

Аксиологические аспекты государственного контроля и надзора



С.А. Агамагомедова

Доцент, кафедра государственно-правовых дисциплин юридического факультета Пензенского государственного университета, кандидат юридических наук. Адрес: 440026, Российская Федерация, Пенза, ул. Красная, 40. E-mail: saniyat_aga@mail.ru



Аннотация

Предметом исследования выступают аксиологические основы государственного контроля и надзора. Аксиологические подходы имеют два уровня: первый позволяет определить ценность государственного контроля и надзора как управленческих форм; второй формирует варианты теоретико-правового обоснования соотношения контрольно-надзорной деятельности государства и совокупности охраняемых законом ценностей в системе государственного управления. Целью статьи является предложение методологических приемов определения ценности государственного контроля и надзора, под которой понимается значимость данных институтов в системе государственного управления в целом в контексте возможности использования иных управленческих форм для достижения целей регулирования. Ценность контрольно-надзорной деятельности государства обосновывается с точки зрения возможности замены государственного контроля и надзора иными регулятивными механизмами в рамках процессов дерегулирования (горизонтальный подход), а также с учетом предшествующего развития данных управленческих форм (эволюционный подход). Ценность государственного контроля и надзора рассматривается как способность обеспечения защиты охраняемых законом ценностей с минимальным вмешательством публичной власти в подконтрольную деятельность. Ценность рассматриваемых управленческих форм обосновывается с использованием категории дерегулирования, которая понимается в качестве: процесса развития определенной сферы общественных отношений; процесса делегирования государственных полномочий; тенденции расширения свободы субъектов, перехода к «мягкому» регулированию; процесса сокращения и упрощения административных процедур (процедурное дерегулирование). Определение ценности государственного контроля и надзора связано с обоснованием возможности замены данных управленческих форм иными применительно к определенной сфере регулирования, которая обуславливает соотношение различных управленческих форм и механизмов. С точки зрения эволюционного подхода ценность государственного контроля и надзора определяется предшествующим развитием данных управленческих форм. В рамках теоретико-правового обоснования содержания категории «охраняемые законом ценности» в системе государственного контроля и надзора выделено многообразие позиций. В качестве вывода предложена современная формула: государственный контроль и надзор — общественно значимые результаты — обязательные требования — охраняемые законом ценности.



Ключевые слова

административное право, государственный контроль и надзор, охраняемые законом ценности, дерегулирование, государственное управление, административная реформа, цели контрольно-надзорной деятельности.

Благодарности: Статья опубликована в рамках проекта по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ.

Для цитирования: Агамагомедова С.А. Аксиологические аспекты государственного контроля и надзора // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 1. С. 37–61.

УДК: 342

DOI: 10.17323/2072-8166.2021.1.37.61

Введение

В современных условиях особую значимость приобретает переосмысление фундаментальных правовых подходов к взаимодействию государства и личности, гражданина и публичных механизмов. Устаревшие идеологические стереотипы, связанные с доминированием государства и его интересов в подобном взаимодействии, до настоящего времени превалируют в общественном правосознании, что не способствует современному пониманию юридических форм государственной деятельности как способа обеспечения приоритета прав человека в сфере публичной власти. В связи с этим важное значение придается обоснованию новых подходов к оценке и формированию государственной деятельности [Тонков Е., 2018: 15]. Важнейшими видом такой деятельности традиционно выступают государственный контроль и надзор. Трансформация их в условиях очередного этапа административной реформы требует, на наш взгляд, не только административно-процедурного обеспечения, которому в последнее время уделяется должное внимание как на уровне научного осмысления, так и в рамках совершенствования правового регулирования, но и аксиологического обоснования, связанного с определением места и роли государственного контроля и надзора как управленческих форм в общей системе государственного управления, выявлением их необходимости, оценкой целесообразности использования.

Государственный контроль и надзор в современной доктрине практически не рассматриваются с точки зрения их ценности и значимости в контексте государственного управления, возможности и целесообразности их замены иными управленческими формами. Полагаем, что эти институты с полным основанием можно отнести к ценностям системы государственного управления; к разновидности национальных политико-правовых ценно-

стей, выступающих объектом передачи от поколения к поколению в рамках правовых культур [Сальников М., 2013: 171]; к инструментальным столпам административно-правовой регламентации подавляющего большинства сфер общественной жизни.

Ученые справедливо отмечают повышенное внимание к административно-процедурным аспектам государственного контроля и надзора в условиях административной реформы, справедливо констатируя, что за пределами реформирования остались вопросы критического анализа необходимости и (или) достаточности контрольно-надзорной деятельности с точки зрения защиты охраняемых законом ценностей; возможности замещения государственной контрольно-надзорной деятельности иными, в том числе негосударственными институтами защиты охраняемых законом ценностей [Масленникова Е., 2018: 338]. О поисках альтернативных государственному контролю и надзору способов защиты охраняемых законом ценностей говорят и иные авторы, полагая, что эти поиски должны стать содержанием нового этапа реформы государственного управления [Ноздрачев А., Зырянов С., Калмыкова А., 2017: 34–46]. С учетом того, что в законодательстве и научных исследованиях в области государственного контроля и надзора активно и широко применяется категория «охраняемые законом ценности», необходимо рассмотреть и обосновать аксиологические аспекты современной контрольно-надзорной деятельности государства. В противном случае активность ученых, законодателей и правоприменителей может быть нивелирована отсутствием концептуального аксиологического обоснования государственного контроля и надзора.

В качестве основных методов аксиологического обоснования государственного контроля и надзора выступают горизонтальный и эволюционный методы. Первый заключается в обосновании контрольно-надзорной деятельности государства с точки зрения возможности замены государственного контроля и надзора иными механизмами в рамках процессов дерегулирования и его разновидностей. Второй метод базируется на учете предшествующего развития данных управленческих форм.

1. Государственный контроль и надзор с аксиологических позиций

В аксиологических подходах применительно к правовым институтам и явлениям выделяют широкий и узкий подходы. В рамках первого право выступает в качестве базовой ценности социума на определенном этапе развития. Так, право наряду с семьей, собственностью, личностью, свободой, духовностью, порядком, государственностью позиционируются в качестве

краеугольного камня и фундаментальной ценности гражданского общества. Узкий аксиологический подход акцентирует внимание на ценностях, защищаемых правовыми институтами и процессами.

