



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

С.М. Зырянов

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР)

Монография

Москва
ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ»
2023

УДК 340.132.8
ББК 67.401
397

*Одобрено на заседании секции публичного права ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

С.М. Зубарев — заведующий кафедрой административного права и процесса МГЮА имени О.Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор;

В.Ю. Лукьянова — заведующий лабораторией правового мониторинга и социологии права, кандидат философских наук

Зырянов С.М.

397 Государственный контроль (надзор): монография / С.М. Зырянов. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2023. — 232 с.

ISBN 978-5-6047798-7-3

Монография посвящена актуальным вопросам организации и осуществления органами исполнительной власти государственного контроля (надзора) как стадии регуляторного цикла в условиях модернизации регуляторной политики. Дается общая характеристика государственного контроля (надзора), раскрывается статус контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц, содержание контрольно-надзорных правоотношений; уделено внимание проблемам обеспечения законности в контрольно-надзорной деятельности.

Книга окажет помощь в законопроектной работе, в организации и осуществлении государственного контроля (надзора) в федеральных органах исполнительной власти и в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Для практических работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, а также тех, кто интересуется проблемами взаимоотношений органов исполнительной власти с гражданами и организациями.

УДК 340.132.8
ББК 67.401

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

S.M. Zyryanov

**INSPECTIONS
AS A STAGE
OF REGULATION**

Monograph

Moscow
LAW FIRM CONTRACT
2023

*Approved by the Section of Public Law of the Academic Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

S.M. Zybarev — Head of the Department of Administrative Law and Process, Moscow State Law Academy named after O.E. Kutafina, Doctor of Law, Professor;
V.Yu. Luk'yanova — Head of the Laboratory of Legal Monitoring and Sociology of Law, Candidate of Philosophical Sciences

Zyryanov S.M.

Inspections as a Stage of Regulation: monograph / S.M. Zyryanov. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; LAW FIRM CONTRACT. — 232 p.

ISBN 978-5-16-6047798-7-3

The monograph is devoted to topical issues of organization and implementation by executive bodies of state control (supervision) as a stage of the regulatory cycle in the context of modernization of regulatory policy. It gives a general description of state control (supervision), reveals the status of control (supervisory) bodies and their officials, the content of control and supervisory legal relations; pays attention to the problems of ensuring legality in control and supervisory activities.

The book will assist in legislative work, in the organization and implementation of state control (supervision) in federal executive bodies and in the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation.

For practitioners, teachers, graduate students and students of law schools, as well as everyone who is interested in the problems of relations between executive authorities and citizens and organizations.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ	9
СПОРЫ О ТЕРМИНАХ (вместо введения)	10
Глава I ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ	20
1. Развитие представлений о государственном контроле (надзоре) в российском административном праве	20
2. Формирование законодательства о государственном контроле (надзоре)	35
3. Место государственного контроля (надзора) в механизме государственного регулирования общественных отношений	57
Глава II КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЕ ПРАВООТНОШЕНИЕ	74
1. Понятие и структура контрольно-надзорного правоотношения	74
2. Субъекты контрольно-надзорных правоотношений	92
3. Возникновение, изменение и прекращение контрольно-надзорных правоотношений в административном производстве по контролю (надзору)	110
Глава III ЗАКОННОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	134
1. Правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности	134
2. Контроль и надзор в механизме обеспечения законности государственного контроля (надзора)	150
3. Обжалование решений и действий (бездействия) субъектов государственного контроля (надзора)	167
4. Ответственность субъектов государственного контроля (надзора)	180
5. Оценка эффективности и результативности как средство достижения целей контрольно-надзорной деятельности	193
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	212
ИСТОЧНИКИ	216

