

Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2024. № 4 (111). С. 82–97.
Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024. Vol.
no. 4 (111). P. 82–97.

Научная статья

УДК 340.132.8

DOI: 10.55001/2312-3184.2024.23.42.008

5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ПРАВОВОЙ ДИСКУРС

Беженцев Александр Анатольевич, Северо-Западный институт управления
Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, adovd@mail.ru

Введение. Коренное изменение общественных отношений в соответствии с целями и принципами организации демократического, социального, правового государства, обновление системы норм права и развитие на их фундаменте принципиально нового способа функционирования государственного аппарата, отвечающего требованиям законности, невозможны без надлежащей организации и осуществления контроля и надзора в государственном управлении, обществе в целом. Конституция Российской Федерации законодательно закрепила курс на обеспечение верховенства права, охрану прав, свобод и законных интересов граждан в государственном управлении, всех областях общественной жизни.

Контроль и надзор – основные способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. В то же время они являются важнейшими функциями государства. Без организации и осуществления контроля и надзора усложняется эффективная работа государственного аппарата, других государственных, муниципальных и негосударственных структур, поскольку любое решение в сегменте государственного управления заканчивается контролем за их исполнением, иначе они не будут иметь смысла. Контроль и надзор являются факторами, дисциплинирующими поведение служащих государственного аппарата и граждан как в сфере государственного управления, так и социуме в целом. Это то, что делает прозрачным для общества деятельность государства, а для государства – внутриобщественные отношения.

Материалы и методы. Для решения поставленных задач по становлению, развитию, организации и осуществлению контроля и надзора в государственном управлении использовались: диалектический, исторический, сравнительно-правовой, формально-логический, социологический методы познания процессов и явлений, а также специальные юридические методы грамматического рассмотрения и толкования правовых норм. Положения и выводы научной статьи основываются также на разработках общей теории государства и права, теории государственного управления, административного права, финансового права, других отраслевых правовых наук, трудах зарубежных ученых, предписаниях Конституции Российской Федерации,

© Беженцев А. А., 2024

действующих законодательных и других нормативных актов, определяющих правовые основы деятельности контрольно-надзорных органов, органов государственного управления и их должностных лиц. Эмпирическую и информационную базу научной статьи составляют также обращения к практике деятельности органов государственного и негосударственного контроля и надзора, справочным изданиям, политико-правовой публицистике.

Результаты исследования заключаются в определении дефиниции, целей, общих черт и особенностей, содержания и назначения контроля и надзора в государственном управлении, сущности прокурорского надзора в сфере государственного управления, его целесообразности и роли на современном этапе развития социума, предмета, объекта и субъекта контроля и надзора в государственном управлении, общих направлений, видов и условий контроля и надзора в сфере государственного управления, принципов, форм и методов контроля и надзора, проблем организационно-правового обеспечения контроля и надзора в государственном управлении, контрольных производств, их видов, тенденций и регулирования. В научной статье рассмотрены также проблемы усовершенствования системы и полномочий ряда контролирующих органов, даны предложения по усовершенствованию их работы и нормативной правовой базы контроля.

Выводы и заключения. Автор делает однозначный вывод, что контроль и надзор, а также обращение граждан за защитой своих прав в компетентные структуры (к их компетентным лицам) выступают основными способами обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

Ключевые слова: государство, государственное управление, законность, контроль, надзор, дисциплина, контролирующие органы, подконтрольные структуры, субъект контроля, объект контроля, контроль и надзор в сфере государственного управления, общественный контроль, обращения граждан, контрольные полномочия, контрольные производства

Для цитирования: Беженцев А. А. Контроль и надзор в государственном управлении: правовой дискурс // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России: науч.- практ. журн. Иркутск : Восточно-Сибирский институт МВД России 2024. № 4 (111). С. 82–97.
DOI: 10.55001/2312-3184.2024.23.42.008

5.1.2. Public law (state law) sciences (legal sciences)

Original article

CONTROL AND SUPERVISION IN PUBLIC ADMINISTRATION: LEGAL DISCOURSE

Alexander A. Bezhentsev, Northwestern Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Saint-Petersburg, Russian Federation, adovd@mail.ru

Introduction: A radical change in social relations, in accordance with the goals and principles of a democratic and law-based state, the renewal of legal norms, and the development of a fundamentally new system of state administration that meets the demands

of legality, is impossible without proper organization and implementation of controls and supervision in state administration and society. The Constitution of Russia has been enacted to ensure rule of law, protect the rights, freedom, and legitimate interests of its citizens, and in all areas of society.

