

УДК 342.9

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

Костылев В. В.

Крымский филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»

В статье на основе анализа действующего законодательства России о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, новелл нормативных актов (2020-2021 гг.), практики их применения выявлены основные тенденции развития этого вектора политики государства, дана их правовая оценка.

В частности, констатируется, что Президент Российской Федерации, представительные и исполнительные органы власти страны проделали значительную работу по урегулированию функций контроля и надзора в соответствии с целями и принципами организации демократического, правового, социального государства, экономики рыночного типа, обеспечения баланса частных и публичных интересов. Несмотря на это, кардинальные изменения социально-экономического уклада жизни в России актуализировали поиск новых моделей административно-правового статуса должностных лиц органов контроля и надзора. Этот статус, в значительной мере обусловленный статусом органа публичного управления, выполняемыми им функциями, в настоящее время трансформировался в результате сосредоточения в компетенции федеральных органов исполнительной власти разноплановых в функциональном отношении властных полномочий – нормотворческих, контрольно-надзорных, юрисдикционных и пр. Отмечено характерное наличие такого же широкого спектра полномочий для государственных инспекций советского и постсоветского периодов, неоднозначность оценки в литературе результатов распределения управленческих функций между федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией.

С учетом результатов анализа практики соотношения их нормотворческих и правоприменительных полномочий, сложившихся по этому поводу суждений, выявлены отдельные организационно-правовые проблемы реализации контрольно-надзорной функции в публичном управлении. Предложенные пути их решения могут представить интерес при дальнейшем реформировании законодательства России о контроле и надзоре.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, административное принуждение.

Статус демократического, правового [1, ст. 1], социального [1, ст. 7], государства, который закреплен в Конституции России, требует неуклонного соблюдения прав и свобод человека. Действенными средствами обеспечения режима законности и дисциплины в публичном управлении выступают контроль и надзор, которые охватывают все отрасли экономического, социально-культурного строительства, административно-политической деятельности государства.

Становление и развитие в России рыночной экономики, новых форм собственности и хозяйствования объективно обусловили необходимость переосмысления роли контроля и надзора в обеспечении режима законности, объемов реализации государством своих контрольно-надзорных функций, поиска новых форм и методов деятельности уполномоченных органов публичной власти, их должностных лиц.

Важность реформирования контроля и надзора неоднократно отмечал Президент России в своих ежегодных посланиях к Федеральному собранию РФ [2-6]. Таким образом, модернизация контроля и надзора стала, по сути, самостоятельным направлением административно-правовой политики, проводимой Президентом и Правительством РФ в рамках административной и судебной реформ.

Отправным нормативным актом, регулирующим отношения государственного контроля и надзора, являлся Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» [7], который с 1.05.2009 утратил законную силу в связи с принятием Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». [8] До 31.12.2024 включительно положения закона № 294-ФЗ применяются в соответствии с особенностями, установленными в его ст. 26.3.

Наряду с этими законами, которые стали своеобразным результатом проводимой реформы, на разных ее этапах принимались многочисленные подзаконные нормативные акты, направленные на урегулирование государством реализации своих контрольно-надзорных функций. Так, например, Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [9] было определено понятие функций по контролю и надзору, в качестве федерального органа их осуществляющих в конкретной сфере определена федеральная служба, а сами эти функции отграничены от иных направлений деятельности органов публичной власти – по принятию нормативных правовых актов, по управлению государственным имуществом и по оказанию государственных услуг. Конкретные направления преобразований контроля и надзора были определены в указах Президента РФ, касающихся проведения административной реформы [10], распоряжениях Правительства РФ о ее концепции в 2006-2010 гг. [11], концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годах [12]. По времени принятия этих правовых актов в литературе проводится периодизация (определяются этапы) административной реформы в РФ [13, с. 24-25].

Оценивая современное состояние правового регулирования контроля и надзора, отметим, что актуальные направления дальнейших преобразований в этой сфере определены в ряде распоряжений Правительства РФ [14] и в Паспорте приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» [15]. Ее целями к концу 2025 года являются: 1) снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям на 50%; 2) снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков на 30%; 3) снижение при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности, не менее чем на 50%; 4) рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций, включая оптимизацию использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в 2 раза.

