

УДК 342.9

Правовые термины и дефиниции в правовых актах, регулирующих контрольно-надзорную деятельность в системе государственного управления



Алексеева М.В.

Кандидат юридических наук, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Донского государственного технического университета (Ростов-на-Дону), доцент кафедры конституционного и международного права Ростовского филиала Российской таможенной академии



Немыкина О.Е.

Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Донского государственного технического университета (Ростов-на-Дону)

В статье проанализированы категории, термины и правовые дефиниции государственного контроля и надзора, научные подходы к пониманию социальной сущности и юридической природы контрольно-надзорной деятельности, а также путей повышения эффективности ее осуществления, с учетом особенностей предмета отраслей права, их взаимосвязи и разграничения между собой.

Ключевые слова: контроль, надзор, правовые категории, термины, правовые дефиниции, государственное управление.

Имеющиеся результаты научного исследования государственного контроля как сложного и многогранного явления показывают, что в правовой науке сложились определенные подходы к пониманию социальной сущности и юридической природы контрольно-надзорной деятельности, а также путей повышения эффективности ее осуществления с учетом особенностей предмета отраслей права, их взаимосвязи и разграничения между собой.

Так, например, анализ отдельных научных работ (диссертаций) в рамках теории административного права (С.М. Зырянов [1, с. 55], Д.В. Осинцев [2, с. 54], А.В. Филатова [3, с. 34] и др.) позволяет выделить ряд исходных положений, раскрывающих сущность и характерные черты контрольно-надзорной деятельности как правовой категории:

– «в праве нет абсолютно обособленных явлений, поэтому, сохраняя генетическое единство с контро-

лем, административный надзор в крайних пограничных проявлениях может сливаться с контролем...» (С.М. Зырянов);

– с учетом того, что «принудительность, как необходимое условие действия права обеспечивается преимущественно посредством контрольно-надзорной деятельности», для обозначения данного явления допустимо использование данной дефиниции (С.М. Зырянов);

– понятие «контрольно-надзорная деятельность» рассматривается относительно функций органов исполнительной власти, исходя из отсутствия нормативного разграничения дефиниций «контроль» и «надзор» (А.В. Филатова);

– дефиниция «контрольно-надзорная деятельность» интегрирует в себе как элементы контроля, так и элементы надзора и выступает в качестве единой деятельности, в рамках которой контрольные и надзорные полномочия государственных органов дифференцируются в соответствии с положения-

ми теории о сущности государственного контроля и надзора (А.В. Филатова);

– с учетом узкой специализации деятельности органов исполнительной власти контрольно-надзорного характера использование понятия «контрольно-надзорная деятельность» является предпочтительным применительно к реализуемым регламентам и процедурам, методам, приемам и способам осуществления ее мероприятий (Д.В. Осинцев, А.В. Филатова и др.);

– на основании действующего законодательства контрольно-надзорная деятельность может пониматься как «осуществление органами исполнительной власти и их должностными лицами действий по государственному контролю (надзору), процедур разрешительного, регистрационного и лицензионного видов, а также процедур издания индивидуальных правовых актов» (А.В. Филатова);

– контрольно-надзорная деятельность имеет свои цели, принципы, задачи, методы и процедуры (А.В. Филатова);

– контрольно-надзорная функция по своей природе производна от организующего и регулирующего правового воздействия на общественные отношения, в рамках правового регулирования которых применяются контроль и надзор (Д.В. Осинцев, А.В. Филатова);

– повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности может законодательное определение и разграничение функции государственного контроля (надзора) с разрешительными, регистрационными и лицензионными видами деятельности, а также исключением из рассматриваемой функции процедур издания индивидуальных правовых актов (А.В. Филатова).

Аналогичные характеристики контрольно-надзорной деятельности содержат и иные виды изложения результатов ее научного исследования в рамках теории административного права [4, с. 161-175; 5]. При этом во всех них указывается на необходимость продолжения теоретического исследования контрольно-надзорной деятельности с учетом развития законодательства и правоприменения в области ее организации и осуществления.

Поскольку основой в развитии законодательства и правоприменения является нормативная часть, то особое внимание в теоретическом исследовании контрольно-надзорной деятельности следует уделить ее дефинициям, оформленным как системообразующие термины и определения в правовых актах.