CONTENTS

ABBREVIATIONS	9
DISPUTES ABOUT TERMS (instead of an introduction)	10
Chapter I STATE CONTROL (SUPERVISION) IN THE THEORY OF ADMINISTRATIVE LAW AND LEGISLATION	20
1. Development of ideas about state control (supervision) in Russian administrative law	20
2. Formation of legislation on state control (supervision).....	35
3. The place of state control (supervision) in the mechanism of state regulation of public relations	57
Chapter II CONTROL AND SUPERVISORY LEGAL RELATIONSHIP	74
1. The concept and structure of control and supervisory legal relationship	74
2. Subjects of control and supervisory legal relations	92
3. Emergence, modification and termination of control and supervisory legal relations in administrative control (supervision) proceedings	110
Chapter III LEGALITY AND EFFECTIVENESS OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES	134
1. Legal means of ensuring the legality of control and supervisory activities.....	134
2. Control and supervision in the mechanism of ensuring the legality of state control (supervision).....	150
3. Appeal of decisions and actions (inaction) of subjects of state control (supervision)	167
4. Responsibility of subjects of state control (supervision).....	180
5. Evaluation of efficiency and effectiveness as a means of achieving the goals of control and supervisory activities	193
CONCLUSION	212
SOURCES	216

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

- КоАП РФ** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- ЛК РФ** — Лесной кодекс Российской Федерации;
- Закон № 134-ФЗ** — Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (документ утратил силу);
- Закон № 184-ФЗ** — Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- Закон № 242-ФЗ** — Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- Закон № 247-ФЗ** — Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»;
- Закон № 248-ФЗ** — Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»;
- Закон № 294-ФЗ** — Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- Закон № 414-ФЗ** — Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»;
- Закон № 79-ФЗ** — Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе».

СПОРЫ О ТЕРМИНАХ (вместо введения)

О значении терминов в праве сказано много. Их можно сравнить с названиями хирургических инструментов, последствия использования которых могут быть плачевными, если не знать их предназначения. То же может произойти вследствие неверного толкования того или иного юридического предписания. И.И. Веремеенко писал, что «...если слова используются как юридические термины в текстах нормативных правовых актов, их значение должно быть максимально определенным, чтобы ограничить произвольное толкование»¹. Произвольное использование юридических терминов представляет опасность уничтожения основного качества права — его регулятивных свойств, поскольку точность языкового выражения является условием определенности юридических конструкций². Тем не менее в нормотворческой практике многие термины используются произвольно, без оглядки на правила юридической техники, а научную среду будоражат споры о содержании некоторых, казалось бы, ключевых понятий, таких как «процесс» и «процедура»³, «общественная

¹ Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 1: Предмет и понятие. М.: ВНИИ МВД СССР, 1981. С. 57. В другой своей работе И.И. Веремеенко сравнил юридические термины с математическими выкладками и призвал относиться к ним весьма осторожно и бережно. См.: Веремеенко И.И. Существующие трактовки финансово-правовых отношений и вопросы, которые они вызывают // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник тезисов ст. М., 2003. С. 16.

² См.: Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М.: ИЗИСП; ИНФРА-М, 2014. С. 17, 84.

³ См.: Кобзарь-Фролова М.Н. Категории «процесс» и «процедура» в трудах классиков российского административного права: понятие, актуальность и современность модели // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 252–260; Каплунов А.И. Современные подходы к пониманию административного процесса как результат и основа отечественного административно-процессуального законодательства // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 261–276; Гришкoveц А.А. Размышления об административном процессе в современной России // Сибирское юридическое обозрение. Т. 18. № 3. С. 277–291; Стахов А.И. Интегративная теория административного процесса — единственно верная основа построения модели административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 313–327; Соловей Ю.П. К завершению дискуссии о понимании административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 359–378; и др.