Результатом достижения этих целей стало утверждение Постановлениями Правительства России Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения [16], Правил отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используе-

мых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности [17], принятие в июле 2020 г. Федеральных законов «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [18] и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [19], который пришел на смену Федеральному закону от 26.12.2008 № 294-ФЗ [8].

Таким образом, Президент РФ, представительные и исполнительные органы власти страны проделали значительную работу по урегулированию функций контроля и надзора в соответствии с целями и принципами организации демократического, правового, социального государства, экономики рыночного типа, обеспечения баланса частных и публичных интересов. Однако, анализ действующего законодательства, практики его применения свидетельствует о наличии ряда не до конца разрешенных проблем как общетеоретического, так и организационно-правового характера, негативно сказывающихся на качестве работы системы контроля и надзора в публичном управлении. Административно-правовой статус контрольно-надзорных органов, их структура, функции и полномочия, формы, методы и механизмы их осуществления требуют комплексного научного осмысления и дальнейшего совершенствования для эффективного обеспечения режима законности в новых экономических, политических и правовых реалиях современного развития российского государства и общества.

Кардинальные изменения социально-экономического уклада жизни в России, его регулирования в Конституции РФ актуализировали поиск новых моделей административно-правового статуса должностных лиц органов контроля и надзора. Не случайным является интерес к этой проблематике современных ученых, которые в своих диссертационных исследованиях [20-25], отдельных научных публикациях [26] с позиций отраслевой принадлежности, поставленных целей, реализуемых для их достижения функций, по-разному попытались в качестве элементов этого статуса определить структуру и объём полномочий, ответственность их работников. Отмечая общую согласованность их суждений с концепцией административно-правового статуса, включающей целевой, компетенционный, организационный блоки и блок ответственности [27; 28, с. 926], представляется актуальным детальное исследование и оценка статуса контрольно-надзорных органов (их должностных лиц) с учетом, с одной стороны, действующего законодательства России в сфере контроля и надзора [19], с другой – сложившейся практики правоприменения.

Анализируя особенности этого правового статуса, отметим, что в значительной степени он обусловлен статусом органа публичного управления, выполняемыми им функциями и характером его компетенции. Следовательно, говоря о статусе конкретного инспектора, важно определить функции, специализацию и объем компетенции соответствующего контрольно-надзорного органа, его место в системе органов исполнительной власти, публичного управления.

Распределение функций между федеральными органами исполнительной власти осуществляется на основании Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [9]. Согласно его положениям функции по контролю и надзору реализуют только федеральные службы [9, п/п «а» п. 4], которые в пределах своей компетенции издают индивидуальные правовые акты [9, п/п «б» п. 4] и не вправе осуществлять нормативно-правовое регули-

рование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, управлять государственным имуществом, оказывать платные услуги [9, п/п «в» п. 4]. Федеральные министерства [9, п/п «в» п. 3] и агентства [9, п/п «а» п. 5, п «г» п. 5] не могут осуществлять функции по контролю и надзору за исключением случаев, предусмотренных в указах Президента РФ или постановлениях Правительства РФ

Реалии современного государственного управления свидетельствуют о значительной трансформации этой модели. Так, например, Федеральное агентство лесного хозяйства, находясь в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ, выполняет функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях) [29, пп. 1,2 разд. I], наделено для этого правом применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение нарушений, осуществлять в пределах своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях [29, пп. 6.10, 6.11 п. 6 разд. II]. Одновременно на Агентство возложены полномочия, фактически связанные с эксплуатацией природных ресурсов, например, по установлению возрастов рубок [29, пп. 5.4.1 п. 5 разд. II], государственному мониторингу воспроизводства лесов [29 пп. 5.4.32 п. 5 разд. II], принятию решений об отнесении лесов к защитным лесам и пр. [29, пп. 5.4.4 п. 5 разд. II].