Аксиологические аспекты применительно к контрольно-надзорной деятельности включают также два уровня, которые различаются масштабом позиционирования институтов государственного контроля и надзора. Первый (более высокий) уровень определяет ценность самой контрольно-надзорной деятельности в системе государственного управления в целом. Подобная ценность и, как следствие, значимость данной деятельности определяется в сравнении с иными формами обеспечения охраняемых законом ценностей, средствами достижения надлежащего государственного управления (лицензирование, разрешительная система, саморегулирование и др.). Отдельные авторы видят ценность (аксиологию) контроля в том, что он позволяет с должной степенью уверенности судить о достижении намеченной цели, равно как и в том, что контроль позволяет своевременно принять решение и скорректировать процесс деятельности в случаях его отклонения от идеала (цели) [Тонков Е., 2018: 86–94]. Второй, не менее значимый уровень предполагает выделение и определение содержания категории «охраняемые законом ценности» в системе государственного контроля и надзора. Защита охраняемых законом ценностей, обеспечение необходимого уровня их сохранности, недопущение причинения им вреда выступают целями государственного контроля и надзора.

Отметим, что оба уровня аксиологического обеспечения государственного контроля и надзора практически не исследованы в современной юридической науке.

2. Ценность государственного контроля и надзора

Под ценностью понимается положительная или отрицательная значимость объектов окружающего мира для человека, класса, группы, общества в целом, определяемая не их свойствами самими по себе, а их вовлеченностью в сферу человеческой жизнедеятельности, интересов и потребностей, социальных отношений [Прохоров А.М., 1991: 613–614]. Ценность можно определить лишь при рассмотрении объекта в социальной совокупности, применительно к государственному контролю и надзору — в контексте всей системы государственного управления с учетом многочисленных и сложных связей между ее составляющими. Иными словами, речь идет об оценке значимости их использования в общей системе мер и форм государственного регулирования, средств управленческого воздействия на определенную сферу общественных отношений.

Ценность государственного контроля и надзора обусловлена способностью обеспечить защиту охраняемых законом ценностей посредством минимального вмешательства в подконтрольную деятельность граждан и организаций, установить необходимый уровень ограничений их прав и свобод. Контроль и надзор как управленческие формы являются самостоятельными, но в рамках данной статьи наличие ряда критериев по их разграничению (прежде всего, административно-процедурному) будет рассматриваться в качестве составляющих одного из направлений государственной управленческой деятельности — контрольно-надзорного. В противном случае их ценность также должна разграничиваться, а сами они должны подлежать сравнительно-правовому анализу с позиций значимости в системе государственного управления.

Не вдаваясь в дискуссию о разграничении государственного контроля и государственного надзора как форм управленческой деятельности, нами признается тот факт, что соотношение контрольной и надзорной составляющих применительно к определенной сфере государственного регулирования также зависит от потенциальной возможности обеспечения публичной властью защиты охраняемых законом интересов в конкретной области общественных отношений. Специфика последних определяет уровень управленческого воздействия, а также арсенал инструментов и форм подобного воздействия.

В связи с этим можно говорить об определенном аксиологическом круге применительно к государственному контролю и надзору, который заключается в корреляции ценности контрольно-надзорной деятельности с уровнем защиты охраняемых законом ценностей.

3. Ценность государственного контроля и надзора в контексте дерегулирования

В вопросе о ценности государственного контроля и надзора как управленческих форм закономерно возникает необходимость обосновать дерегулирование в целях сравнения результатов функционирования регулируемой (в том числе посредством государственного контроля и надзора) и дерегулируемой сфер. Если цели контрольно-надзорной деятельности могут быть достигнуты менее затратными для государства и общества и одновременно более (такими же или не менее) действенными средствами, логично заменить механизмы контроля и надзора на иные. Соотношение государственного регулирования и дерегулирования в сферах общественной жизни меняется на различных этапах социально-экономического развития. Л.К. Терещенко относит к общественным отношениям, где потенциально возможен от-

каз от правового регулирования, такие общественные отношения, которые государство не считает нужным регулировать, не эффективно регулировать правом, невозможно регулировать правом. При этом ученый справедливо указывает на подвижность границ между этими группами отношений [Терещенко Л., 2019: 98].

Содержание категории «дерегулирование» имеет сложный характер. Во-первых, если понимать под ним процесс развития определенной сферы общественных отношений от уровня правового регулирования до уровня, когда регулирование отсутствует полностью, то определенной стадией этого процесса может быть состояние сферы регулирования, когда степень регулирования снизилась, но полностью оно не отменено (заменено).

Во-вторых, к видам дерегулирования относят делегирование государственно-властных полномочий, в качестве форм которого признают сорегулирование, саморегулирование и квазирегулирование; создание организации с особым статусом; управление территорией организацией частного права; аутсорсинг функций органов государственной власти [Романовская О., 2017: 143–154]. Под дерегулированием экономики ученые понимают устранение излишних барьеров, установленных государством на пути развития свободного рынка, причем экономисты используют категории «дерегулирование» и «дебюрократизация» в качестве синонимов [Жаворонков С. и др., 2001: 8]. В то же время следует поддержать позицию ученых, согласно которой повышение эффективности и снижение обременительности контроля и надзора в отношении экономических субъектов — общая тенденция, политика, проводимая государством, не исключая правового регулирования [Терещенко Л., 2019: 108]. Соответственно, дерегулирование — в конечном итоге продукт регулирования государственного, отражение позиции публичной власти. Оно выражается либо в снижении регулятивной нагрузки на сферу, либо в замене субъекта управленческих полномочий (вместо государства — частные организации либо государство и частные организации).

Государство может искусственно создавать сферы (по отраслевому и территориальному признакам), выделять сегменты, институты, в которых регулятивная нагрузка на хозяйствующих субъектов снижена. К институтам, имеющим территориальный характер, можно отнести территории опережающего развития, в которых установлен особый правовой режим предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий привлечения инвестиций, ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий жизнедеятельности населения¹.

¹ Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Российская газета. 31.12.2014.

Эксперты считают дерегулирование ключевым принципом формирования подобных территорий².

В-третьих, под дерегулированием зачастую понимается процесс не отмены или замены управленческого воздействия, а расширение свободы и самостоятельности субъектов экономической деятельности, переход к «мягкому» регулированию (дерегулирование в широком смысле) [Терещенко Л., 2019: 106]. Не случайно термин «дерегулирование» в контексте российского правопонимания считается наиболее близким к понятию «диспозитивный метод правового регулирования» [Демин А., 2017]. В зарубежной литературе активно используется сочетание «deregulation and reregulation» [Winston С., 1993: 1264], при этом последний термин означает изменение регулирования, «перерегулирование», в отдельных случаях — разработку новых ориентированных на рынок регуляторов, создание новых правил [Cerny G., 1991: 173–174]. Полагаем, что регулирование, дерегулирование и ререгулирование можно отнести к разновидностям управленческого воздействия государства на общественные отношения. Применительно к отношениям экономическим в условиях интеграционных процессов и формирования единых макрорегиональных рынков все чаще речь идет о надгосударственном или наднациональном регулировании (дерегулировании, ререгулировании).