опасность» и «общественная вредность»¹ и, конечно же, «контроль» и «надзор». Споры эти кажутся бесконечными и, как представляется, безрезультативными, что снижает их ценность как для науки, так и для практики. В самом деле, что изменится, если признать (или не признать) общественную опасность административного правонарушения, когда квалификация того или иного деяния как преступления или как административного правонарушения осуществляется законодателем произвольно, на основе текущих (на сегодня) субъективных оценок значимости этого деяния в смысле характера наносимого им ущерба общественному благу? Если деяние ничему не угрожает, установление какой бы то ни было юридической ответственности за его совершение невозможно обосновать разумными доводами. Принятие решения о деликтолизации поведения крайне редко обосновывается количественными характеристиками создаваемой таким поведением угрозы, степени общественной опасности, размеров причиненного вреда (ущерба). А если в пояснительных записках к законопроектам приводятся количественные данные, указывающие, по мнению их авторов, на общественную опасность, то эти данные представляют собой не что иное, как размер ущерба, т.е. вред выражается в денежной сумме, превышающей некий субъективный предел и являющей собой общественную опасность.

Еще меньше смысла в борьбе за чистоту юридического термина «процесс», поскольку шильдик на юридической форме деятельности по осуществлению полномочий или по рассмотрению споров, по разрешению индивидуальных дел (а в правоприменительной и нормотворческой практиках любое дело индивидуальное и спорное) никоим образом не влияет на ее содержание, будь то нормотворчество, разрешительная деятельность, контроль или надзор, применение мер административного принуждения, рассмотрение обращений, пересмотр решений. Во всех случаях содержание деятельности — это не просто совершение должностным лицом механических

¹ См.: Колпаков В.К. Вредность и общественная опасность административного правонарушения // *Административное право и процесс*. 2018. № 8. С. 7–11; Нечевин Д.К., Колодкин Л.М. Общественная опасность преступления: генезис понятия и проблема измерения и ограничения от административного правонарушения // *Административное право и процесс*. 2020. № 1. С. 14–21; Цуканов Н.Н. К вопросу об общественной опасности административного правонарушения (на основании предложений Ю.П. Соловья по модернизации концепции административной ответственности) // *Административное право и процесс*. 2018. № 7. С. 53–57; Зырянов С.М. Еще раз об общественной опасности административного правонарушения // *Административное право и процесс*. 2017. № 6. С. 43–46; и др.

операций, прописанных в его регламентах, а исследование доказательств, вынесение суждения относительно рассматриваемого индивидуального дела, оформление этого суждения в юридическом акте (в законе или ином нормативном правовом акте, в выданном разрешении или предписании, наложении ареста, запрета, в изъятии, отстранении, в постановлении или решении по пересмотру постановления и т.д.).

Когда речь заходит о соотношении понятий «контроль» и «надзор», картина кардинальным образом меняется содержательно, а не только по форме. И связано это с тем, что контроль многолик и разнообразен по существу, он неизбежно присутствует в любой осмысленной человеческой деятельности, если в ней участвует больше одного человека (да хотя бы и один, если говорить о дееспособности, предметом которой является способность контролировать свое поведение и нести за него ответственность). Если есть руководство, должен быть и контроль. «Контроль» — не сугубо юридический термин, более того, его используют в обыденной речи, в том числе и по отношению к материальным объектам, к ситуации и даже по отношению к собственным мыслям и физиологическим процессам. К тому же этот термин встречается в описаниях технических процессов, протекающих без участия человека, в автоматизированных системах — от простейшего предохранителя, который контролирует силу тока в электрической цепи и разрывает цепь во избежание повреждения оборудования или возгорания, когда она превышает допустимую величину, до искусственного интеллекта, управляющего высокоавтоматизированными транспортными средствами. Такое большое содержательное разнообразие, казалось бы, требует использования более точных терминов.