В свою очередь Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, находясь в ведении Министерства природных ресурсов и экологии России, осуществляя значительный объем контрольных полномочий [30, п. 5.1 разд. II], выполняет функции, например, государственного регулирования в области охраны озера Байкал [30, п/п. 5.2.2 разд. II], выдает в установленном порядке разрешения на использование объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, а также находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения [30, п/п. 5.3.1 разд. II], выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду (за исключением радиоактивных веществ), вредные физические воздействия на атмосферный воздух [30, п/п. 5.3.15 разд. II], осуществляет комплексное экологическое разрешение [30, п/п. 5.5(17) разд. II] и т.д. Кроме того, служба, которая не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, за исключением случаев, устанавливаемых законодательством России, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ [30 п. 7 разд. II], самостоятельно утверждает нормативы образования отходов и лимиты на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору [30, п/п. 5.5(9) п.5 разд. II].

Таким образом, в компетенции разноплановых в функциональном отношении федеральных органов исполнительной власти оказался сосредоточен значительный объем властных полномочий – нормотворческих, контрольно-надзорных, юрисдикционных и пр., что, по мнению ряда специалистов, превратилось в тенденцию [31] современного управления. Однако, отметим, что такой же широкий спектр полномочий был характерен для государственных инспекций советского и постсоветского

периодов [32, с. 108; 33, с. 9-10].

В литературе неоднозначно оцениваются результаты распределения управленческих функций между федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией. С одной стороны, подвергается сомнению целесообразность ограничения нормотворчества федеральных служб и агентств [34], с другой – подчеркивается невозможность установления их должностными лицами общеобязательных норм [33, с. 17], «...регулирующих деятельность объектов контроля (надзора)...» [35, с. 75-77], объединения контрольно-надзорных и эксплуатационных функций в рамках компетенции одного органа исполнительной власти [32].

С учетом результатов анализа практики соотношения их нормотворческих и правоприменительных полномочий, сложившихся в специальной литературе суждений [26; 35; 36], следует выделить ряд проблем, связанных с реализацией должностными лицами этих органов контрольно-надзорной функции и своего административно-правового статуса: 1) объективно сложным представляется разъединение этих направлений деятельности. Отмеченные в литературе их взаимосвязь и переплетение, объединение в сложные комплексы [37, с. 241], осуществление в рамках правовых режимов [38, с. 232-235; 39, с. 68-72; 40, с. 379-382], обусловлены тем, что в ходе контрольно-надзорных мероприятий оценивается не только состояние законности, но и эффективность правового регулирования в конкретной сфере. Поэтому «чрезмерное обособление контрольных и регуляторных функций может негативно сказаться на указанной эффективности» [35, с. 74]; 2) накапливая опыт правоприменения, должностные лица контрольно-надзорных органов, будучи узкопрофильными специалистами, сталкиваются с реальными его проблемами, в т.ч. такими, которые требуют разрешения (иногда безотлагательного) в нормативных актах. Их принятие уполномоченными субъектами исполнительной власти (Правительством РФ, соответствующими федеральными министрами) связано, с одной стороны – с соблюдением установленного порядка подготовки, государственной регистрации [41], с другой – приоритетным осуществлением функции по выработке государственной политики, а не правоприменения в конкретной сфере управления. Эти факторы могут негативно сказаться на динамике и качестве правового регулирования; 3) в силу своей специализации, наличия соответствующих компетенций, глубокого знания особенностей функционирования подконтрольных объектов должностные лица контрольно-надзорных органов являются участниками подготовки проектов общеобязательных требований. Думается, что такая практика в условиях экономики рыночного типа, наличия многочисленных ее участников (в т.ч. юридических лиц разных форм собственности и ведомственной принадлежности, физических лиц – частных предпринимателей) может способствовать субъективной заинтересованности инспекторов, например, в завышении соответствующих показателей (индикаторов). Это, с одной стороны, повсеместно объясняется важностью защиты режима законности, с другой – может быть связано со служебным (обеспечение высокой оценки результативности и эффективности собственной деятельности [19, ст. 30]) либо коррупционным интересом.