В-четвертых, применительно к государственному контролю и надзору дерегулирование выражается в упрощении и сокращении административных процедур (элементов процедур) контроля и надзора (процедурное дерегулирование). Правовое регулирование соответствующей сферы отношений сохраняется, но его процедурное обеспечение минимизируется, при этом достигаются конечные цели государственного контроля и надзора. В отношении отдельных рынков законодатель применяет одновременно категории «дерегулирование» и «либерализация», придавая им синонимичный характер³.

Тенденции дерегулирования явственно присутствуют в современных правовых порядках, при этом наиболее наглядно они проявляются в экономической сфере. Ученые говорят о «мировой моде на дерегулирование» как одном из объективных экономических условий современного международного сотрудничества [Доронина Н., Семилютин Н., 2015], связывают всплеск интереса к нему с экономическими (финансовыми) кризисами

² Официальный сайт Дальневосточного таможенного управления. Available at: URL: <http://dvtu.customs.gov.ru/news/document/79031?print=1> (дата обращения: 27.11.2020)

³ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // СЗ РФ. 24.11.2008. № 47. Ст. 5489.

[Dean S., 2011: 388–389], позиционируют его в качестве национального движения (national movement) [Winston C., 1993: 1264].

Процессы либерализации рынка и дерегулирования экономики, происходившие в мире в последние десятилетия, в большинстве случаев оцениваются положительно, поскольку минимизация вторжения государства в деятельность экономических субъектов определенным образом простимулировала развитие экономик и повышение уровня и качества жизни населения.

К механизмам, способным заменить контрольно-надзорное воздействие государства (их также называют альтернативными или рыночными механизмами), относят институт страхования ответственности, регулярный аудит негосударственными специализированными организациями, обеспечительные инструменты (финансовые гарантии, поручительство третьих лиц), саморегулирование, самоконтроль, общественный контроль [Южаков В., Добролюбова Е., Покида А., Зыбуновская Н., 2017: 61].

Другие авторы называют такие формы дерегулирования как отмена существующих разновидностей государственного контроля или ограничений, отмена лицензионного и разрешительного порядка осуществления деятельности, отмена необходимости иметь посредников, отмена сегрегации участников рынка путем установленного для них различного объема доступа, доступ иностранных инвесторов, упрощение стандартов надзора; объединение нескольких регуляторных актов в один акт [Буркова А., 2020: 71–73]. В контексте широкого понимания категории дерегулирования применение механизма «регуляторной гильотины» в рамках современного этапа реформы контрольно-надзорной деятельности также можно отнести к разновидности дерегулирования. В связи с этим отдельные ученые полагают, что основная проблема при дерегулировании — анализ правоприменения в сфере предпринимательской деятельности с выработкой критериев, на основании которых будет происходить сокращение излишних требований [Губин Е., 2019].

Говоря о возможности замены государственного контроля и надзора иными формами воздействия на определенную сферу отношений, необходимо обратить внимание на то, что данная возможность обусловлена в том числе и спецификой сферы. Чаще всего даже потенциальная возможность такой замены рассматривается в контексте экономических отношений, отдельных секторов рынка или рынка в целом, предпринимательской деятельности, т.е. в сферах, которым присущ признак диспозитивности, свободы участников. В сферах, связанных с обеспечением безопасности, отношение к замене государственного контроля и надзора иными регуляторными конструкциями более осторожное. Признавая условность подобной дифференциации сфер

регулирования, полагаем, что в любой сфере могут быть сегменты, требующие традиционных контрольно-надзорных регуляторов, и ниши, в которых уместна и оправдана практика ухода от них. Так, применительно к сфере связи ученые справедливо обращают внимание на то, что основной объем регуляции лежит на государстве, а тенденцию к дерегулированию можно усмотреть только по вопросам ценообразования [Терещенко Л., 2019: 108]. Зарубежные ученые также признают возможность полного или частичного экономического дерегулирования значительной части отраслей, среди которых транспортная, коммуникационная, энергетическая, финансовая [Winston С., 1993: 1263].

Обзор ведомственной базы государственных контрольно-надзорных органов показал, что использование категории дерегулирования наиболее распространено в регламентации конкурентных отношений. При этом Федеральная антимонопольная служба оперирует категорией дерегулирования применительно к определенному сегменту рынка (например, сегменту перевозок), к тарифу, к ценам на определенные товары (к оптовым ценам на газ с учетом биржевых котировок, к ценам на отдельные виды товаров в сфере теплоснабжения)⁴, к определенной сфере деятельности (к примеру, к сфере деятельности по транспортировке нефтепродуктов по магистральным трубопроводам)⁵; к предельным уровням тарифов на услуги⁶ и др. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года также содержала положения о необходимости дерегулирования соответствующих конкурентных секторов экономики⁷.

4. Регулирование и саморегулирование

Следует признать, что идея замены государственного контроля и надзора на альтернативные негосударственные (рыночные) механизмы лежит в плоскости возможного снижения административной нагрузки на бизнес, связанной с контрольно-надзорной деятельностью органами государственной власти. Эффективность таких мер, их влияние на уровень риска причинения

⁴ Письмо ФАС России от 28.06.2019 № ИА/54920/19 «О правоприменительной практике в процессе формирования договорных отношений в сфере теплоснабжения». Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

⁵ Доклад по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений обязательных требований с разъяснением (утв. ФАС России). Документ опубликован не был. Available at: URL: <http://knd.fas.gov.ru> (дата обращения: 24.01.2018)

⁶ План деятельности Федеральной антимонопольной службы на 2019 — 2024 годы (утв. ФАС России 07.02.2019). Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) // СЗ РФ. 24.11.2008. № 47. Ст. 5489.

вреда гражданам, окружающей среде, на безопасность производимой продукции и предлагаемых услуг оценить трудно, при этом важно определить позицию подконтрольных лиц по данному вопросу. По данным социологического опроса деятелей предпринимательского сообщества, бизнес не поддерживает большинство из предложенных альтернативных механизмов контроля за их деятельностью. Большая часть опрошенных считает нецелесообразным замену государственного контроля и надзора на «регулярный аудит негосударственными специализированными организациями», «обеспечение исполнения обязательств (финансовые гарантии, поручительство третьих лиц)», «введение обязательного членства в саморегулируемых организациях».

Менее критические оценки наблюдаются в отношении страхования и общественного контроля. Наибольшие предпочтения с точки зрения замены государственного контроля и надзора связываются с самоконтролем. Тем не менее при определенных условиях бизнес готов рассматривать все варианты. Одно из главных условий — отсутствие дополнительных расходов, что особенно актуально для индивидуальных предпринимателей. Интересно, что оценки бизнеса в отношении альтернативных механизмов замены государственного контроля и надзора не зависят от разновидности контроля и надзора [Южаков В., Добролюбова Е., Покида А., Зыбуновская Н., 2017: 60–64].