Control and supervision are the main methods of ensuring legality and order in public administration. At the same time, these are the most significant functions of the government. Without the organization and implementation of these measures, the efficient operation of the state machinery, other government, municipal, and non-governmental structures becomes difficult, as any decision in public administration ultimately requires control over its implementation, or it will be meaningless. Control and oversight are factors that regulate the behavior of government officials and citizens, both in public administration and in society as a whole. This makes the activities of the government transparent to society and to intra-social relations.

Materials and Methods: To solve the set of tasks on the formation, development, organization and implementation of control and supervision in the public administration, dialectical, historical, comparative-legal, formal-logical, and sociological methods were used to cognize processes and phenomena. Special legal methods were also used for grammatical consideration of legal norms and interpretation. The scientific article's provisions and conclusions are based on developments in the general theory of the state and law, theory of public administration, administrative and financial law, and other branch legal science. The works of foreign scholars, the Constitution of Russia, current legislation, and other regulatory acts that form the legal basis of control and oversight bodies' activities, public administration agencies, and their officials are also taken into account. The empirical basis of the article is formed by reference to the practices of state and nongovernmental control and surveillance bodies, as well as reference publications and political and legal journals.

The Results of the Study consists in defining the definitions, objectives, general characteristics and peculiarities of control and supervision in public administration. It also discusses the essence, expediency, and role of prosecutorial supervision in this area, as well as the subject, object, and subject matter of control and oversight in public administration and general directions, types, and conditions for control and surveillance in this field. The article also addresses the principles, forms, and methods of oversight, as well as problems related to organizational and legal aspects. The author also considers issues related to improving the system of control bodies and their powers, as well as making proposals for improving their work and regulatory framework.

Findings and Conclusions: the author makes an unambiguous conclusion that control and supervision, as well as the appeal of citizens for the protection of their rights to the competent structures (to their competent persons) are the main ways of ensuring legality and discipline in public administration.

Keywords: state, public administration, legality, control, supervision, discipline, regulatory bodies, controlled structures, subject of control, object of control, control and supervision in the field of public administration, public control, citizens' appeals, control powers, control proceedings

For citation: Bezhentsev A. A. Kontrol' i nadzor v gosudarstvennom upravlenii: pravovoy diskurs [Control and supervision in public administration: legal discourse]. Vestnik Vostochno-Sibirskogo institute MVD Rossii – Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024. no. 4 (111), pp. 82–97.

DOI: 10.55001/2312-3184.2024.23.42.008

Контроль и надзор – важные факторы совершенствования государственного управления в России, обновление которых должно осуществляться путем использования соответствующих мер по отслеживанию процесса реформ, осуществляемых в обществе.

В России достаточно разветвленная система контроля, который осуществляют государственные органы общей компетенции (сверхведомственный контроль), высшие по подчиненности органы ведомственной компетенции (ведомственный контроль), специализированные контролирующие органы межведомственной компетенции, созданные для осуществления чисто контрольных полномочий по предметной направленности (межведомственный контроль). В то же время говорить о том, что система контроля в государственном управлении работает очень четко, затруднительно. Усовершенствования требует как законодательство, определяющее правовой статус и полномочия контрольно-надзорных органов, так и их структура. Нечеткое определение задач и функций органов контроля и надзора, недостаточная определенность способов их взаимодействия препятствует надлежащему осуществлению мер по отслеживанию реформаторских процессов в социуме.

Существенную роль в обеспечении эффективности контроля и надзора будет играть координация и взаимодействие между контролирующими органами и прокуратурой как единственным органом, осуществляющим надзорные функции в государстве, поскольку они имеют общую цель – защиту и протекцию законности и дисциплины в государственном управлении, в обществе в целом. По мнению автора, надзорные функции присущи только одному государственному органу – прокуратуре. Все другие формы деятельности по отслеживанию происходящих сейчас в обществе процессов, а также специализированные структуры, на которые возложены такие задачи, как бы они или их деятельность ни называлась, осуществляют не надзор, а контроль.