Контролирующие органы не должны иметь отношение к разработке и, тем более, к принятию общеобязательных требований, за соблюдением которых впоследствии будут осуществлять контроль [33, с. 17; 35, с. 74-75]; 4) быстрота реакции на нарушение общеобязательных требований, скорейшее привлечение виновных к ответ-

ственности, восстановление нарушенных прав являются, по сути, главным доводом для объединения в компетенции инспекторов полномочий по самостоятельному составлению протоколов об административных правонарушениях, проведению административного расследования [42, ст. 28.3, 28.7; 43] и рассмотрению дел об этих проступках, по существу. Представляется, что законность результатов рассмотрения дел этих категорий, объективность, всесторонность и обоснованность такого рассмотрения должны обеспечиваться органами судебной власти; 5) достижению этой цели способствовала бы систематизация административно-процессуальных норм, которые регулируют административное и судебное рассмотрение дел о нарушении общеобязательных требованиях и об административных проступках [44]. Закрепление этих норм в действующих ныне КАС РФ, АПК РФ и КоАП РФ «...оказывает различное регулирующее воздействие на административное правосудие» [13, с. 271]. Контрольно-надзорная деятельность, таким образом, требует особого внимания законодателя [33, с. 15] и не должна регулироваться на ведомственном уровне [35, с. 74-75]; 6) повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности органов (должностных лиц) публичной власти прямо зависит от переосмысления законодателем особенностей существования государства, общества и управления в цифровую эпоху. Решение государством непростых задач по сохранению режима законности, гарантирование и обеспечение реализации прав и свобод граждан, социальной и государственной безопасности в новых условиях будет связано с цифровизацией контроля (надзора) [45, с. 274].

Таким образом, предложенные пути решения обозначенных проблем могут представить интерес при реформировании законодательства России о контроле и надзоре.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принятой всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020);
2. Послание Президента Федеральному Собранию. 4 декабря 2014 года // URL: kremlin.ru/d/47173 (дата обращения 02.03.22).
3. Послание Президента Федеральному Собранию 3 декабря 2015 года // URL: kremlin.ru/d/50864 (дата обращения 02.03.22).
4. Послание Президента Федеральному Собранию. 1 декабря 2016 года // URL: kremlin.ru/d/53379 (дата обращения 02.03.22).
5. Послание Президента Федеральному Собранию. 1 марта 2018 года // URL: kremlin.ru/d/56957 (дата обращения 02.03.22).
6. Послание Президента Федеральному Собранию. 20 февраля 2019 года // URL: kremlin.ru/d/59863 (дата обращения 02.03.22).
7. Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ (ред. от 30.12.2006, с изм. от 22.12.2008 – утратил силу) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // Собрание законодательства РФ, 13.08.2001, № 33 (часть I), ст. 3436.
8. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6249.
9. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ, № 11, 15.03.2004, ст. 945.
10. Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Собрание законодательства РФ, 28.07.2003, № 30, ст. 3046.
11. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» // Собрание законодательства РФ, 14.11.2005, № 46, ст. 4720.
12. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р (ред. от 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // Собрание законодательства РФ, 27.06.2011, № 26, ст. 3826.

13. Гармонизация судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: актуальные проблемы теории и практики: Монография / Стахов А.И. и др. – М.: РГУП, 2019. – 282 с.
14. Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности на 2016–2017 годы» // URL: <http://government.ru/docs/22472> (дата обращения 02.03.22);
15. «Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12) (ред. от 30.05.2017) // URL: <https://clck.ru/duo34> (дата обращения 02.03.22).
16. Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 № 166 (ред. от 21.03.2019) «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» // Собрание законодательства РФ, 20.02.2017, № 8, ст. 1239.
17. Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 06.10.2021) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») // Собрание законодательства РФ, 29.08.2016, № 35, ст. 5326.
18. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5007.
19. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5007.
20. Аверин М. С. Административный надзор в области промышленной безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.
21. Бутылина Е.В. Земельный контроль и надзор: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.
22. Королев Д.А. Контрольные органы муниципальных образований в Российской Федерации: место в системе и правовой статус. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
23. Мустафина-Бредихина Д.М. Административно-правовое регулирование государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018.
24. Турчина О.В. Правовое регулирование налогового контроля в Российской Федерации и пути совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
25. Усатов Д.Н. Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006 и др.;
26. Зырянов С.М. Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа // Журнал российского права. – 2019. – № 9. – С. 100-110.
27. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. – М.: Проспект, 1999. – 200 с.
28. Правовая наука и юридическая идеология России. Энциклопедический словарь биографий и автобиографий. Т.4. / Отв. ред. В.М. Сырых. – М.: РГУП, 2015.
29. Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 (ред. от 29.12.2021) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства») (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // Собрание законодательства РФ, 04.10.2010, № 40, ст. 5068;
30. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 30.10.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // Собрание законодательства РФ, 09.08.2004, № 32, ст. 3347.
31. Заверткина Е.В., Куракин А.В., Карпунин Д.В. Проблемы разграничения функций федеральных органов исполнительной власти как итог административной реформы // Современное право. – 2018. – № 1. – С. 17-22.
32. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. – М.: Юрид. лит., 1987. – 108 с.;
33. Костылев В.В. Организационно-правовые основы контрольной деятельности государственных инспекций в социальной сфере: автореф. ... дис. канд. полит. наук. Х., 2003. – 20 с.
34. Ноздрачев А.Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. – № 10. – С. 7-47.
35. Перов С.В. Контрольно-надзорные и регуляторные функции федеральных органов исполнительной власти: проблемы разграничения в контексте административной реформы // Lex Russica. – 2019. – № 2.
36. Зырянов С.М. Административно-правовой статус государственного инспектора как субъекта адми-