Отметим, что общественному контролю как альтернативе или вспомогательному ресурсу государственного контроля уделялось большое внимание в государственном управлении советского периода. Ученые признавали, что общественный контроль может осуществляться как самостоятельно, так и параллельно с государственным. При этом параллельное осуществление государственного и общественного контроля в государственном управлении отдельными сферами (к примеру, в области торговли), было призвано полностью заменить государственный контроль [Мальков В., 1965: 18].

Замена (частичная замена) государственного контроля и надзора представляется возможной в самых разных сферах общественной деятельности: в сфере экологических отношений предлагается заменить государственный контроль экологическим аудитом. В финансовой сфере была реализована замена государственного контроля аудитом федеральных государственных внебюджетных фондов и унитарных предприятий [Андрюшин С., Дадашев А., Соколовская Е., 2002]. Признается целесообразность передачи ряда функций по контролю и надзору в области конкуренции в негосударственный сектор посредством замены государственного контроля на контроль саморегулируемых организаций [Якунин В., Сулакшин С. и др., 2009: 102]. В рамках эксперимента по созданию института таможенного аудита, про-

водимого Федеральной таможенной службой, предполагается возможность использования таможенными органами аудиторских заключений для целей таможенного контроля⁸. Д.Н. Бахрах и В.В. Скороходова, характеризуя наделение банков в некоторых правоотношениях властными полномочиями, делегированными государством только банку как кредитной организации (например, обязанности по контролю за кассовой дисциплиной клиентов), констатируют наличие тенденции «огосударствления» коммерческих банков [Бахрах Д., Скороходова В., 2007: 2–5]. Это свидетельствует о тенденции, заключающейся, с одной стороны, в передаче контрольных полномочий государства определенным учреждениям (банки, независимые аудиторские организации, саморегулируемые организации и др.), с другой — в замене контроля иными формы взаимодействия.

Ситуации с заменой государственного контроля и надзора иными механизмами в определенных сферах не всегда положительно характеризуются специалистами. Так, попытки ликвидировать контроль государства в области взрывного дела, по мнению экспертов — верный путь к созданию условий для массовых аварий. При этом справедливо замечено, что замена государственного контроля страховыми схемами призвана обеспечить экономическое благополучие собственников горных предприятий, но не способна вернуть жизни погибших шахтеров. Ученые также отмечают, что отмена лицензирования (замена его саморегулированием) в условиях отсутствия адекватных государственных регуляторов может привести к ухудшению состояния законности [Ноздрачев А.Ф., 2017].

Настороженное отношение к замещению государственного разрешительного регулирования саморегулированием аргументируется необходимостью системного государственного контроля за деятельностью саморегулируемых организаций. Признавая возможность и законность замены административного разрешительного регулирования институтами гражданского содержания, ученые настаивают, чтобы такие институты были способны предупредить или по крайней мере минимизировать отрицательные последствия опасных видов деятельности.

Таким образом, ценность государственного контроля и надзора, а также иных управленческих механизмов обусловлена способностью в нужной мере обеспечивать охраняемые законом ценности. Следует поддержать позицию А.В. Мартынова, что проверка соблюдения обязательных требований не должна являться самоцелью контрольно-надзорных органов, т.к. если соблюдение таких требований не приводит к безопасности и охране общественных благ, причиняет ущерб предпринимательской деятельности, то та-

⁸ Семинар по вопросам таможенного аудита. Официальный сайт ФТС России. Available at: URL: <http://customs.gov.ru/press/federal/document/19369> (дата обращения: 25.11.2020)

кая деятельность государства не имеет какого-либо смысла [Мартынов А., 2017: 65–89].

5. Государственный контроль и надзор в стимулировании правомерного поведения

Говоря о ценности государственного контроля и надзора и рассматривая контрольно-надзорные механизмы в качестве альтернативы иным управленческим формам (с полным или частичным участием государства), следует обратить внимание на их потенциальную способность стимулирования подконтрольной (управляемой) деятельности в заданном направлении. Речь идет о таком уровне взаимодействия лиц и организаций с государственной властью, которым управленческие полномочия делегированы, когда по его результатам субъекты управляемой сферы мотивированы в развитии своей деятельности. Посредством данного уровня взаимодействия они получают стимул на определенное отношение к охраняемым законом ценностям, и, в конечном итоге, правомерное поведение становится выгодным и комфортным для них. При этом если в отношении государственного контроля и надзора данная целевая установка не очевидна, то в отношении дерегулированных сфер экономики часто упоминаются подобные результаты. Так, дерегулирование и либерализация энергетических рынков формируют экономическую мотивацию энергосбережения потребителями⁹. Другим примером могут быть территории опережающего социально-экономического развития, в которых особый правовой режим предпринимательской и иной деятельности обеспечивает ее активность, высокий уровень инициативности хозяйствующих субъектов.

Выдвигая проблему ценности государственного контроля и надзора, полагаем, что основное ее содержание не в позиционировании ценности государственной контрольно-надзорной деятельности как таковой, а в понимании ее ценности в статусе, обусловленном органичностью данной управленческой формы в современной системе социального устройства, логичностью ее встроенности в прогрессивные конструкции государственного управления. В связи с этим возможно говорить о ценности административно-процедурной формы государственной контрольно-надзорной деятельности. Процедурная ценность государственного контроля и надзора обусловлена универсальностью административной процедуры осуществления контрольно-надзорных мероприятий как внешней формы выражения управленческого воздействия.

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного ...» // СЗ РФ. 24.11.2008. № 47. Ст. 5489.

6. Ценность государственного контроля и надзора в контексте межгосударственной экономической интеграции

Характеризуя ценность государственного контроля и надзора в современной системе управления, нельзя обойти вниманием факторы международной экономической интеграции, оказывающие воздействие на многие организационно-правовые и социально-экономические институты. Государственный контроль и надзор, в частности в сфере экономики, трансформируются в условиях формирования единых экономических рынков. Отражением этой трансформации выступает наднациональное (интеграционное) правовое регулирование отдельных разновидностей государственного контроля и надзора; установление единых принципов государственного контроля и надзора, прежде всего, на трансграничных рынках; поэтапные гармонизация и унификация административных процедур контроля и надзора в определенных сферах. В связи с этим очевидна ценность государственного контроля и надзора как традиционных управленческих форм, их приоритетность по отношению к другим регуляторам, правовая регламентация которых в межгосударственных образованиях существенно отстает по уровню сближения.

7. Ценность государственного контроля и надзора с точки зрения предшествующего развития

Применительно к ценности государственного контроля и надзора нужно обратить внимание еще на один аспект. Ценность государственного контроля и надзора как управленческих форм обусловлена также предшествующим развитием, эволюцией данных публично-правовых институтов. Сегодня одним из институциональных подходов к социально-экономической истории выступает теория path dependence — зависимость от предшествующего развития (пути), которая позиционируется учеными в качестве «новейшей экономической истории» [Нуреев Р., Латов Ю., 2006: 228]. Данная теория вызывает активный интерес, имеет междисциплинарный характер и является весьма актуальной. Применительно к рассматриваемым нами институтам востребовано построение зависимости от предшествующих показателей развития или от «начальных условий системы».