Дискуссии о соотношении контроля и надзора, десятилетиями ведущиеся на страницах публикаций по административному праву, обусловлены отмеченной потребностью разграничить разные виды контрольной деятельности, точнее установить их содержание, пределы полномочий контролеров и гарантии соблюдения прав контролируемых — характеристики, определяемые природой отношений, возникающих между контролерами и контролируемыми, способных меняться от абсолютной власти в контроле рабовладельца в отношении принадлежащего ему раба как имущества до минимальной строго юридически очерченной власти инспектора в отношении самостоятельного, действующего на свой страх и риск, независимого предпринимателя. Поэтому когда С.М. Зубарев называет смешение понятий «контроль» и «надзор» ключевой методологической ошиб-

кой¹, он имеет в виду именно необходимость установления рамок вмешательства контролера в деятельность контролируемого лица. Об этом же писали во второй половине прошлого века советские административисты, фактически сформировавшие основные положения теории административного надзора, — Р.И. Денисов², Я.А. Здир³, Ф.С. Разаренов⁴, Б.В. Россинский⁵, М.С. Студеникина⁶ и другие ученые⁷.

В СССР проблема разграничения контроля и надзора имела скорее теоретическое значение, поскольку вся экономика была государственной, функции законодательства, управления и регулирования в определенный исторический период соединялись в одном центре принятия решений⁸. В хозяйственном управлении максимальная автономность контролируемых от контролеров существовала в крайне ограниченных областях, таких как обеспечение санитарно-эпидемиологической или пожарной безопасности в организациях разной ведомственной подчиненности, когда контроль осуществлялся независимыми от них, но все же принадлежавшими одной государственной системе советского хозяйства органами. В арсенале средств государственного управления преобладали известные формы контроля — ведомственный, межведомственный и надведомственный⁹. Частнопрактикующие стомато-

¹ См.: Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления: монография. М., 2019. С. 5.

² См.: Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1981; Дмитриев А.Т. Правовые и организационные проблемы административного надзора в области внутренних дел: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1983.

³ См.: Здир Я.А. Государственные инспекции в СССР. М.: Госюриздат, 1960.

⁴ См.: Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 69–78.

⁵ См.: Россинский Б.В. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения (тенденции, проблемы, перспективы развития): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993.

⁶ См.: Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987; Ее же. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974.

⁷ Подробнее об этом см.: Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИГиСП; Анкил, 2012. С. 57–71; Зырянов С.М. О соотношении административного надзора с другими видами контрольно-надзорной деятельности // Полицейское право. 2007. № 2 (10). С. 61–65; и др.

⁸ См.: Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005. С. 64.

⁹ В правовой доктрине многих зарубежных стран для обозначения внутренней контрольной деятельности государственной администрации, а также внешней по отношению к ней используется термин «административный контроль» или

логи представляли собой единичные исключительные случаи, колхозы были автономными лишь условно, так же как потребительская кооперация. Наибольшей степенью независимости в этом смысле обладали граждане как водители личных автомобилей и мотоциклов, гребных и моторных лодок, владельцы домашних подсобных хозяйств и некоторые другие категории. Не случайно наибольшее развитие идеи обособления административного надзора получили у исследователей деятельности Госавтоинспекции (Р.И. Денисов, Б.В. Россинский, В.И. Майоров, А.Т. Дмитриев и др.).

Усложнение общественных отношений в государственном управлении, специализация видов деятельности ведут к институционализации, приобретению юридической формы новых видов контроля. Это явление в свое время заметил Б.М. Лазарев, который писал, что «чем выше уровень организации управляющей системы, тем большее значение приобретает вопрос о взаимосвязи и взаимодействии ее элементов»¹. Возникает необходимость юридического оформления контроля в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, в котором происходит размежевание по признаку источника финансирования их деятельности. Не вызывает сомнений, что контроль за осуществлением переданных полномочий должен отличаться от контроля за осуществлением уставных полномочий, поскольку в первом случае полномочия передаются с финансированием, а во втором контролируемые субъекты реализуют собственные бюджетные средства. Поэтому если в первом случае оценка эффективности использования бюджетных субсидий не вызывает сомнений, то во втором вряд ли можно признать это допустимым.