- нистративного надзора // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 3. – С. 162-168;
37. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: (Опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1973.
38. Костылев, В. В. Понятие и сущность административно-правового режима государственного контроля (надзора) в Российской Федерации / В. В. Костылев // Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы : Сборник научных трудов по материалам Всероссийской научно-практической конференции, Саратов, 04 декабря 2020 года / Отв. редактор Ю.В. Соболева. – Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2020. – С. 232-235.
39. Костылев, В. В. Административно-правовой режим как основа регулирования оборота гражданского оружия самообороны / В. В. Костылев, О. Д. Клокова // Административное законодательство и практика его применения: состояние, тенденции, эффективность : Материалы Всероссийской научно-практической конференции, Краснодар, 10 июня 2020 года. – Краснодар: Общество с ограниченной ответственностью «Издательский Дом – Юг», 2020. – С. 68-72.
40. Костылев, В. В. Правовой режим профилактики коррупции в образовательной среде / В.В. Костылев, А.В. Адлер // Крымские юридические чтения. Развитие конституционализма в России : Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. В 2-х томах, Симферополь, 10-11 июня 2020 года / Под общей редакцией Н.Н. Колоки. – Симферополь: Общество с ограниченной ответственностью «Амирит», 2020. – С. 379-382.
41. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (с изм. и доп.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ, 1997, № 33, ст. 3895.
42. КоАП РФ // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1) ст. 1.
43. Приказ МВД России от 30.08.2017 № 685 (ред. от 27.08.2021) «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» // URL: <https://rg.ru/2017/10/23/mvd-prikaz685-site-dok.html/> (дата обращения 02.03.22); и др.
44. Стахов А.И., Порываев С.А., Мустафина-Бредихина Д.М. Внесудебное и судебное разрешение административно-деликтных дел, возникающих из контрольно-надзорных отношений: Научно-практическое пособие / Под ред. А. И. Стахова. М.: РГУП, 2021. – 84 с. (Серия: «Библиотека российского судьи»).
45. Костылев, В. В. Перспективы осуществления государственного контроля и надзора в условиях цифровизации / В. В. Костылев, К. Е. Ворочай, М. Р. Новикова // Юридическая деятельность в условиях цифровизации : Сборник статей по результатам международной научно-практической конференции, Симферополь, 23 марта 2021 года / Под редакцией Е.В. Евсиковой, В.С. Тихомаевой. – Симферополь: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Типография «Ариал», 2021. – С. 270-275.

Kostylev V.V. Organizational and legal problems of control and supervision in public administration // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2022. – Т. 8 (74). № 2. – P. 315-324.

Based on the analysis of the current legislation of Russia on state control (supervision), municipal control, novelties of regulations (2020-2021), the practice of their application, the article identifies the main trends in the development of this vector of state policy, and gives their legal assessment.

In particular, it is stated that the President of the Russian Federation, the representative and executive authorities of the country have done significant work to regulate the functions of control and supervision in accordance with the goals and principles of organizing a democratic, legal, social state, a market-type economy, and ensuring a balance of private and public interests. Despite this, cardinal changes in the socio-economic way of life in Russia have actualized the search for new models of the administrative and legal status of officials of control and supervision bodies. This status, largely due to the status of the public administration body, the functions it performs, has now been transformed as a result of the concentration in the competence of the federal executive authorities of functionally diverse powers - rule-making, control and supervision, jurisdictional, etc. It is noted that the characteristic presence the same wide range of powers for state inspections of the Soviet and post-Soviet periods, the ambiguity in the assessment in the literature of the results of the distribution of managerial functions between federal executive bodies in accordance with their competence.