Полагаем, что все модели государственной контрольно-надзорной деятельности в мире — результат длительной эволюции систем законодательства и государственного управления в различных государствах. В связи с этим ценность государственного контроля и надзора в современной России

определяется, в том числе и сложным, многоступенчатым развитием данных управленческих форм в системе государственной власти, включающим в себя также этапы функционирования советской командно-административной системы. С учетом предшествующего развития современная отечественная система государственного контроля и надзора, активно вбирающая в себя все прогрессивные тенденции государственного развития в мире, позволяющая защищать права и законные интересы граждан и организаций, обеспеченная в административно-процедурном отношении, закономерно подвергающаяся влиянию цифровизации, представляет собой универсальную ценность в системе государственного управления, призванную обеспечивать всю совокупность частных и публичных интересов в определенной сфере социальной жизни.

Данный методологический подход к определению ценности государственного контроля и надзора (назовем его эволюционным) может применяться параллельно с подходом, заключающимся в сравнении рассматриваемых управленческих форм с иными на одном хронологическом этапе (горизонтальный метод). Предложенные подходы к выявлению ценности государственного контроля и надзора способны стимулировать содержательную и процедурную составляющие данных управленческих форм на основе сравнительного анализа (своего рода конкуренции) их с иными регуляторными механизмами (к примеру, оптимизация контрольно-надзорных процедур в направлении моделирования правомерного поведения субъектов в подконтрольной сфере).

8. Общественно значимые результаты государственного контроля и надзора и охраняемые законом ценности

Законодателем установлено, что государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований¹⁰. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» не содержит определения категории «охраняемые законом ценности». Примечательно, что содержание этой категории было дано в проекте федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» (п. 7 статьи 2). Разработчики проекта отнесли к охраняемым законом ценностям такие ценности, как жизнь и здоровье граждан, права, свободы и законные интересов

¹⁰ Российская газета. 05.08.2020.

граждан и организаций, их имущество, сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды, объектов, имеющих историческое, научное, культурное значение, поддержание общественной нравственности, обеспечение установленного порядка государственного управления и местного самоуправления, в том числе посредством обеспечения исполнения гражданами и организациями обязанностей платы законно установленных налогов, сборов, иных обязательных платежей, обеспечение обороны страны и безопасности государства, стабильности финансового сектора, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности¹¹. Практически идентичный перечень ценностей (за исключением отдельных формулировок) содержался в п. 6 статьи 2 проекта ФЗ «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации»¹².

Раскрывая принцип законности при установлении и оценке применения обязательных требований, законодатель в п. 1 ст. 5 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» устанавливает, что обязательные требования устанавливаются в порядке, определяемом настоящим Федеральным законом, исключительно в целях защиты жизни, здоровья людей, нравственности, прав и законных интересов граждан и организаций, непричинения вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, защиты иных охраняемых законом ценностей¹³.

Ученые наряду с категорией «охраняемые законом ценности» также используют категорию «общественно значимые ценности», применяя их как синонимы [Добролюбова Е., 2016: 51], или, пользуясь выражением ряда других отечественных исследователей, «признаваемые всеми ценности». В ряде судебных актов международного уровня применяются такие выражения, как «социальные ценности, охраняемые законом» или «ценности, охраняемые уголовным законом»¹⁴. В отдельных случаях суды говорят о «человеческих

¹¹ Проект Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации». Available at: URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/47109.html/> (дата обращения: 29.06.2020)

¹² Проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации». Available at: URL: <https://regulation.gov.ru/FileData/GetDocContent/619a4d98-1500-46b9-995a-0398a4809c2c> (дата обращения: 29.06.2020)

¹³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Российская газета. 05.08.2020.

¹⁴ Постановление ЕСПЧ от 08.07.2019 «Дело «Михалаке против Румынии» (жалоба N 54012/10) // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2019. № 4.

ценностях»¹⁵, «охраняемых законом интересах общества и государства»¹⁶, «публично значимых ценностях»¹⁷, «конституционно признаваемых ценностях государства и общества»¹⁸.

В системе охраняемых законом ценностей можно выделить конституционные ценности, которые выступают основой данной системы. Согласно российской Конституции, человек, его права и свободы провозглашаются высшей ценностью. В Основном законе страны данное положение закреплено в качестве одной из основ конституционного строя (ст. 2). Конституция подтверждает, что фундаментальные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ст. 17). Из общепризнанной конституционной нормы о человеке, его правах и свободах как высшей ценности следует, что под защитой Конституции находятся и другие ценности в той мере, в какой они выступают в правовом обличье. В определенном смысле Основной закон есть выражение основных юридических ценностей — это права и свободы человека, верховенство права, справедливость и равенство, демократическое, федеративное, правовое и социальное государство, разделение властей, парламентаризм, правовая экономика [Зорькин В., 2008: 7–20].

Применительно к категории «охраняемые законом ценности» следует обратить внимание на несколько важных моментов.

Во-первых, перечень данных ценностей — не закостенелая догма, а живая и подвижная система, отражающая свойства и признаки определенного политико-правового периода в развитии государства. С течением времени корректируются цели правового регулирования, трансформируется ценностная система, подлежащая сохранению посредством такого регулирования и управленческой практики. В.С. Нерсесянц справедливо отмечал, что абсолютный характер цели и требования правового закона и правового государства не означает, будто сегодня эта цель (и требуемые ею правовой закон и правовое государство) по своему смысловому содержанию и ценностному объему та же, что и 100 лет назад или 100 лет спустя. Яркой иллюстрацией таких изменений является, например, весьма радикальное развитие и существенное обновление за последнее столетие представлений о правах и

¹⁵ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.05.2019 № 31-КГ19-1. Документ опубликован не был // СПС Консультант-Плюс.

¹⁶ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 1.

¹⁷ Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.05.2015 № 18АП-1428/2015 по делу № А76-23728/2014. Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

¹⁸ Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.05.2018 № 11АП-4955/2018 по делу № А65-29909/2017. Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

свободах человека, их месте и значении в иерархии правовых ценностей, их определяющей роли в процессе правовой оценки действующего законодательства, деятельности государства и т.д. [Нерсесянц В., 2005: 61].

Во-вторых, охраняемые законом ценности представляют собой не простую совокупность, а определенную иерархию, конкретное на определенный период времени соотношение ценностей между собой. Согласно позиции В.Д. Зорькина, ценности находятся в иерархическом соподчинении. Данное соотношение подвижно во времени, иерархия меняется с развитием социально-экономических, государственно-правовых и иных условий существования социума. При этом является весьма важным поддержание баланса и соразмерности конституционно защищаемых ценностей, целей и интересов, недопустимы подмена одной ценности другой или ее умаление за счет другой ценности [Зорькин В., 2008: 20].