Конечно, разные виды контроля нуждаются и во внешнем обособлении — в применении каких-то обозначений, которые более или менее конкретно указывали бы на их сущностные признаки. В некотором смысле эта проблема решалась использованием термина «административный надзор» для определения контроля в отношении независимых от контролера лиц. Дореволюционные российские ученые строго придерживались степени независимости контролируемых от контролеров как критерия для классификации². В первые

«административный надзор». См.: Пилипенко А.Н. Публичный контроль во Франции: монография. М.: ИЗиСП; ИНФРА-М, 2019. С. 90, 118, 136 и далее.

¹ Лазарев Б.М. Компетентия органов управления. М., 1972. С. 12.

² См.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд. Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. С. 252; Лунц М.Г. Из истории фабричного законодательства, фабричной инспекции и рабочего движения в России: сборник статей. М., 1909. С. 78–112; и др.

советские десятилетия о какой-либо независимости говорить не приходилось, поэтому об административном надзоре заговорили только в 1960-е гг. (Я.А. Здир, Ф.С. Разаренов и др.). Одновременно в сфере уголовного права этот же термин получил совершенно иное содержание — под административным надзором понималось установление в отношении отдельных лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы, индивидуальных ограничений и контроля за соблюдением этих ограничений¹. Ограничения предусматривались начальниками органов внутренних дел в административном порядке. В соответствии с действующим законодательством они устанавливаются судом в судебном административном процессе². Не так давно Минюст России внес в Правительство РФ проект федерального закона «О пробации в Российской Федерации»³, что дает основания надеяться на возможное высвобождение ценного для административного права термина.

Против использования термина «надзор» к определению видов деятельности органов исполнительной власти возражают представители прокурорского сообщества, ратующие за чистоту терминологии в своем понимании. Так, по мнению В.П. Беляева, надзор заключается в «разрешении на поднадзорных объектах конкретных юридических дел, возникающих в связи с неисполнением законов»⁴. А контроль заключается в «проверке информации о фактическом исполнении нормативных предписаний... и принятии мер по предупреждению и пресечению допущенных нарушений (отклонений)»⁵. Сопоставление этих двух утверждений приводит к выводу о том, что инспектор или прокурор, начиная проверку соблюдения требований законодательства, не может знать, какую форму юридической деятельности он реализует — контрольную или надзорную, до тех пор, пока у него не возникнет необходимость начать производство по делу

¹ См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Ведомости ВС СССР. 1966. № 30. Ст. 597.

² См.: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

³ ID проекта № 01/05/04-22/00126333. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#search=%D0%BE%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8&npr=126333>.

⁴ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности (вопросы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 15.

⁵ Там же. С. 14.

о правонарушении. В то же время В.П. Беляев приписывает контрольные полномочия всем федеральным службам, иным органам контроля (надзора) и даже суду, а надзорные полномочия — только прокуратуре¹. С точки зрения административного права прокурору в этом распределении ролей отводится роль субъекта юрисдикции, разрешающего конкретное дело о нарушении, которое, вероятно, должно быть выявлено органом контроля, что не соответствует фактическому положению вещей.

Российский законодатель, не справившись с этой непростой терминологической задачей, впервые использовал конструкцию «контроль (надзор)» в 2001 г.², впоследствии воспроизведенную в федеральных законах, регулирующих отношения, возникающие в связи с осуществлением органами исполнительной власти надзора за соблюдением обязательных требований: Законе № 294-ФЗ и Законе № 248-ФЗ. Объяснить, почему органам местного самоуправления было отказано в праве осуществлять надзор, не представляется возможным, содержательно деятельность государственных и муниципальных контролеров не различается ни по объекту, ни по предмету, ни по процедуре, ни по объему полномочий. Можно было бы говорить об административном (для органов исполнительной власти) и муниципальном (для органов местного самоуправления) контроле (надзоре), но и такое деление в современных условиях включения органов местного самоуправления в единую систему органов государственной власти представляется сомнительным.