Проблемы обеспечения законности и дисциплины путем контроля или надзора в обществе исследовались многими учеными как в общетеоретическом, так и в прикладном плане. Им посвящены работы известных ученых XIX – начала XX века: В. М. Гессена (русский государственный и политический деятель, юрист и либеральный публицист, депутат II Государственной думы), В. Н. Дурденевского (русский и советский правовед, доктор юридических наук, профессор Пермского, Московского, Минского, Иркутского и Свердловского университетов, Заслуженный деятель науки РСФСР), А. И. Елистратова (русский и советский юрист, профессор, специалист по административному законодательству), М. Д. Загряцкого (русский советский ученый, профессор, юрист, специалист в области административно-финансового права, а также административной юстиции, профессор Московского университета), Н. М. Коркунова (русский ученый-юрист, философ права, профессор, специалист по государственному и международному праву, преподавал в Санкт-Петербургском университете, Военно-юридической академии, разрабатывал социологическое направление в юриспруденции, действительный статский советник), В. А. Лебедева (русский правовед, экономист, финансист, заслуженный профессор Санкт-Петербургского университета, декан юридического факультета), И. В. Михайловского (юрист, статский советник, профессор кафедры энциклопедии и истории философии права Томского государственного университета, член Высшего Сибирского суда), И. Х. Озерова (русский профессор, финансист, экономист, специалист по городскому планированию, писатель-прозаик), а также административистов современности,

которые интересуются этим вопросом, представителей других отраслей права [1, с. 8–22; 2, с. 24–31; 3, с. 72–79; 4, с. 1–8; 5, с. 77–82; 6, с. 50–59; 7, с. 19–25; 8, с. 315–324; 9, с. 123–125]. Вместе с тем, наряду с общетеоретическими проблемами контроля и надзора, учеными исследовались в основном вопросы организационно-правовых основ государственного контроля в сфере исполнительной власти, финансового, судебного и других видов контроля, прокурорского надзора. Проблемы комплексного развития и функционирования контроля и надзора в государственном управлении в новых экономических, политических и правовых реалиях современности очерчены еще неполно. Именно это, а также недостаточная разработанность теоретических положений, ряд правовых проблем и спорных вопросов контроля и надзора в государственном управлении и стали основанием для избрания автором этой темы научной статьи.

Исследуя проблемы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, необходимо подчеркнуть, что законность и дисциплина – это правовой режим господства закона во взаимоотношениях государства, физических и юридических лиц (состояние законопослушного поведения субъектов и объектов управления), который находит свое отражение в действующем законодательстве и есть следствие применения соответствующих правовых форм и методов государственного управления. Автор разделяет законность на «демократическую законность», то есть на ту, которая не только нашла свое отражение в наследиях передовой философской мысли человечества и в международно-признанных документах, но и реально выполняется в тех или иных государствах, и на «формальную законность», то есть находящуюся только в своем внешнем отражении в законодательстве, которая не подкреплена практическими действиями со стороны государства по обеспечению прав и свобод физических и юридических лиц.

В основу режима демократической законности должны быть положены следующие гарантии:

- 1) экономические – реально обеспечивающие условия для практической реализации демократических предписаний;
- 2) политические – развитая политическая система;
- 3) юридические – научно обоснованная система норм права, отвечающая требованиям времени и доступная для понимания всеми субъектами государственного управления;
- 4) социальные – оптимальный механизм социальной защиты населения;
- 5) механизмы принуждения, четко работающие в рамках закона, соответствующие политической и правовой культуре населения.

Рассматривая проблему взаимосвязи права, законодательства и законности, автор полагает, что эти три юридических элемента неотъемлемы друг от друга. Как не существует права без законодательства и законности, так и законности не существует без законодательства и права.

Подвергая анализу материалистическую и естественно-правовую теории происхождения права, автор считает, что право следует рассматривать как достижение человека, атрибут общества. Оно становится правом только тогда, когда обретает свое внешнее отражение в норме, то есть формализуется. При таких условиях право является эталоном, обязательным правилом поведения для всех людей, а до того – оно лишь фикция, мечта или воображение о возможном поведении, в лучшем случае – философская мысль.