Полагаем, что можно выделить два критерия иерархической структуризации охраняемых законом ценностей. Первый обуславливает деление всех ценностей на ценности, охраняемые Конституцией, и ценности, охраняемые иными законами. Данное деление условно, так как все базовые ценности общества так или иначе закреплены в Основном законе страны. Тем не менее в современных судебных актах часто встречаются формулировки «охраняемые Конституцией Российской Федерации и законом ценности»¹⁹, «охраняемые Конституцией Российской Федерации и федеральными законами ценности»²⁰. Второй критерий, неразрывно связанный с первым, заключается в значимости определенной ценности в сравнении с иными. Суды часто оперируют категорией «значимость охраняемых законом ценностей»²¹. При этом в отдельных случаях суды обращают внимание на значимость охраняемых отношений в определенной сфере (к примеру, в сфере стабильности рынка ценных бумаг²²). Категория «вид охраняемых законом ценностей» ис-

¹⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 10.10.2019 № 2685-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Байло Юрия Владимировича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 171 Уголовного кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

²⁰ Решение Верховного Суда РФ от 20.01.2020 № АКПИ19-869 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 2.1.6 Критериев оценки материалов и (или) информации...», утв. Приказом Роскомнадзора № 84, МВД России № 292, Роспотребнадзора № 351, ФНС России ММВ-7-2/461@ от 18.05.2017». Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 12.03.2019 № 579-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Нацарашвили Гелы Арчиловича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 256 Уголовного кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

²² Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 06.02.2020 № Ф02-7285/2019 по делу № А78-10468/2019. Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

пользуется и в процедурном обеспечении профилактики нарушений обязательных требований как важного направления реформы современной системы государственного контроля и надзора²³.

В-третьих, верно выстроить и применить определенное соотношение, иерархию охраняемых законом ценностей важно как при нормотворчестве, так и в правоприменении. В последнем случае учет соотношения охраняемых законом ценностей, отражение действующих на определенный период времени приоритетов в существующей иерархии ценностей могут быть осуществлены посредством административного или судебного усмотрения как закономерного свойства правоприменительной практики. Учет ценностных приоритетов в условиях использования риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности возможен и при разработке критериев градации подконтрольных объектов на группы в зависимости от уровня риска или класса опасности. Подобное ведомственное усмотрение отдельные ученые подразделяют на субъективное усмотрение и профессиональное суждение.

В-четвертых, обеспечение охраняемых законом ценностей возможно и через призму принципов права как такового, а также принципов осуществления правоприменительной деятельности, одним из направлений которой является контрольно-надзорная деятельность. В системе принципов разновидностей государственного контроля и надзора закономерно выделяются целеполагающие принципы, представляющие собой идейные начала контрольно-надзорной деятельности, обусловленные целями государственного контроля и надзора в сфере регулирования.

Цели государственного контроля и надзора по-разному позиционируются в доктрине и действующем законодательстве. В отдельных случаях в качестве поставленной для государственного контроля цели выступает обеспечение безопасности жизнедеятельности [Винокуров В., 2018: 113–119]. В нормативно-правовом массиве речь идет о направленности контрольно-надзорной деятельности на предупреждение, выявление и пресечение нарушений подконтрольными лицами обязательных требований²⁴, на проверку

²³ Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12.09.2017 № 61(11)) (вместе с «Требованиями к структурированию и размещению сведений о мерах профилактики нарушений обязательных требований на официальном сайте контрольно-надзорного органа», «Порядком составления и ведения перечня типовых нарушений обязательных требований», «Порядком установления контрольно-надзорными органами обстоятельств для обоснованного объявления предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований»). Документ опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

²⁴ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 30.12.2008.

и (или) обеспечение соблюдения законодательства в определенной сфере регулирования²⁵. Распространенной является позиция законодателя о предотвращении вреда охраняемым законом ценностям посредством обеспечения соблюдения гражданами и организациями обязательных требований как цели государственного и муниципального контроля (надзора)²⁶.

Охраняемые законом ценности позиционируются учеными в качестве объектов государственного контроля, надзора и муниципального контроля. Одновременно они рассматриваются в качестве задач государственного (административного) надзора и государственного или муниципального контроля [Мартынов А., 2017]. Охраняемые законом ценности рассматриваются также в контексте с результатом контрольно-надзорной деятельности. Так, под непосредственным результатом государственного и муниципального контроля (надзора) понимается соблюдение обязательных требований, обеспечивающих защиту охраняемых ценностей [Масленникова Е., 2018: 336].

Полагаем, что целью контрольно-надзорной деятельности является обеспечение защиты охраняемых законом ценностей. Факт «охраняемости» определенных ценностей свидетельствует о наличии правового режима существования этих ценностей, функционирования их в государственно-правовом поле. Государственный контроль и надзор могут рассматриваться в качестве одной из разновидностей средств обеспечения защиты ценностей от посягательства, обеспечения предотвращения ущерба, который может быть им причинен деятельностью лиц (или их бездействием).

Интересным является также подход о направленности контрольно-надзорной деятельности не на обеспечение или защиту охраняемых законом ценностей, а на «достижение высокого уровня защиты охраняемых законом ценностей» [Талапина Э., Ефремов А., Черешнева И., 2019: 41–44]. В системе современного процедурного обеспечения реформирования контрольно-надзорной деятельности используется также категория «недостаточный уровень защищенности охраняемых законом ценностей»²⁷.

²⁵ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение N 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза). Available at: <http://www.eaunion.org/> (дата обращения: 12.04.2017)

²⁶ Проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации». Available at: URL: <https://regulation.gov.ru/FileData/GetDocContent/619a4d98-1500-46b9-995a-0398a4809c2c> (дата обращения: 29.06.2020)

²⁷ Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12.09.2017 № 61(11)) (вместе с «Требованиями к структурированию и размещению сведений о мерах профилактики нарушений обязательных требований на официальном сайте контрольно-надзорного органа», «Порядком составления и ведения перечня типовых нарушений обязательных требований», «Порядком установления контрольно-надзорными ор-

Вариативность целевой направленности контрольно-надзорной деятельности в контексте категории «охраняемые законом ценности» предполагает в качестве целевого вектора подобной деятельности обеспечение защиты охраняемых законом ценностей, достижение высокого уровня защиты охраняемых законом ценностей, достижение необходимого (минимального) уровня защиты охраняемых законом ценностей, предотвращение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и др.