Taking into account the results of the analysis of the practice of the correlation of their rule-making and law enforcement powers, the opinions that have developed on this matter, certain organizational and legal problems in the implementation of the control and supervisory function in public administration have been identified. The proposed ways to solve them may be of interest in the further reform of the Russian legislation on control and supervision.

Keywords: state control (supervision), municipal control, administrative coercion

Spisok literatury:

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyatoj vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrennymi v hode obshcherossijskogo golosovaniya 01.07.2020).
2. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu. 4 dekabrya 2014 goda // URL: kremlin.ru/d/47173 (data obrashcheniya 02.03.22).
3. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu 3 dekabrya 2015 goda // URL: kremlin.ru/d/50864 (data obrashcheniya 02.03.22);
4. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu. 1 dekabrya 2016 goda // URL: kremlin.ru/d/53379 (data obrashcheniya 02.03.22).
5. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu. 1 marta 2018 goda // URL: kremlin.ru/d/56957 (data obrashcheniya 02.03.22);
6. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu. 20 fevralya 2019 goda // URL: kremlin.ru/d/59863 (data obrashcheniya 02.03.22).
7. Federal'nyj zakon ot 08.08.2001 № 134-FZ (red. ot 30.12.2006, s izm. ot 22.12.2008 – utratil silu) «O zashchite prav yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri provedenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora)» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 13.08.2001, № 33 (chast' I), st. 3436.
8. Federal'nyj zakon ot 26.12.2008 № 294-FZ (red. ot 11.06.2021) «O zashchite prav yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 29.12.2008, № 52 (ch. 1), st. 6249.
9. Ukaz Prezidenta RF ot 09.03.2004 № 314 (red. ot 20.11.2020) «O sisteme i strukture federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti» // Sobranie zakonodatel'stva RF, № 11, 15.03.2004, st. 945.
10. Ukaz Prezidenta RF ot 23.07.2003 № 824 «O merah po provedeniyu administrativnoj reformy v 2003-2004 godah» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 28.07.2003, № 30, st. 3046.
11. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 25.10.2005 № 1789-r (red. ot 10.03.2009) «O Konceptcii administrativnoj reformy v Rossijskoj Federacii v 2006-2010 godah» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 14.11.2005, № 46, st. 4720.
12. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 10.06.2011 № 1021-r (red. ot 28.08.2012) «Ob utverzhdenii Konceptcii snizheniya administrativnyh bar'erov i povysheniya dostupnosti gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug na 2011-2013 gody i Plana meropriyatij po realizacii ukazannoj Konceptcii» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 27.06.2011, № 26, st. 3826.
13. Garmonizaciya sudebnoj reformy s reformoj gosudarstvennogo kontrolya i nadzora: aktual'nye problemy teorii i praktiki: Monografiya / Stahov A.I. i dr. – M.: RGUP, 2019. – 282 s.
14. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 01.04.2016 № 559-r «Ob utverzhdenii plana meropriyatij («dorozhnoj karty») po sovershenstvovaniyu kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti na 2016–2017 gody» // URL: <http://government.ru/docs/22472> (data obrashcheniya 02.03.22).
15. «Pasport prioritetnoj programmy «Reforma kontrol'noj i nadzornoj deyatel'nosti» (prilozhenie k protokolu prezidiuma Soveta pri Prezidente RF po strategicheskomu razvitiyu i prioritetnym proektam ot 21.12.2016 № 12) (red. ot 30.05.2017) // URL: <https://clck.ru/duo34> (data obrashcheniya 02.03.22).
16. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 10.02.2017 № 166 (red. ot 21.03.2019) «Ob utverzhdenii Pravil sostavleniya i napravleniya predosterezheniya o nedopustimosti narusheniya obyazatel'nyh trebovanij i trebovanij, ustanovlennyh municipal'nymi pravovymi aktami, podachi yuridicheskim licom, individual'nyh predprinimatelem vozrazhenij na takoe predosterezhenie i ih rassmotreniya, uvedomleniya ob ispolnenii takogo predosterezheniya» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 20.02.2017, № 8, st. 1239.
17. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17.08.2016 № 806 (red. ot 06.10.2021) «O primenenii risk-orientirovannogo podhoda pri organizacii otdel'nyh vidov gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i vnesenii izmenenij v nekotorye akty Pravitel'stva Rossijskoj Federacii» (vmeste s «Pravilami otneseniya deyatel'nosti yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej i (ili) ispol'zuemyh imi proizvodstvennyh ob'ektov k opredelennoj kategorii riska ili opredelennomu klassu (kategorii) opasnosti») // Sobranie zakonodatel'stva RF, 29.08.2016, № 35, st. 5326.
18. Federal'nyj zakon ot 31.07.2020 № 247-FZ «Ob obyazatel'nyh trebovaniyah v Rossijskoj Federacii» // SZ RF, 03.08.2020, № 31 (chast' I), st. 5007.
19. Federal'nyj zakon ot 31.07.2020 № 248-FZ «O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i municipal'nom kontrole v Rossijskoj Federacii» // SZ RF, 03.08.2020, № 31 (chast' I), st. 5007.
20. Averin M. S. Administrativnyj nadzor v oblasti promyshlennoj bezopasnosti v Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2015.
21. Butylina E.V. Zemel'nyj kontrol' i nadzor: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2015.
22. Korolev D.A. Kontrol'nye organy municipal'nyh obrazovanij v Rossijskoj Federacii: mesto v sisteme i pravovoj status. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2008.
23. Mustafina-Bredihina D.M. Administrativno-pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo kontrolya obyazatel'nyh trebovanij, pred"yavlyayemyh k kachestvu medicinskoj deyatel'nosti v Rossii: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2018.
24. Turchina O.V. Pravovoe regulirovanie nalogovogo kontrolya v Rossijskoj Federacii i puti sovershenstvovaniya: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2009.