Выраженное снаружи в законодательстве право служит для вывода общего «установившегося правила сожителства», образующего законность. На законность оказывает существенное влияние правовая форма. Законность требует максимальной эффективности правовой формы.

Дисциплину автор рассматривает как своеобразный динамический элемент законности, она делится на государственную и общественную. Основой государственной дисциплины являются нормы права, базисом общественной дисциплины – нормы морали, нравственности и религии.

Изучая понятие, цели, общие черты и особенности, содержание и назначение контроля и надзора в государственном управлении, автор отмечает, что сложная задача реформирования государственного управления, обновления законодательства, обеспечения законности и дисциплины невозможны без соответствующих мер по контролю за ходом реформ, которые вводятся в обществе. Контроль – один из основных факторов успешного проведения административной реформы в нашем государстве.

Прорабатывая возникновение и становление контроля в государственном управлении, автор проанализировал исторические аспекты становления и развития контроля и надзора в государственном управлении. С момента своего оформления государственный контроль имел двойную стабилизирующую функцию:

1) функцию социального управления – направление процесса управления путем корректировки поведения подконтрольных объектов (прежде всего низших слоев общества) по установленным государственным моделям;

2) функцию удержания аппарата управления в пределах законности (что, по сути, тоже есть функция социального управления, но уже управление управляющими).

Автор считает, что эти виды деятельности первоначально формировались как контроль и надзор со стороны государства (в лице соответствующих контролирующих и надзорных органов) за деятельностью государственных органов, чиновников и поведением граждан.

Другое направление контроля в государственном управлении – контроль за государственными органами (чиновниками) со стороны граждан, общественных образований практически не было представлено вплоть до конца XIX – начала XX века, то есть до политических и правовых реформ России того времени, образования партий, реформирования законодательства по западноевропейским образцам. Система же международных контролирующих органов и соответствующей нормативной базы стала образовываться только в XX веке.

При изучении сути прокурорского надзора в сфере государственного управления, его целесообразности и назначения на современном этапе автором подчеркивается, что важное значение для эффективной работы контрольно-надзорных органов имеет точное установление места прокуратуры в системе государственно-правовых институтов, определение ее современной компетенции, закрепление правового статуса, организационного построения. Уточняется оставление за прокуратурой функции общего надзора. Без такой формы деятельности прокуратуры значительное количество нарушений (в том числе и в сфере государственного управления) продолжало бы существовать, а возможно и распространялось, поскольку известно, что ни один из контролирующих органов не имеет полномочий на отслеживание состояния соблюдения законности аппаратом государственного управления в целом. Лишение прокуратуры права осуществлять общий надзор приведет к некоторой децентрализации контроля в России.

Кроме того, осуществляя надзор в сфере государственного управления, прокуратура фактически выступает как единственный в государстве орган, координирующий работу специализированных контролирующих структур.

Автор утверждает, что сущность и назначение прокуратуры на современном этапе заключается в обеспечении интересов государства и каждого гражданина, в поддержании правовыми способами соответствующего паритета между правами и обязанностями каждой из этих сторон.

Важной чертой контроля есть условия его осуществления. В отличие от причины, непосредственно порождающей то или иное явление или процесс, условие составляет ту или иную среду, обстоятельства, в которых они возникают и развиваются. Условия осуществления контроля, по нашему мнению, состоят из:

1) юридических основ контроля (то есть соответствующей нормативной базы, которая предусматривает возможность (и обязательность) осуществления контрольных действий соответствующими контролируемыми структурами в подконтрольной им сфере и на подконтрольных объектах);

2) стандартов контроля (соответствующих образцов для сравнения);

3) наличия специальных контролирующих органов и профессионально подготовленных контролеров, то есть всего того, что позволяет на законных основаниях совершать реальные контрольные действия.

Направления контроля и надзора за соблюдением и применением законов в целом совпадают. В то же время есть определенные отличия в методах и формах их осуществления.