В свете принятых недавно законов «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» связь охраняемых законом ценностей с государственным контролем и надзором выглядит следующим образом. Государственный контроль и надзор направлен на достижение общественно значимых результатов. Эти результаты связаны с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Наличие подобного риска — обязательное условие установления обязательных требований, целью которого выступает защита охраняемых законом ценностей. Практика реализации обновленного законодательства в сфере государственного контроля и надзора может предложить новые варианты подобной формулы, а также выявить иные аспекты научных исследований в области аксиологического обоснования контрольно-надзорной деятельности государства. В частности, предстоит определить соотношение признака «охраняемость законом» применительно к ценностям с наличием обязательных требований в соответствующей сфере государственного регулирования.

Заключение

Аксиологические подходы к контрольно-надзорной деятельности подразумевают два уровня: первый связан с оценкой самой контрольно-надзорной деятельности в системе иных управленческих форм, второй — с обеспечением защиты охраняемых законом ценностей посредством государственного контроля и надзора.

Государственный контроль и надзор как управленческие формы могут быть рассмотрены с точки зрения их ценности, под которой следует понимать значимость данных форм в системе государственного управления в целом в контексте возможности использования иных управленческих форм для достижения целей управления. Возможность замены государственного контроля и надзора иными регулятивными механизмами рассмотрена

ганами обстоятельств для обоснованного объявления предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований»). Документ опубликован не был // СПС Консультант-Плюс.

нами в рамках дерегулирования и его разновидностей. Эффективность замены контрольно-надзорных механизмов государства на иные, связанные с делегированием государственно-властных полномочий, саморегулированием, сорегулированием и иными проявлениями дерегулирования институты связана прежде всего с возможностью обеспечения необходимого уровня защиты охраняемых законом ценностей.

С точки зрения эволюционного подхода ценность государственного контроля и надзора обусловлена предшествующим развитием данных управленческих форм в системе государственного управления.

Действующее законодательство относит к охраняемым законом ценностям прежде всего жизнь, здоровье, нравственность, права и законные интересы граждан и организаций, животных, растения, окружающую среду, оборону страны и безопасность государства, объекты культурного наследия. Содержание перечня ценностей в разных документах несколько отличается, основу его составляют базовые конституционные ценности.

Перечень охраняемых законом ценностей — подвижная система с внутренней иерархической структурой. Охраняемые законом ценности можно классифицировать на конституционные и иные ценности, а также в зависимости от сферы регулирования.

Учет ценностных ориентиров контрольно-надзорной деятельности очень важен и возможен как на стадии нормотворчества, так и в правоприменительной практике. В определенной степени учет структуры охраняемых законом ценностей, значимости отдельной ценности или совокупности ценностей возможен в рамках усмотрения как естественного свойства правоприменения, а также при разработке критериев рисков при реализации контрольно-надзорной деятельности, в контексте реализации принципов государственного контроля и надзора, его разновидностей.

В.Е. Чиркин, характеризуя единую систему публичной власти в демократическом государстве, говорит о системном подходе к ней с одновременным выяснением наиболее целесообразных сфер регулирования и организации различных видов публичной власти, что в конечном итоге призвано сделать практику управления в обществе более рациональной [Чиркин В.Е., 2009: 13]. Подобная рациональность связана в том числе с оценкой значимости и оправданности использования в государственном управлении всего спектра существующих форм и механизмов, призванных оптимизировать взаимодействие граждан и организаций с публичной властью.



Библиография

Андрюшин С.А., Дадашев А.З., Соколовская Е.А. Финансовый контроль в Российской Федерации: проблемы организации и управления / Материалы круглого стола. М.: Ин-т экономики РАН, 2002. 250 с.

Бахрах Д.Н., Скороходова В.В. Делегирование коммерческим банкам властных полномочий // Современное право. 2007. N 11. С. 2–5.

Большой энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1991. Т. 2. 768 с.

Буркова А.Ю. Дерегулирование // Юрист. 2020. N 1. С. 71–73.

Винокуров В.А. Государственный контроль в современной России: предложения по его совершенствованию в сфере безопасности жизнедеятельности // Журнал российского права. 2018. N 9. С. 113–119.

Губин Е.П. Принципы предпринимательского права. Свобода предпринимательской деятельности как основной принцип правового регулирования экономической деятельности / Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития / отв. ред. Е.П. Губин. М.: Юстицинформ, 2019. 664 с.

Демин А.В. Диспозитивность и налогообложение: комментарий законодательства и практики налогового администрирования // СПС Консультант Плюс, 2017.

Добролюбова Е.И. Оценка результативности и эффективности государственного контроля на примере сферы трудовых отношений // Статистика и экономика. 2016. N 6. Т. 13. С. 49–55.

Доронина Н.Г., Семилютина Н.Г. «Экономическое право» и система российского законодательства в современных условиях / Право и экономическая деятельность: современные вызовы: / отв. ред. А.В. Габов. М.: Статут, 2015. С. 25–35.

Жаворонков С. и др. Дерегулирование российской экономики. М.: Институт экономики переходного периода, 2001. 70 с.

Зорькин В. Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. N 4. С. 7–20.

Мальков В.В. Общественный контроль в советском государственном управлении. М.: Изд-во Московского университета, 1965. 123 с.

Мартынов А.В. Новые подходы к установлению обязательных требований, которые должны выполняться субъектами предпринимательской деятельности и являются предметом проверки со стороны контрольно-надзорных органов / Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики / отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. С. 65–89.

Масленникова Е.В. Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть 2) // Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2018. Т. 5. N 3. С. 318–342.

Нерсесянц В.С. Философия права. М.: Норма, 2005. 656 с.

Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. N 9. С. 34–46.

Нуреев Р.М., Латов Ю.В. Что такое зависимость от предшествующего развития и как ее изучают российские экономисты / Истоки: из опыта изучения экономики как структуры и процесса. М., 2006. С. 228–255.

Ноздрачев А.Ф. (отв. ред.) Разрешительная система в Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2015. 928 с.

Романовская О.В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. N 2. С. 143–154.

- Сальников М.В. Западная традиция права: политико-правовые ценности и идеалы // Мир политики и социологии. 2013. N 10. С. 170–191.
- Талапина Э.В., Ефремов А.А., Черешнева И.А. Перспективы применения технологии распределенного реестра для осуществления отдельных государственных функций // Административное право и процесс. 2019. N 11. С. 41–44.
- Терещенко Л.К. Государственное регулирование и дерегулирование в сфере связи // Журнал российского права. 2019. N 10. С. 98–108.
- Тонков Е.Е. Контроль и надзор в российском обществе: приоритеты и перспективы в условиях кризиса // Проблемы правоохранительной деятельности. 2011. N 1. С. 86–94.
- Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 3–13.
- Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства глазами бизнеса. М.: Дело, 2017. 288 с.
- Якунин В.И., Сулакшин С.С., Фонарева Н.Е. и др. Государственная конкурентная политика и стимулирование конкуренции в Российской Федерации. Т. 2. М.: Научный эксперт, 2009. 352 с.
- Cerny G. The limits of deregulation: Transnational interpenetration and policy change. *European Journal of Political Research*, 1991, vol. 19, pp. 173–196.
- Dean S. Tax Deregulation. *New York University Law Review*, 2011, vol. 86, pp. 387–436.
- Winston C. Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists. *Journal of Economic Literature*, 1993, vol. 31, pp. 1263–1289.