25. Usatov D.N. Konstitucionno-pravovye osnovy deyatelnosti gosudarstvennyh kontrol'no-schetnyh organov v Rossijskoj Federacii: diss. ... kand. jurid. nauk. CHelyabinsk, 2006 i dr.
26. Zyryanov S.M. Administrativno-pravovoj status sotrudnika kontrol'no-nadzornogo organa // ZHurnal Rossijskogo prava. – 2019. – № 9. – S. 100-110.
27. YAKimov A.YU. Status sub"ekta administrativnoj yurisdikcii i problemy ego realizacii. – M.: Prospekt, 1999. – 200 s.
28. Pravovaya nauka i yuridicheskaya ideologiya Rossii. Enciklopedicheskij slovar' biografij i avtobiografij. T.4. / Otv. red. V.M. Syryh. – M.: RGUP, 2015.
29. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30.07.2004 № 400 (red. ot 30.10.2021) «Ob utverzhdenii Polozheniya o Federal'noj sluzhbe po nadzoru v sfere prirodopol'zovaniya i vnesenii izmenenij v Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 22 iyulya 2004 g. № 370» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 09.08.2004, № 32, st. 3347.
30. KoAP RF // Sobranie zakonodatel'stva RF, 07.01.2002, № 1 (ch. 1) st. 1.
31. Postanovleniya Pravitel'stva RF ot 23.09.2010 № 736 (red. ot 29.12.2021) «O Federal'nom agentstve lesnogo hozyajstva» (vmeste s «Polozheniem o Federal'nom agentstve lesnogo hozyajstva») (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.01.2022) // Sobranie zakonodatel'stva RF, 04.10.2010, № 40, st. 5068.
32. Zaver'tkina E.V., Kurakin A.V., Karpuhin D.V. Problemy razgranicheniya funkcij federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti kak itog administrativnoj reformy // Sovremennoe pravo. – 2018. – № 1. – S. 17-22.
33. Studenikina M.S. Gosudarstvennye inspekcii v SSSR. – M.: YUrid. lit., 1987. – 108 s.
34. Kostylev V.V. Organizacionno-pravovye osnovy kontrol'noj deyatelnosti gosudarstvennyh inspekcij v social'noj sfere: avtoref. ... dis. kand. polit.nauk. H., 2003. – 20 s.
35. Nozdrachev A.F. Sovremennaya pravotvorcheskaya deyatelnost' federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti: analiz praktiki, ocenka pravovyh form, predlozheniya i rekomendacii // Zakonodatel'stvo i ekonomika. 2014. – № 10. – S. 7-47;
36. Perov S.V. Kontrol'no-nadzornye i reguljatornye funkcii federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti: problemy razgranicheniya v kontekste administrativnoj reformy // Lex Russica. – 2019. – № 2. – S. 69-80.
37. Zyryanov S.M. Administrativno-pravovoj status gosudarstvennogo inspektora kak sub"ekta administrativnogo nadzora // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. – 2009. – № 3. – S. 162-168.
38. Afanas'ev V.G. Nauchnoe upravlenie obshchestvom: (Opyt sistemnogo issledovaniya). M.: Politizdat, 1973.