Федеральных законов, определяющих правовые основы контрольно-надзорной деятельности, много. Это прежде всего базовый для ее реформирования Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального

контроля» (с учетом изменяющих его более 80 федеральных законов) и более 70 отраслевых федеральных законов, в которые внесены изменения по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

При этом только в Федеральном законе от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» используется термин «контрольная надзорная деятельность». В частности, в ч. 32 ст. 99 («Контроль в сфере закупок») настоящего Федерального закона речь идет о «показателях контрольно-надзорной деятельности» и «порядке анализа показателей контрольно-надзорной деятельности» в рамках оценки эффективности деятельности органов контроля, указанных в ч. 1 настоящей статьи. Причем дополнена ст. 99 ч. 32 была недавно, в 2019 г.

В иных федеральных законах говорится либо о деятельности органов государственного контроля (надзора), либо, в большинстве случаев, об осуществлении государственного контроля (надзора), а также о контрольно-надзорных полномочиях органов государственного контроля (надзора) различных уровней, реализуемых при осуществлении государственного контроля (надзора) и о проведении контрольно-надзорных мероприятий.

Правовые термины, используемые в указах Президента РФ («осуществление действий по контролю и надзору», «функции по контролю и надзору», «органы государственного контроля (надзора)», «избыточный контроль (надзор)», «осуществлении контрольно-надзорных функций» и др.), по сути, образуют признаки контрольно-надзорной деятельности как правовой категории, но сам термин, обозначающий ее понятие, в них не используется.

Лишь в нескольких указах Президента РФ применительно к основным направлениям (задачам) реализации государственной политики в отдельных областях (сферах) указывается на «совершенствование контрольно-надзорной деятельности посредством применения риск-ориентированного подхода при осуществлении указанной деятельности».

При этом указы Президента РФ, содержащие положения о контрольно-надзорной деятельности в «старом» смысле (выявление недостатков и нарушений), постепенно утрачивают силу.

Присутствуют проекты Указов Президента РФ, подготовленные в целях реализации задач по совершенствованию результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти и по правовому сопровождению реформы контрольно-надзорной деятельности.

Об осуществлении контрольно-надзорной деятельности говорится и в ряде поручений, утвержденных Президентом РФ.

Отдельно в числе актов Президента РФ важно обратить внимание на его Послания Федеральному Собранию 2019 и 2020 гг. как на политико-правовые документы, выражающие видение главой государства стратегических направлений развития РФ на ближайшую перспективу.

Так, в Послании Федеральному Собранию от 20.02.2019 г. Президент РФ указывает, что «Правительство предлагает серьезно пересмотреть правовую базу контрольно-надзорной деятельности», и ставит задачу «за оставшиеся два года (до 01.01.2021 г.) при участии делового сообщества... обновить нормативную базу, сохранить только те документы, которые отвечают современным требованиям, остальные – сдать в архив».

В Послании Федеральному Собранию от 15.01.2020 г. Президент РФ определяет, что «в 2020 году нужно, наконец, завершить реформу контрольно-надзорной деятельности, тем самым сделать работу бизнеса удобнее и проще».

Актами Правительства РФ утверждено много различных документов, использующих термин «контрольно-надзорная деятельность» как правовую дефиницию. Большинство данных документов утверждено актами Правительства РФ во исполнение положений вышеуказанных законодательных актов и актов Президента РФ.

Важную роль в определении понятия, предмета, явления и процесса контрольно-надзорной деятельности в современных условиях также играют документы, разрабатываемые в рамках организации проектной деятельности в Правительстве РФ.

Также протоколами заседания проектного комитета утверждены паспорта ведомственных (отраслевых) приоритетных проектов «Реформа контрольной и надзорной деятельности», ряд моделей, методических рекомендаций, стандартов и иных документов, отражающих формирование новой системы контрольно-надзорной деятельности.

В аналогичном контексте правовой термин «контрольно-надзорная деятельность» используют акты и других федеральных органов исполнительной власти.

В актах органов судебной власти дефиниция «контрольно-надзорная деятельность», иные правовые термины, обозначающие понятия ее содержания и формы, также используются достаточно широко. Однако пока данное использование в большей степени основано на правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении от 17 февраля 2015 г. № 2-П, о том, что «законодательное регулирование контрольно-надзорных процедур, как и деятельность уполномоченных на проведение проверок государственных органов, должны отвечать конституционным критериям возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина, которые закреплены в ст. 55 (ч. 3) Кон-

ституции РФ», и, соответственно, особенностей современного этапа оптимизации и совершенствования контрольно-надзорной деятельности в полной мере не отражает.

Акты субъектов РФ, в которых выделяются правовые термины и дефиниции контрольно-надзорной деятельности, можно классифицировать как организационно-управленческие и предметные.

Организационно-управленческие акты регулируют статус органа управления или его структурного подразделения в сфере (области) осуществления и по предмету контрольно-надзорной деятельности, а предметные – группы однородных отношений в целях реализации целевой модели осуществления контрольно-надзорной деятельности в субъектах РФ.