Рассматривая принципы, формы и методы контроля и надзора в государственном управлении, автор утверждает, что поскольку контроль является одной из основных форм государственного управления, то на него распространяются и основные принципы, присущие государственному управлению в целом. К принципам контроля автор относит: законность, корректность, централизм (или субординацию в служебных отношениях), профессиональную специализацию контроля, научность, принцип объективности контроля. Принципы прокурорского надзора в значительной степени совпадают с принципами контроля.

Общественный контроль в сфере государственного управления – достаточно новое достояние общества. Нормативное закрепление он получил только в начале XX века.

Общественный контроль, в отличие от контроля государственных специализированных органов, чаще всего проводится в опосредованной форме, когда контролирующая структура через определенные компетентные государственные органы влияет на положение дел в той или иной сфере (объекте), которую контролировала.

Общественный контроль нуждается в дальнейшем развитии. По мнению автора, кроме Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ уместно усовершенствовать Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : Федер. закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ : принят Гос. Думой 22 июля 2020 года : одобрен Советом Федерации 24 июля 2020 года : послед. ред. // КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/ (дата обращения: 16.09.2024).

общественного контроля в Российской Федерации»¹, где на законодательном уровне следует закрепить: направления контрольной деятельности общественных контролирующих образований, принципы и правила осуществления такого контроля, его юридического оформления, взаимодействия общественности с правоохранительными органами и специализированными контролирующими структурами, механизм ответственности государственных структур и их должностных лиц за неисполнение или некачественное или несвоевременное исполнение законных требований общественности. Возможно и другое направление: разработать обобщающий законопроект «О контроле в Российской Федерации» (условное название), где эти вопросы необходимо выделить в самостоятельный раздел.

Понятно, что граждане никому не дают обязательных для выполнения указаний, никого не привлекают к ответственности. Их контрольные возможности ограничиваются выявлением правонарушений и информированием о них компетентных структур. Назвать такие действия контролем можно только условно. Их автор предлагает признать «сокращенным контролем».

Проблема повышения эффективности работы с обращениями граждан связана с последующим реформированием деятельности аппарата государственного управления. Одно из активно пропагандируемых в последнее время направлений такого реформирования – введение так называемой системы предоставления «управленческих услуг».

Автор не отрицает необходимости и важности предоставления управленческих услуг гражданам, однако считает, что улучшать работу государственного аппарата по рассмотрению обращений граждан по удовлетворению их законных интересов следует без распространения возмездной формы взаимоотношений аппарата и гражданина (ведь сама по себе оплата не гарантирует ее качество). Предложены два основных пути решения проблемы: 1) существенное сокращение перечня тех действий граждан, которые нуждаются в разрешении со стороны государства; 2) максимальное введение не разрешительного, а заявительного характера взаимосвязей.

По этому поводу действующее законодательство следует частично пересмотреть для отработки механизма предоставления качественных бесплатных услуг.

Автор полностью не исключает возможности предоставления аппаратом платных услуг в сфере государственного управления, но считает, что все обязанности служащего, закрепленные в соответствующих нормативных актах, должны выполняться безвозмездно.

Исследуя систему контролирующих органов и их полномочия (общий обзор) автор утверждает, что наличие в государстве четкой и целостной системы контролирующих органов, надлежащее урегулирование их полномочий, форм и методов работы имеет существенное теоретическое и практическое значение. Одним из проблемных является вопрос системы контролирующих органов, к которой, по мнению автора, можно отнести и правоохранительные органы, поскольку они также имеют контрольные полномочия.

Контролирующими являются и международные структуры, имеющие право предоставлять государству-участнику согласно международному соглашению

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федер. закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ : принят Гос. Думой 4 июля 2014 года : одобрен Советом Федерации 9 июля 2014 года // КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/ (дата обращения: 16.09.2024).

обязательные для выполнения предписания, влияющие на его внешнюю и внутреннюю политику.