Стоит заметить, что помимо слов «контроль» и «надзор» в русском языке имеются и другие слова, обозначающие сходные или близкие явления, например «инспекция», «инспектирование», «проверка», «мониторинг», «наблюдение», «расследование». В зависимости от контекста в них может быть вложено разное содержание, однако ключевыми элементами обозначаемой этими терминами деятельности остаются получение информации и оценка ее соответствия некоему эталону. При этом иные характеристики, такие как природа отношений между сторонами возникающего отношения, объем собираемой информации, методы ее сбора и оценки, использование какой-то юридической формы или ее отсутствие, обращение к нормативно установленному договору, признанному всеми или опре-

¹ См.: Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности (вопросы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 16.

² См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3436 (документ утратил силу).

деленной группой людей либо произвольно выбранному контролирующей (властной) стороной в одностороннем порядке эталону, могут варьироваться в чрезвычайно широких пределах.

Сказанное свидетельствует о том, что однозначно, четко и понятно определить виды контрольной деятельности невозможно. Подобные попытки приводят к чрезвычайно громоздким конструкциям, уяснить смысл и содержание которых не так просто. Поэтому можно согласиться с использованием термина «контроль (надзор)», равно как и любых иных искусственно сконструированных терминов, например «функция N», а для обозначения контроля за исполнением переданных полномочий — «функция N+3». Важно лишь четко установить их содержание и квалифицирующие признаки.

Безусловно, термин «контроль (надзор)» нельзя назвать удачным по нескольким причинам. Во-первых, он тавтологичен, поскольку состоит из двух синонимов, один из которых помещен в скобки, обозначая то ли альтернативу, то ли уточнение. Если исходить из положений, сформулированных в 1960–1980-е гг. советскими административистами, контроль — более широкая категория, в то время как надзор — «суженный контроль», то конструкция «контроль (надзор)» предстает еще в более абсурдном свете.

Во-вторых, он громоздкий, состоит из двух слов, а в полной версии — из шести — «государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль». Более того, во многих случаях к государственному контролю (надзору) пристегивается еще одно из двух возможных уточнений — федеральный либо региональный. Каждый раз необходимо повторять все это словосочетание, чтобы не возникало сомнений относительно того, что имеется в виду.

В-третьих, совершенно конкретный вид правоприменительной деятельности, осуществляемый органами государственной власти и в установленных случаях государственными учреждениями и некоторыми негосударственными организациями, обозначается как «государственный контроль (надзор)», тогда как точно та же деятельность, но осуществляемая муниципальными органами или учреждениями, определяется как «муниципальный контроль».

В-четвертых, рамки «государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», установленные в ч. 1 ст. 1 Закона № 248-ФЗ, оказались слишком тесными, вследствие чего, с одной стороны, этот термин распространяется законодателем на иные отношения между органами единой системы публичной власти, находящимися на разных уровнях и вступающих в контрольные отношения друг с другом, как федеральный орган исполнительной власти и орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а с другой стороны,

законодатель ищет альтернативные категории, как «административный надзор за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»¹.

Главное, что необходимо учитывать при поиске наиболее подходящего термина для того типа деятельности, осуществление которого регулируется Законом № 248-ФЗ и Законом № 294-ФЗ, — это то, что сама эта деятельность неоднородна, она включает в себя сбор данных, анализ, планирование, рассмотрение обращений, издание актов управления, проведение проверок, документирование, выдачу предписаний и проверку их исполнения, обжалование действий (бездействия) и решений инспекторов, контроль за деятельностью инспекторов и т.д. В нее включалось принятие уведомлений о начале осуществления отдельных видов деятельности, а в современном представлении — профилактика нарушений обязательных требований. 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 (органа исполнительной власти, муниципального органа, государственного или муниципального учреждения либо иной организации), центральным элементом которого является проведение проверок соблюдения обязательных требований. Далее будет более детально показано, что эта деятельность занимает свое место в регуляторном цикле наряду с правоустановлением, правонаделением, принуждением и правовосстановлением. То есть мы имеем дело с одной из основных функций регулирования. Ее сущность выражается в обеспечении действия обязательных требований конкретными средствами (оценкой соответствия поведения обязанных лиц некоему эталону). Учитывая, что прокурорский надзор также не ограничивается лишь проверками, а включает в себя множество иных процедур, а также он близок по многим признакам с рассматриваемой в этой книге деятельностью, термин «административный надзор», вероятно, был бы наиболее удачным.