39. Kostylev, V. V. Ponyatie i sushchnost' administrativno-pravovogo rezhima gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) v Rossijskoj Federacii / V. V. Kostylev // Publichnaya vlast' v sovremennoj Rossii: problemy i perspektivy : Sbornik nauchnyh trudov po materialam Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii, Saratov, 04 dekabrya 2020 goda / Otv. redaktor YU.V. Soboleva. – Saratov: Saratovskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya, 2020. – S. 232-235.
40. Kostylev, V. V. Administrativno-pravovoj rezhim kak osnova regulirovaniya oborota grazhdanskogo oruzhiya samooborony / V. V. Kostylev, O. D. Klokova // Administrativnoe zakonodatel'stvo i praktika ego primeneniya: sostoyanie, tendencii, effektivnost' : Materialy Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii, Krasnodar, 10 iyunya 2020 goda. – Krasnodar: Obshchestvo s ogranichennoj otvetstvennost'yu «Izdatel'skij Dom – YUg», 2020. – S. 68-72.
41. Kostylev, V. V. Pravovoj rezhim profilaktiki korrupcii v obrazovatel'noj srede / V.V. Kostylev, A.V. Adler // Krymskie yuridicheskie chteniya. Razvitie konstitucionalizma v Rossii : Sbornik materialov Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii. V 2-h tomah, Simferopol', 10-11 iyunya 2020 goda / Pod obshchej redakciej N.N. Kolyuki. – Simferopol': Obshchestvo s ogranichennoj otvetstvennost'yu «Amirit», 2020. – S. 379-382.
42. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13.08.1997 № 1009 (s izm. i dop.) «Ob utverzhdenii Pravil podgotovki normativnyh pravovyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti i ih gosudarstvennoj registracii» // SZ RF, 1997, № 33, st. 3895;
43. Prikaz MVD Rossii ot 30.08.2017 № 685 (red. ot 27.08.2021) «O dolzhnostnyh licah sistemy Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii, upolnomochennyh sostavlyat' protokoly ob administrativnyh pravonarusheniyah i osushchestvlyat' administrativnoe zaderzhanie» // URL: <https://rg.ru/2017/10/23/mvd-prikaz685-site-dok.html/> (data obrashcheniya 02.03.22); i dr.
44. Stahov A.I., Poryvaev S.A., Mustafina-Bredihina D.M. Vnesudebnoe i sudebnoe razreshenie administrativno-deliktnykh del, vznikayushchih iz kontrol'no-nadzornykh otnoshenij: Nauchno-prakticheskoe posobie / Pod red. A. I. Stahova. M.: RGUP, 2021. – 84 s. (Seriya: «Biblioteka Rossijskogo sud'i»).
45. Kostylev, V. V. Perspektivy osushchestvleniya gosudarstvennogo kontrolya i nadzora v usloviyah cifrovizacii / V. V. Kostylev, K. E. Vorochaj, M. R. Novikova // YUridicheskaya deyatelnost' v usloviyah cifrovizacii : Sbornik stat'ej po rezul'tatam mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii, Simferopol', 23 marta 2021 goda / Pod redakciej E.V. Evsikovej, V.S. Tihomaevoj. – Simferopol': Obshchestvo s ogranichennoj otvetstvennost'yu «Izdatel'stvo Tipografija «Arial», 2021. – S. 270-275.