного демократического правового государства»².

В настоящее время необходимо выработать официальную государственную идеологию методов государственного управления, прежде всего идеологию государственного принуждения. Это должно материализоваться при разработке стратегии, концепции, конкретных нормативных правовых актов, регламентирующих применение мер государственного принуждения.

Очевидно, что гипотезы о сокращении объема применения и последующего «отмирания» государственного принуждения оказались утопией. Выступая универсальным методом государственно-властного воздействия, государственное принуждение позволяет оперативно решать самый широкий круг задач в различных сферах общественной жизни. В юридической литературе обращается внимание на роль государственного принуждения в обществе: «Проблема государственного принуждения в современной России – это проблема методов государственного управления социальными процессами, регулирования отношений между людьми»

² Овсепян Ж. И. Юридическая ответственность и государственное принуждение (общетеоретическое и конституционно-правовое исследование). Ростов н/Д., 2005. С. 20.

ми. Существен в этом аспекте и поиск оптимальной модели организации и использования государственного принуждения в сфере правоприменительной практики»³.

Потенциал государственного принуждения позволяет не только оперативно разрешать важные правоохранительные задачи, но и порождает существенные проблемы. Это связано с тем, что быстрота получения результата нередко провоцирует правоприменителя на необоснованное применение мер государственного принуждения. Следует иметь в виду, что реализация мер государственного принуждения влечет за собой наступление соответствующих правоограничений. В соответствии с этим необходимо принимать меры, направленные на обеспечение законности реализации мер государственного принуждения, на «экономии» государственно-принудительного инструментария. Это означает, что вектор обеспечения законности должен быть скорректирован по двум направлениям. Первое – связано с качеством нормативного правового регулирования государственного принуждения. Так, К. М. Сарсенов, анализируя место и роль государственного принуждения в деятельности органов внутренних дел, отмечает: «Эффективность применения милицией мер административного принуждения в значительной степени зависит от того, насколько правовая основа использования этих мер отвечает требованиям времени»⁴.

Динамика общественных отношений, которые являются объектом государственно-властного воздействия, требует внесения изменений в действующее законодательство, регламентирующее применение мер государственного принуждения. Это связано с необходимой коррекцией оснований, порядка применения и наступаемых правоограничений. Важность нормативного правового регулирования предопределяется и тем, что именно в нормативных правовых актах закладываются характеристики конкретных мер государственного принуждения. Следует иметь в виду, что качественная неоднородность государственного принуждения во многом предопределила наличие подзаконного нормативного правового регулирования, что, в свою очередь, актуализирует проблему соблюдения иерархии источников государственного принуждения. По мнению В. А. Толстика, иерархия источников права – «это обусловленное совокупностью факторов, выраженное в правовой форме и проявляющееся во взаимных связях расположение источников права на соответствующих уровнях вертикальной структуры законодательства»⁵. Законность государственного принуждения в первоочередном порядке предопределяется строгим соблюдением иерархии ее нормативных правовых источников.

³ *Кожевников С. Н.* О юридической интерпретации государственного принуждения в современной России // Юрид. мир. 2010. С. 45–49.

⁴ *Сарсенов К. М.* Государственное принуждение и его реализация в деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1996. С. 17.

⁵ *Толстик В. А.* Иерархия источников российского права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 17.

Вторым направлением вектора обеспечения законности мер государственного принуждения выступает правоприменение. Очевидно, что акцент следует перенести в сферу правоприменения, так как именно в рамках правореализационной деятельности происходит перевод статического потенциала мер государственного принуждения в конкретное государственно-принудительное воздействие. Д. А. Керимов отмечает: «Любой закон и подзаконный акт живут и действуют лишь тогда, когда они соблюдаются, исполняются и применяются. Недостаточно создать хороший, целесообразный, совершенный правовой акт; необходимо, помимо этого, чтобы он правильно, единообразно и наиболее целесообразно использовался в жизни. Отсюда вытекает необходимость научной разработки комплекса проблем реализации законодательств на основе законности»⁶.

Это свидетельствует об актуализации проблемы использования средств обеспечения законности, в процессе применения мер государственного принуждения. Традиционно система средств обеспечения законности включает следующие виды: президентский контроль, парламентский контроль, деятельность Уполномоченного по правам человека, контроль органов исполнительной власти, судебный контроль, прокурорский надзор⁷. Очевидно, что эти средства играют неодинаковую роль в механизме обеспечения законности. Вместе с тем выстраивание иерархии среди данных средств было бы неверным, так как умоляло бы роль других средств. Следовательно, можно и нужно говорить об их взаимосвязи и соответственно о взаимодействии.