Вышеизложенное показывает, что продолжение дискуссии о соотношении контроля и надзора не имеет смысла, тем более что все

¹ Проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» размещен на regulation.gov.ru. ID проекта № 02/04/03-21/00113698.

основные аргументы *pro et contra* уже неоднократно приводились в многочисленных работах, опубликованных за последние полвека¹. Ценность для науки и практики имеет характеристика контроля (надзора) как самостоятельной, крупной регуляторной функции, занимающей свое место в регуляторном цикле. Стоит также заметить, что в зарубежной литературе проблема чистоты терминов не ставится — термины *process* и *procedure*, равно как *control*, *supervision*, *inspection*, *review* и даже *policing*, используются как синонимы либо их содержание понятно в контексте.

¹ См., например, работы М.С. Студеникиной, Р.И. Денисова, С.М. Зубарева, Я.А. Здира, А.В. Мартынова, автора данной книги и др.

Глава I

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

1. РАЗВИТИЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ (НАДЗОРЕ) В РОССИЙСКОМ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Контроль (надзор) в принятом здесь понимании как функция регулирования — это не российское изобретение. Отдельные примеры, вероятно, можно обнаружить в Римской империи. Британские ученые отсылают ко временам Тюдоров и Стюартов, когда почти все области промышленности и торговли, многие другие сферы жизнедеятельности в Англии были предметом очень детального законодательного контроля, хотя некоторые регулировались гильдиями, в свою очередь, подконтрольными государству¹. Регуляторный контроль обосновывался в актах английского парламента со ссылкой на общую выгоду королевства, как в The Act of Uniformity 1551, который обязал проводить определенную литургию в церковной службе, установил контроль и довольно строгую ответственность за несоблюдение данного требования². Энтони Огус отмечает спад активности регуляторного контроля в середине XVIII в. и его возрождение в XIX в., совпавшее с индустриализацией и урбанизацией. В этот период возникают специализированные регулирующие агентства, комиссии, советы, инспекции, подведомственные либо правительству, либо парламенту, с довольно обширной сферой интересов — они осуществляли контроль за исполнением требований в отношении защиты потребителей, безопасности труда, торговли, мер и весов, железных дорог, массового водо-, газо-, электроснабжения³.

В Российской империи со времен Петра I функционировал надзор за законностью (в современном представлении — прокурорский

¹ См.: Ogus A. Regulation. Legal Form and Economic Theory. Oxford-Portland Oregon: Hart Publishing, 2004. P. 6.

² The Preamble to 5 & 6 Edward VI. P. 6 (1552). URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Act_of_Uniformity_1552.

³ См.: Ogus A. Op. cit. P. 7–10.

Научное издание

Зырянов Сергей Михайлович

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
КОНТРОЛЬ
(НАДЗОР)**

Монография

Подписано в печать 14.09.2023.

Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.

Печать цифровая. Усл. печ. л. 14,5. Уч.-изд. л. 13,8.

Тираж 500 экз. (1-й завод — 1–70 экз.) Заказ № 193666.

ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ»
Москва, вн. тер. г. муниципальный округ Перово,
ул. 2-я Энтузиастов, д.5, к. 40, пом. 34/3.

Тел.: +7 968-547-04-31

E-mail: hinchukv@mail.ru

Наш сайт: www.izdatkontrakt.ru

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации