



КОБЗАРЬ-ФРОЛОВА МАРГАРИТА НИКОЛАЕВНА

Институт государства и права Российской академии наук
(Москва, Россия)

adminlaw@igpran.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

Аннотация. Статья посвящена выходу в свет монографии ученого-административиста, специалиста в области государственного контроля (надзора) С.М. Зырянова «Государственный контроль (надзор)». В статье приводятся кратко рассуждения автора: о сути контроля и надзора; сложившихся противоречиях в понимании данных терминов, дискуссии; правоотношениях в рамках контроля (надзора); обеспечении законности при проведении контроля (надзора); стадиях контроля (надзора).

Ключевые слова и словосочетания: государственный контроль (надзор), законность, регламентация, контрольно-надзорная деятельность, стадии, правоотношения, правоприменение, С.М. Зырянов

Для цитирования: Кобзарь-Фролова М.Н. Актуальные вопросы организации и осуществления органами исполнительной власти государственного контроля (надзора) // Вестник ВИПК МВД России. – 2023. – № 4(68). – С. 42-46; doi: 10.29039/2312-7937-2023-4-42-46

KOBZAR-FROLOVA MARGARITA N.

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
(Moscow, Russia)

CURRENT ISSUES OF ORGANIZATION AND IMPLEMENTATION OF STATE CONTROL (SUPERVISION) BY EXECUTIVE BODIES

Annotation. The article is devoted to the publication of a monograph by an administrative scientist, specialist in the field of state control (supervision) S.M. Zyryanov "State control (supervision)". The article briefly summarizes the author's arguments about the essence of control and supervision, the existing contradictions in the understanding of these terms, discussions, legal relations within the framework of control (supervision), ensuring legality during control (supervision), stages of control (supervision), etc.

Key words and word combinations: state control (supervision), legality, regulation, control and supervisory activities, stages, legal relations, law enforcement, S.M. Zyryanov

For citation: Kobzar-Frolova M.N. Current issues of organization and implementation of state control (supervision) by executive bodies // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2023. – № 4(68). – P. 42-46; doi: 10.29039/2312-7937-2023-4-42-46

Государственный контроль (надзор) является одной из наиболее дискуссионных тем на научных площадках России, посвященных проблемам публично-правового регулирования общественных отношений. Нередко проблемы государственного контроля (надзора), муниципального контроля становятся предметом диссертационных исследований. Немало статей и даже монографических исследований посвящено различным аспектам государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их разновидностям (бюджетный контроль [1, с. 234-243], налоговый контроль [2; 3, с. 25-27; 4, с. 139-148] и надзор, таможенный контроль и надзор [5, с. 158-164] и проч.) и их формам. При всем разнообразии поднимаемых вопросов и приводимых аргументов, согласия в понимании сути терминов «контроль» и «надзор» не достигнуто. Одной из ключевых проблем является смешение и подмена понятий «контроль» и «надзор», иногда их отождествление.

Понятия «государственный контроль» и «надзор» нередко встречаются в нормативных правовых актах федерального, регионального уровней, а также в нормативных правовых актах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, в подзаконных актах исполнительных и иных органов публичной власти. И, казалось бы, законодатель должен был поставить точку в данном вопросе, четко определить и закрепить на уровне федерального закона термины «государственный контроль», «надзор». Однако вступление в 2020 году в законную силу долгожданного и многообсуждаемого научной общественностью Федерального закона № 248-ФЗ [6] лишь внесло еще больше поводов для сомнений и продолжения дискуссий.

В этой связи, без сомнения, интерес вызывает вышедшая в свет монография С.М. Зырянова «Государственный контроль (надзор)» (2023 год) [7]. Данную монографию ее автор посвятил актуальным вопросам организации и осуществления органами исполнительной власти государственного контроля (надзора), а также вопросам правового регулирования отношений по контролю (надзору) в условиях модернизации регуляторной политики.

Сергей Михайлович Зырянов – доктор юридических наук, признанный ведущий ученый-административист, специалист в области государственного контроля и надзора. В 2010 году Сергей Михайлович защитил докторскую диссертацию по теме «Административный надзор органов исполнительной власти». Он является автором нескольких монографий. В их числе: Административно-надзорная деятельность федеральных органов исполнительной власти. – М.: ВНИИ МВД России (2004); Административный надзор милиции. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право (2008); Административный надзор. – М.: ИД «Юриспруденция» (2010) и др.

Академическая ценность монографии «Государственный контроль (надзор)» состоит в том, что в ней дается общая характеристика государственного контроля (надзора), анализируется содержание контрольно-надзорных правоотношений, права и обязанности их субъектов – уполномоченных органов исполнительной власти, раскрывается статус контрольных (надзорных) органов. Также в монографии большое внимание уделено проблемам обеспечения законности при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. По задумке автора монография предназначена практическим работникам, преподавателям вузов, аспирантам и исследователям, а также всем тем, кто интересуется проблемами взаимоотношений органов исполнительной власти с гражданами и организациями при осуществлении государственного контроля (надзора).