При определении роли способов обеспечения законности при реализации мер государственного принуждения следует исходить из объема контрольных полномочий. Здесь существует взаимосвязь между способами обеспечения законности и субъектами, применяющими меры государственного принуждения. Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики позволяет сделать вывод, что основной объем полномочий по применению мер государственного принуждения делегирован органам и должностным лицам исполнительной власти. Это связано с тем, что наибольший объем мер предупреждения, пресечения и процессуального обеспечения применяется именно перечисленными выше субъектами. В то же время меры юридической ответственности в значительной части применяются органами исполнительной власти. Это обусловлено тем обстоятельством, что наиболее часто при обеспечении общественного порядка и общественной безопасности реализуется административная ответственность. Анализ главы 23 КоАП РФ и аналогичных глав законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях позволяет сделать вывод, что наиболее часто к административной ответственности привлекаются органы исполнительной власти и их должностные лица.

⁶ Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2000. С. 491.

⁷ См.: Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 491.

Государственный контроль играет доминирующую роль в обеспечении законности. В российской юридической энциклопедии предлагается следующее определение понятия: «Государственный контроль – одна из форм осуществления государственной власти, обеспечивающая соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых органами государства»⁸.

Основная задача государственного контроля в ходе применения мер государственного принуждения состоит в оценке законности и эффективности реализации данных мер, выявлении допущенных правонарушений, а в необходимых случаях – в привлечении виновных к ответственности, усилении исполнительной дисциплины, предупреждении нарушений законности в процессе дальнейшего применения мер государственного принуждения, определении мер, направленных на повышение эффективности их применения.

Потенциал государственного контроля предопределен динамичным характером реализации мер государственного принуждения. Специфика государственного контроля, возможность осуществления оперативного реагирования обуславливают объемы его применения. При этом объектом контрольной деятельности, по сравнению с надзором, выступает не только законность, но и эффективность деятельности по применению мер государственного принуждения. В связи с этим при осуществлении государственного контроля выявляются факторы, которые негативным образом сказываются на эффективности применения государственного принуждения, определяются меры по их нейтрализации и устранению.

Государственный контроль, как и другая управленческая деятельность, осуществляется в определенной последовательности. Традиционно она включает следующие стадии: установление фактических обстоятельств дела; анализ полученных данных, их соотнесение с требованиями законности и определение характера установленных отклонений; выработка мер и конкретных рекомендаций по корректировке применения мер государственного принуждения в дальнейшем. Такой цикл государственно-контрольной деятельности позволяет говорить об отзывном характере государственного контроля.

Рассматривая потенциал государственного контроля, следует отметить, что он может осуществляться на различных этапах реализации мер государственного принуждения. Ввиду этого можно говорить о предварительном, текущем и последующем контроле. Так, применению физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия сотрудниками полиции предшествуют прохождение специальной подготовки, а также периодическая проверка на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. При этом сотрудник полиции, не прошедший проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных

⁸ См.: Российская юридическая энциклопедия. С. 851–859.

средств и огнестрельного оружия, проходит аттестацию на соответствие замещаемой должности, а до вынесения решения о соответствии замещаемой должности сотрудник полиции отстраняется от выполнения обязанностей, связанных с возможным применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Такой порядок позволяет оперативно контролировать уровень подготовки полицейских служащих и тем самым предупреждать нарушение законности.

Применение мер государственного принуждения, прежде всего непосредственного принуждения, т.е. мер пресечения, осуществляется путем каждодневного контроля. Это позволяет повысить уровень законности и, что весьма важно, запускает механизм самоконтроля правоприменителя, который более ответственно относится к применению мер государственного принуждения.

Последующий контроль не запаздывает, а в комплексе с предварительным и текущим контролем позволяет сделать важные итоговые выводы, обобщения, основанные на реальном правоприменительном материале, дает возможность определить перспективы правовой политики в сфере применения мер государственного принуждения.

Оперативное осуществление мероприятий государственного контроля позволяет «экономить» государственно-принудительный потенциал, минимизирует ограничение прав и свобод субъектов, в отношении которых применяются меры государственного принуждения. Соответственно возрастает значение форм и методов осуществления государственного контроля.