Автор делает вывод, что систему контролирующих органов образуют:

а) международные органы и их подразделения (Организация Объединенных Наций (ООН), Таможенный союз Евразийского экономического союза (ТС ЕАЭС), Содружество Независимых Государств (СНГ), БРИКС (англ. «BRICS» – сокращение от Brazil, Russia, India, China, South Africa) и др.), участниками которых является наше государство и предписания которых обязательны для выполнения Правительством Российской Федерации и другими государственными структурами;

б) государственные органы, наделенные контрольными полномочиями (Федеральное Собрание Российской Федерации, федеральные суды) и осуществляющие общий (иногда и специальный) контроль за сферой государственного управления;

в) специализированные государственные контролирующие органы, реализующие контроль за профессиональными направлениями деятельности (пожарный, санитарный надзор, ветеринарный контроль);

г) негосударственные образования (объединения граждан).

Образование единого государственного контролирующего органа (такое мнение имеет место в специальной литературе) [10, с. 232; 11, с.160; 12, с. 308; 13, с. 176; 14, с. 112; 15, с. 140] достаточно проблематично. Сложность состоит не в формальном создании органа и нормативной базы его деятельности, а в:

а) разнообразии контролирующих органов, которые нужно будет объединить в один (хотя технически это возможно);

б) специфике задач этих органов;

в) методах и организационно-правовых формах осуществления контрольных действий;

г) способах реагирования на выявленные недостатки.

Такой орган может быть создан исключительно в системе исполнительной власти, но и он не сможет, мы полагаем, объединить все виды контроля и систему осуществляющих его органов.

Изучая контроль законодательной власти, автор, рассматривая вопросы взаимодействия и взаимного контроля Президентской власти и парламентаризма, высказывает предложения о целесообразности расширения контрольных функций со стороны Федерального Собрания Российской Федерации как структуре, стоящей ближе к народу. В то же время, как считает автор, есть настоятельная потребность усилить контроль и за деятельностью самого Федерального Собрания Российской, народных депутатов и сенаторов России, прежде всего, в вопросах ответственности народных избранников перед избирателями за невыполнение ими своих предвыборных обещаний, усовершенствовать механизм предотвращения проникновения представителей «уголовных структур» в орган законодательной власти.

Автор предлагает в компетенцию административного судопроизводства детально ввести правовые споры о:

а) решении (действиях/бездействии) органов государственной исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также служащих, не являющихся должностными лицами, но участвующих в подготовке, издании и предоставлении гражданам России, иностранцам, лицам без гражданства и юридическим лицам соответствующих документов, на базе которых физические и юридические лица совершают юридически значимые действия;

б) решении (действиях/бездействиях) должностных и других лиц коммунальных служб, служб энерго-, водоснабжения и др., которыми в одностороннем порядке вводятся правила предоставления услуг, требования к потребителям, применяются принудительные действия;

в) необходимости принятия управленческих решений, совершения ответных действий (или воздержания от них) органами исполнительной власти и местного самоуправления (их должностными лицами) в интересах граждан или юридических лиц;

г) законности решений, принятых юрисдикционными органами в отношении физических и юридических лиц о применении к ним мер административного принуждения.

При анализе контрольных полномочий органов местного самоуправления автор полагает, что эти контрольные полномочия в целом ряде случаев носят декларативный характер, они не подкреплены реальными принудительно-властными полномочиями. Важное место в этой связи занимает вопрос рационального соотношения полномочий центра и местных органов, поскольку иногда административный контроль за органами местного самоуправления может принимать гипертрофированные формы, перерождаясь в опосредованную форму давления со стороны центра на местную власть.

Изучая приоритетные направления контроля в государственном управлении, среди ключевых направлений контроля автор отличает те, которые жизненно важны как для безопасности человека, так и для государства, общества, даже мира в целом. К таким направлениям контроля в нынешних условиях развития державы следует отнести контроль за поддержанием:

- а) экологической безопасности;
- б) внутренней финансовой безопасности;
- в) внешней экономической безопасности;
- г) управленческой безопасности.

Автор отмечает, что экологический контроль имеет важное значение в защите населения от воздействия вредных веществ или еще не получивших окончательного определения относительно их влияния на организм человека. Среди способов экологической защиты населения автор предлагает на законодательном уровне закрепить обязанность производителя, продавца указывать способ выращивания продукта или сырья, из которого он произведен, установить повышенную юридическую ответственность за умышленное сокрытие такой информации, увеличить ответственность за ненадлежащее отношение к делу структур и лиц, на которых возложена обязанность по тестированию пищевой и другой продукции и контролю за ее распространением на территории России (особенно поступающей из-за границы).