Pravo. Zhurnal Vysshey Shkoly Ekonomiki. 2021. No 1

Axiological Aspects of State Control and Supervision



Saniat Agamagomedova

Associate Professor, Department of State Law Subjects, Penza University, Candidate of Juridical Sciences. Address: 40 Krasnaya Str., Penza 440026, Russia. E-mail: saniyat_aga@mail.ru



Abstract

The subject of research is state control and supervision from the point of view of axiological approaches. The first level of the latter makes it possible to determine value of state control and supervision as administrative forms; the second level forms variants of theoretical and legal substantiation of the correlation between the control and supervisory activities of the state and the totality of values protected by law. The aim of the article is to propose methodological techniques for determining the value of state control and supervision, which is understood as the importance of these institutions in the public administration system as a whole in the context of the possibility of using other administrative forms to achieve regulatory goals. The value of the control and supervisory activities of the state is substantiated from the point of view of the possibility of replacing state control and supervision with other regulatory mechanisms within the framework of deregulation processes (horizontal approach), as well as taking into account previous development

of these administrative forms (evolutionary approach). Value of state control and supervision is seen as the ability to ensure the protection of legally protected values with minimal interference of public authorities in controlled activities. Value of the considered management forms is substantiated using the category of deregulation, which is understood as: process of development of a certain sphere of social relations; process of delegating state powers; trends to expanding the freedom of subjects, transition to “soft” regulation; process of reducing and simplifying administrative procedures (procedural deregulation). Determination of the value of state control and supervision is associated with the justification of the possibility of replacing these management forms with others in relation to a certain area of regulation, which determines a specific ratio of various management forms and mechanisms. From the point of view of evolutionary approach, value of state control and supervision is determined by the previous development of these administrative forms in the system of state power. Within the framework of the theoretical and legal substantiation of the category “values protected by law” in the system of state control and supervision, a variety of positions are highlighted. As a conclusion, a modern formula is proposed: state control and supervision — socially significant results — mandatory requirements — values protected by law.



Keywords

state control and supervision; values protected by law; value; deregulation; public administration; administrative reform; objectives of control and supervisory activities.

Acknowledgments: The paper is published within the project of supporting the publications of the authors of Russian educational and research organizations in the NRU HSE academic publications.

For citation: Agamagomedova S.A. (2021) Axiological Aspects of State Control and Supervision. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 1, pp. 37–61 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2021.1.37.61



References

- Andrushin S.A., Dadashev A.Z., Sokolovskaya E.A. (2002) Financial control in Russia: papers of round table. Moscow: Institute of Economics, 250 p. (in Russian)
- Bahrah D.N., Skorohodova V.V. (2007) Delegating power functions to commercial banks. *Sovremennoe pravo*, no 11, pp. 2–5 (in Russian)
- Big encyclopedia dictionary (1991) A. M. Prokhorov (ed.). Vol. 2. Moscow: Sovetskaya encyclopedia. 768 p. (in Russian)
- Burkova A. Yu. (2020) Deregulation. *Yurist*, no 1, pp. 71–73 (in Russian)
- Cerny G. (1991) Limits of deregulation. *European journal of political research*, vol. 19, pp. 173–196.
- Chirkin V.E. (2009) Public power in the contemporary society. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 7, pp. 3–13 (in Russian)
- Dean S. (2011) Tax deregulation. *New York University law review*, vol. 86, pp. 387–436.
- Demin A.B. (2017) Disposition and taxation. SPS Consultant Plus (in Russian)
- Dobrolubova E.I. (2016) Results and efficiency of state control in labor relations. *Statistika i ekonomika*, no 6, pp. 49–55 (in Russian)
- Doronina N.G., Semilutina N.G. (2015) Russian modern economic law. In: Law and economic activity. A.V.Gabov (ed.). Moscow: Statute, pp. 25–35 (in Russian)

- Gubin E.P. (2019) *The principles of business. Business law in Russia: trends and ways of progress*. Moscow: Yustitsinform, 664 p. (in Russian)
- Malkov V.V. (1965) *Social control in Soviet state administration*. Moscow: University, 123 p. (in Russian)
- Martynov A.V. (2017) New approaches to establishing guidelines for entrepreneurs. In: Law, economic progress and state regulation. V.A.Vaipan (ed.). Moscow: Justitsinform, pp. 65–89 (in Russian)
- Maslennikova E.B. (2018) Study in reforming control and supervision in Russia. *Vestnik RUDN*, no 3, pp. 318–342 (in Russian)
- Nersesiantz V.S. (2005) *Philosophy of law*. Moscow: Norma, 656 p. (in Russian)
- Nozdrachev A.F., Zyrianov S.M., Kalmykova A.V. (2017) Reform of state and control and supervision. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 9, pp. 34–46 (in Russian)
- Nureev R.M., Latov Yu.V. (2006) What dependency from the past means and how Russian economists analyze it. In: The sources: experience of exploring economics. Moscow: Ekonomika, pp. 228–255 (in Russian)
- Romanovskaya O.V. (2017) Delegation of state powers in system of public law. *Vestnik Permskogo Universita*, no 2, pp. 143–154 (in Russian)
- Salnikov M.V. (2013) Western legal tradition: values and ideals. *Mir politiki i sotsiologii*, no 10, pp. 170–191 (in Russian)
- Talapina E.V., Efremov A.A., Cereshneva I.A. (2019) Prospects of implementing dispatched register methods for fulfilling state functions. *Administrative pravo i protsess*, no 11, pp. 41–44 (in Russian)
- Tereschenko L.K. (2019) State regulation and deregulation in communication sphere. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 10, pp. 98–108 (in Russian)
- Tonkov E.E. (2018) Creative state, alternative to corporatism. In: Law and state in the world: papers of a conference. Belgorod: GIK press, pp. 8–18 (in Russian)
- Winston C. (1993) Economic deregulation: days of reckoning for microeconomists. *Journal of economic literature*, vol. 31, pp. 1263–1289.
- Zhavoronkov S. et al. (2001) *Deregulation of the Russian economy*. Moscow: RAN, 70 p. (in Russian)
- Zorkin V.D. (2008) Axiological aspects of Russian Constitution. *Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie*, no 4, pp. 7–20 (in Russian)
- Yakunin V.I., Sulakhin S.S., Fonareva N.E. et al. (2009) *Competition policies in the Russian Federation*. Vol. 2. Moscow: Expert, 352 p. (in Russian)
- Yuzhakov V.N., Dobrolubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. (2017) *How business feels results of state control*. Moscow: Delo, 352 p. (in Russian)