В актах местного самоуправления понятие «контрольно-надзорная деятельность» использовалось как в рамках «старой» схемы ее реализации, так и применительно к ее месту в современной системе регуляторной политики государства, но пока исключительно в контексте обеспечения взаимодействия с государственными контрольно-надзорными органами.

Например, одной из задач и ожидаемым результатом реализации муниципальных целевых программ, связанных с повышением безопасности дорожного движения в муниципальных образованиях, являлось «совершенствование системы информационного, организационного и технического обеспечения контрольно-надзорной деятельности».

Административный регламент по исполнению муниципальной функции по осуществлению муниципального земельного контроля предусматривает использование должностными лицами органа муниципального земельного контроля Единой государственной информационной системы обеспечения контрольно-надзорной деятельности субъекта РФ.

Безусловно, осуществление муниципального контроля должно связываться с реализацией единой государственной политики в области контрольно-надзорной деятельности. В то же время муниципальный контроль является самостоятельным полномочием органов местного самоуправления и должен строиться с учетом принципа самостоятельности местного самоуправления, а внедрение риск-ориентированного подхода само по себе является для местного самоуправления достаточно сложной организационной задачей.

Изъятие из сферы муниципального контроля риск-ориентированного подхода повлечет необходимость осуществления контрольно-надзорными органами муниципальных образований контроля по «старой» схеме, то есть с обязательным согласованием контрольных мероприятий органами прокуратуры, ограничениями по проведению плановых мероприятий.

Решение этой проблемы возможно на основе законодательного закрепления права органов местно-

го самоуправления самостоятельно устанавливать виды муниципального контроля в системе регуляторной политики государства. Однако проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» этого не предусматривает. Поэтому взаимосвязь муниципального контроля с реформой контрольно-надзорной деятельности пока полностью не определена. Возможны различные концепции регулирования, и в этом плане в научном и экспертном сообществах ещё идут широкие дискуссии.

Вместе с тем ясно, что реализация предусмотренных законопроектом обязательных механизмов муниципального контроля потребует значительных усилий от органов местного самоуправления по освоению нового понятийного аппарата контрольно-надзорной деятельности, единых функционально-технических требований по ее автоматизации, налаживанию процессуального документооборота в рамках контрольно-надзорного производства, в том числе в части привлечения к административной ответственности по КоАП РФ [6, с. 30-38].

Есть место новой системы контрольно-надзорной деятельности и в сформулированной законодателем концепции общественного контроля. В частности, общественные инспекторы и инспекции вправе направлять в общественные советы органов государственной власти и общественные советы органов местного самоуправления отчеты, отзывы, предложения и замечания по вопросам совершенствования контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и повышению эффективности их взаимодействия в этих вопросах с контрольно-надзорными органами муниципальных образований.

Имеет место регламентация вопросов новой системы контрольно-надзорной деятельности и в рамках развития международной региональной экономической интеграции. Прежде всего это вопросы

цифровизации контрольно-надзорной деятельности, мониторинговой деятельности, а также вопросы, разрешаемые в контрольно-надзорном производстве.

Таким образом, используемые в правовых актах правовые термины и дефиниции контрольно-надзорной деятельности, по сути, отражают основные изменения нормативных основ ее определения как правовой категории, особенности ее системной организации в государственном управлении в современных условиях.

Литература:

1. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2010. – 55 с.
2. Осинцев Д.В. Методы административного воздействия: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2013. – 54 с.
3. Филатова А.В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2010. – 39 с.
4. Макогон Б.В. Контрольно-надзорная деятельность управомоченных субъектов в контексте процессуализации российского законодательства // Гуманитарные и социальные науки. – 2015. – № 5. – С. 161-175.
5. Нуманов Х.И. Сущность контрольно-надзорной функции в деятельности государственных органов // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2013. – № 2 (29). – С.106-113.
6. Пахомов А.В. Муниципальный контроль в системе регуляторной политики государства: возможные концепции регулирования // Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели / Под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. – М., 2019. – 300 с.

Legal Terms and Definitions in Legal Acts Regulating Control and Supervision Activities in the Public Administration System

Alekseeva M. V.

Don State Technical University,

Rostov branch of the Russian Academy of Sciences

Nemiykina O. Y.

Don State Technical University

The article analyzes the categories, terms and legal definitions of state control and supervision, scientific approaches to understanding the social nature and legal nature of control and supervision activities, as well as ways to increase the effectiveness of its implementation, taking into account the characteristics of the subject of branches of law, their relationship and differentiation between each other.

Key words: control, supervision, legal categories, terms, legal definitions, public administration.