Прежде всего обращает на себя внимание объем и качество используемых источников и то уважение, с которым автор оценивает и рассматривает исследования своих коллег, приводя цитаты из их работ и ведя научную дискуссию.

Автор начинает свою книгу с постановки проблемы – рассуждений о сути контроля и надзора, сложившихся противоречиях в понимании данных терминов, дискуссии, возникшей неразберихе после принятия Закона № 248-ФЗ, закрепившего понятия «государственный контроль (надзор)», «муниципальный контроль» [6, с. 1]. Он так и

назвал раздел, который предваряет основное содержание монографии «Споры о терминах (вместо введения)». В этом же разделе автор обозначает задачи, которые он должен решить в своих дальнейших рассуждениях и разобрать подробно в главах монографии.

О проблеме нормативного закрепления терминов «государственный контроль», «надзор» С.М. Зырянов так и пишет: российский законодатель не справился с этой непростой терминологической задачей [7, с. 16]. Безусловно, термин «контроль (надзор)», закрепленный законодателем, нельзя назвать удачным, – продолжает С.М. Зырянов. И тому есть несколько причин. Во-первых, по причине существующей тавтологии. Он состоит из двух синонимов, один из которых помещен в скобки, обозначая то ли альтернативу, то ли уточнение. Во-вторых, громоздкости в плане наполняемости (государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль; «во многих случаях к государственному контролю (надзору) пристегивается» уточнение – федеральный либо региональный). В-третьих, точно такая же деятельность, но осуществляемая муниципальными органами или учреждениями, определяется лишь как «муниципальный контроль». То есть правом осуществлять муниципальный надзор муниципальные учреждения обделены. В-четвертых, рамки «государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», установленные в ч. 1 ст. 1 Закона № 248-ФЗ, оказались слишком тесными.

Все это приводит С.М. Зырянова к главной мысли: при поиске наиболее подходящего термина для того типа отношений, которые регулируются Законом № 248-ФЗ и Законом № 294-ФЗ, сама деятельность неоднородна и включает в себя набор составляющих, которые необходимо учитывать. Законность всей этой деятельности составляет предмет прокурорского надзора. Очевидно, что все это не охватывается ни термином «контроль», ни термином «надзор», ни каким-либо их сочетанием. Дополнение их определениями «государственный», «муниципальный», «федеральный», «региональный» проблемы не решает. Иначе говоря, задача состоит в том, чтобы обозначить сложное, но целостное и самостоятельное направление деятельности уполномоченного субъекта, центральным элементом которого является проведение проверок по соблюдению обязательных требований.

Предположив, что контроль (надзор) есть одна из основных функций регулирования, далее в монографии С.М. Зырянов детально демонстрирует, какое место занимает эта деятельность в регуляторном цикле наряду с правоустановлением, правонаделением, принуждением и правовосстановлением. В продолжении дискуссии о соотношении контроля и надзора автор не видит смысла. Споры о терминах, основные аргументы pro et contra уже неоднократно приводились в многочисленных работах, опубликованных ранее. Бесконечные споры являются безрезультативными. Это снижает их ценность и для науки, и для практики. Ценность для науки и практики имеет характеристика контроля (надзора) как самостоятельной, крупной регуляторной функции, занимающей свое место в регуляторном цикле [7, с. 212].

Основная идея, которую рассматривает автор работы, заключается по его задумке в том, чтобы показать: контроль (надзор) не следует рассматривать, регламентировать, организовывать и осуществлять изолированно от правового регулирования общественных отношений. Более того, не имеет никакого смысла рассмотрение контрольно-надзорной деятельности исключительно с позиции лишь проведения проверок [7, с. 212].

Монография состоит из трех глав, каждая из которых отражает как теоретико-правовые аспекты государственного контроля (надзора), так и имеет практико-ориентированную направленность и включает большое количество примеров. Глава первая «Государственный контроль (надзор) в теории административного права и законодательстве» развивает представления о государственном контроле (надзоре) в административном праве России, содержит историко-правовой анализ, отражающий

вопросы формирования законодательства о государственном контроле (надзоре). Тут же автор четко обозначает место государственного контроля (надзора) в механизме государственного регулирования общественных отношений. Отмечая высокую интенсивность контрольно-надзорных правоотношений, С.М. Зырянов пишет о том, что она кроет в себе не только недостатки, но и довольно существенные, и весьма недооцененные положительные качества для достижения глобальных целей. Эти качества состоят в корпоративной культуре контрольно-надзорных органов, в индивидуальном стиле работы каждого инспектора. Завершая свои рассуждения о сути контроля (надзора), С.М. Зырянов пишет о том, что они представляют собой обязательную, важнейшую по значению и крупнейшую по содержанию стадию цикла регулирования общественных отношений. Своим исследованием автор выявил возникающие системные связи в отдельно взятой стадии контроля (надзора), в отношениях между контролем (надзором) и другими стадиями: оценка ситуации, правовое нормирование (нормотворчество), правонаделение (разрешение), правоприменение (применение мер принуждения). В механизме правового регулирования контроль (надзор) играет свою собственную роль по оценке соответствия поведения контролируемых лиц обязательным требованиям, одновременно с этим выполняя функции каналов прямой и обратной связи, по которым происходит обмен информацией между субъектами, действующими на каждой стадии [7, с. 72-73].