Форма государственного контроля – это внешнее выражение деятельности субъектов государственного управления по практической реализации контрольных полномочий за применением мер государственного принуждения, базирующаяся на соответствующих принципах и применяющаяся для достижения поставленных целей. Будучи вторичной по отношению к содержанию, форма осуществления государственного контроля позволяет оперативно воздействовать на применение мер государственного принуждения. К формам осуществления государственного контроля относятся: наблюдение, инспектирование, проверка, ревизия, надзор. Наличие разнообразных форм государственного контроля позволяет творчески подходить к решению задачи государственного контроля за ходом применения мер государственного принуждения.

Важную роль в осуществлении государственного контроля играет применяемый при этом инструментарий, т.е. методы, под которыми понимается совокупность средств, приемов, способов, применяемых уполномоченными органами и должностными лицами для установления объективных данных о состоянии применения мер государственного принуждения. С учетом конкретной правоприменительной ситуации могут быть использованы: общенаучные (диалектика, анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, логический и др.), а также специальные (проверка документов, исследование документов, предметов, инвентаризация, экспертиза, опрос, интервьюирование, анкетирование, мозговой штурм, мониторинг,

рейтингование и др.) методы познания. Следует признать взаимосвязь между формами и методами: «При этом формы и методы государственного контроля существуют в неразрывном, органичном единстве»⁹.

Таким образом, считаем необходимым обратить внимание на перспективы государственного контроля в ходе применения мер государственного принуждения.

Во-первых, необходимо совершенствовать существующие формы и методы государственного контроля. Следует согласиться, что в настоящее время основная задача обеспечения законности «не в создании и развитии новых форм, а в осмыслении имеющегося достаточно богатого механизма воздействия, придании ему свойств системности и качественном ознакомлении с ним субъектов управленческой деятельности»¹⁰.

Во-вторых, необходимо повысить уровень взаимодействия между субъектами, осуществляющими государственный контроль. Это направление повышения эффективности государственного контроля представляет значимость в силу того, что данную деятельность осуществляют различные субъекты с учетом их компетенции. Решение этой задачи осуществляется двумя путями: принятием соответствующих регламентов о взаимодействии и заключением соответствующих договоров, т.е. использованием как императивного, так и диспозитивного методов правового регулирования.

В-третьих, государственный контроль необходимо осуществлять во взаимосвязи с другими формами обеспечения законности, в том числе и посредством задействования общественного контроля. Это направление весьма важно в свете формирования гражданского общества в стране. Следует согласиться с А. В. Мартыновым о наличии существенных проблем в функционировании системы общественного контроля, что «в стране отсутствует целостная система общественного контроля, а эффективность проводимых мероприятий в большинстве случаев крайне невелика и не приводит к существенному улучшению качества государственного управления, местного самоуправления, что ведет к росту коррупции, неудовлетворенности граждан, нарастанию социальной напряженности в обществе»¹¹.

В-четвертых, необходимо совершенствовать процедуры осуществления государственного контроля. Эта задача в определенной мере стабилизируется путем принятия административных регламентов, где

⁹ Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012. С. 172.

¹⁰ Махина С. Н., Завьялова И. С. Режим законности в сфере государственного администрирования и способы его обеспечения // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 21 : «Правовой нигилизм» и «чувство законности» в России : соотношение, значение и формы / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 133–142.

¹¹ Мартынов А. В. Современное состояние законности и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 8–16.

определяется не только порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности, но и детально прописывается порядок осуществления контрольных мероприятий.

В-пятых, следует активизировать государственный контроль за применением мер государственного принуждения в наиболее важных сферах общественной жизни: обеспечение национальной безопасности, общественного порядка, общественной безопасности, экономики. При этом важно учитывать специфику применения мер государственного принуждения с учетом объекта принудительного воздействия.

В-шестых, надо усилить гарантии прав и законных интересов субъектов в ходе применения мер государственного принуждения. Это позволит предупредить необоснованное привлечение данных субъектов к юридической ответственности в связи с реализацией мер государственного принуждения.

Нижегородская академия МВД России

*Макарейко Н. В., кандидат юридических наук, доцент, докторант кафедры теории и истории государства и права
E-mail: makareiko_nik@mail.ru*

Nizhny Novgorod Academy of the Russia Ministry of Internal Affairs

*Makareyko N. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Doctoral Candidate of the Theory and History of State and Law Department
E-mail: makareiko_nik@mail.ru*