Глава вторая «Контрольно-надзорное правоотношение». Исследование таких аспектов, как: структура контрольно-надзорного правоотношения, основания возникновения, изменения и прекращения контрольно-надзорных правоотношений в административном производстве по контролю (надзору), их стадии, выделение субъектов и определение их статуса в контрольно-надзорных правоотношениях, имеет важное значение не только для теории, но и правоприменительной практики. Рассмотрение контрольно-надзорной деятельности через призму правоотношений позволяет ученому раскрыть действительное содержание этой деятельности и выявить проблемы и противоречия ее нормативно-правового регулирования.

Глава третья «Законность и эффективность контрольно-надзорной деятельности» посвящена оценке и раскрытию таких аспектов темы, как: исследование юридических средств обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности; защита прав субъектов; обжалование решений и действий (бездействия) субъектов государственного контроля (надзора); вопросы эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности и их оценка. Проблеме обеспечения законности в контрольно-надзорной деятельности уделено одно из центральных мест в данной монографии. Автор доказывает, что имманентные природе исполнительной власти средства обеспечения законности, такие как открытость, подотчетность, ведомственный контроль, меры дисциплинарного принуждения, подменяются чужеродными и гораздо менее слабыми мерами административной ответственности.

Своим монографическим исследованием автор доказывает и настаивает на том, что деятельность, которую ранее было принято именовать «административный надзор» и которую законодатель назвал «государственный контроль (надзор)», нуждается в обособлении от контроля, основанного на принципе подчиненности. Это связано с объемом полномочий контролера и характером отношений между контролером и контролируемым лицом. Контрольно-надзорная деятельность встроена в общий регуляторный цикл как самостоятельная стадия наряду с информационно-аналитической стадией, нормотворческой стадией, стадией осуществления разрешительной деятельности, стадией, на которой применяются меры административного принуждения. На стадии контроля (надзора) осуществляется непосредственное взаимодействие субъектов регулирования с хозяйствующими субъектами, производится оценка соблюдения обязательных требований, выявляются нарушения, их причины и условия [7, с. 213-214].

Завершают рассмотрение различных аспектов административно-юрисдикционной деятельности в сфере контроля (надзора) проблемные вопросы ответственности субъектов государственного контроля (надзора).

Вместе с тем автор отметил, что стремление к более строгой регламентации контрольно-надзорной деятельности, сокращению доли мероприятий, с непосредственным взаимодействием субъектов контроля и контролируемых лиц, идет вразрез с общемировой практикой внедрения гибких методов регулирования и мотивации к добровольному соблюдению обязательных требований [7, с. 214].

Монография «Государственный контроль (надзор)» есть, как сам отметил С.М. Зырянов, промежуточный результат 20-летней работы над темой контроля и надзора. Промежуточный, считает автор, потому что тема многогранна и неисчерпаема. С момента издания монографии 2010 года произошло много глубинных изменений в законодательстве и правоприменительной практике. Вместе с тем автор находит в себе силы и признает, что с законодательными изменениями менялись и его личные взгляды «в определенной части», а «в какой-то части независимо от них» [7, с. 212].

Монография С.М. Зырянова «Государственный контроль (надзор)» – целостное завершённое научное произведение, которое займет достойное место среди работ подобного уровня, окажет помощь в законопроектной деятельности, непосредственно на практике – при организации и осуществлении государственного контроля (надзора) в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

1. Васянина Е.Л. Правовое регулирование государственного финансового контроля в условиях структурной перестройки экономики // Сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. «Актуальные проблемы административного права и административного процесса» (Лазаревские чтения – 2022). – М.: ИГП РАН.
2. Ильин А.Ю., Кобзарь-Фролова М.Н. Финансовое право: учебник. – М. Проспект, 2019.
3. Кобзарь-Фролова М.Н. К вопросу о совершенствовании форм и методов налогового контроля // Налоги и налогообложение. 2006. № 5.
4. Кобзарь-Фролова М.Н. Внутренний контроль (самоконтроль) как основной вид контроля деятельности хозяйствующих субъектов // Вестник Нижегородского университета им Н.И. Лобачевского. 2020. № 2.
5. Агамагомедова С.А. Финансовый и таможенный контроль: аспекты соотношения и проблемы разграничения // Государство и право. № 3.
6. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 19.10.2023) // Собр. зак-ва РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.
7. Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. – М.: ИЗиСП; «Юридическая фирма контракт», 2023.

Информация об авторе:

М.Н. Кобзарь-Фролова,
главный научный сотрудник сектора
административного права
и административного процесса,
доктор юридических наук, профессор

About the author:

M.N. Kobzar-Frolova, chief Researcher of the
Sector administrative law and administrative
process,
Doctor of Law, Professor

Статья поступила в редакцию 11.12.2023