Автор признает, что финансовый контроль – важный элемент управления, своеобразный способ защиты от внутренней финансовой опасности. По мнению автора, финансовый контроль – это урегулированная нормативными актами деятельность государственных и негосударственных контролирующих органов специализированной направленности, осуществляемая путем проведения ревизий, проверок, других процессуально очерченных контрольных действий, его цель – обеспечение законности и дисциплины в сфере финансовых и хозяйственных правоотношений, разоблачение нарушений финансового или хозяйственного законодательства, устранение недостатков в их применении, привлечение виновных к

правовой ответственности, а также оказание помощи подконтрольной структуре на объекте.

Нормативная база финансового контроля в России достаточна для его осуществления. В то же время единый нормативный акт федерального уровня, устанавливающий основные правила организации и осуществления финансового контроля, общие контрольные полномочия и, особенно, порядок взаимодействия органов финансового контроля в Российской Федерации, отсутствует. Такое часто приводит к дублированию функций органов контроля, усиливает контрольный «пресс» на хозяйствующие субъекты, уменьшая одновременно его эффективность, провоцирует некоторых специалистов-контролеров на использование пробелов законодательства в собственных корыстных целях. По этому поводу автор придерживается мнения о необходимости подготовки и принятия Федерального закона Российской Федерации «О едином финансовом контроле». Считаю также, что закон обязательно должен содержать раздел «Порядок взаимодействия органов финансового контроля и правоохранительных органов», где определялись бы пути избегания дублирования контрольных действий на объектах контроля, а также правила привлечения (в случае необходимости) специалистов контролируемых органов для предоставления ими помощи правоохранительным структурам.

Уточняя понятие «таможенный контроль», автор отмечает, что данный вид контроля посвящен важному направлению государственного управления – обеспечению внешней экономической безопасности. Таможенный контроль является принципиальным инструментом регулирования внешнеэкономической деятельности и поддержания баланса интересов государств мирового общества.

Значительное усиление таможенного контроля обусловлено и существенным увеличением количества субъектов таможенных правоотношений как в лице дружественных стран мира, с одной стороны, так и всей совокупности предприятий, организаций, частных лиц, являющихся субъектами внешнеэкономической деятельности, – с другой.

К основным функциям таможенного контроля автор относит:

- а) наполнение «государственной казны» путем взимания пошлины и других таможенных платежей;
- б) защиту внешних и внутренних экономических интересов государства и национального производителя;
- в) реализацию и обеспечение законности и дисциплины участников таможенных правоотношений;
- г) предупреждение и пресечение нарушений таможенных правил, применение правовых санкций в отношении правонарушителей;
- д) разработку и внедрение (вместе с другими компетентными органами) механизма внешней и внутренней экономической политики.

Рассматривая контроль за применением законодательства о борьбе с коррупцией, автор отмечает, что коррупция определяется как одно из наиболее опасных для общества и государства явлений. Она подрывает авторитет государственного аппарата, дискредитирует его деятельность, разрушает основные принципы, на которые опирается любое демократическое правовое государство:

- а) равенства граждан перед законом;
- б) справедливости;
- в) беспристрастности правосудия.

Это своего рода «управленческая опасность». Кроме того, коррупция наносит государству значительный экономический и политический ущерб, серьезно тормозит поступательное развитие общества. Коррупция в государстве сводит практически к нулю потенциальную эффективность любых экономических и социальных программ страны, результативность различных видов контроля.

Контроль за применением законодательства, направленного на ликвидацию или хотя бы ослабление этого опасного явления, является важной составляющей укрепления законности и дисциплины в державе.

По нашему мнению, административные способы борьбы с коррупцией делятся на два значительных блока:

- 1) принятие соответствующих норм (то есть нормотворчество);
- 2) применение норм права (правоприменительная деятельность).

Работа по совершенствованию нормативных актов, направленных на борьбу с коррупцией, должна рассматриваться как один из важнейших этапов для преодоления этого негативного явления.

Прорабатывая контрольно-административные производства, их виды, тенденции развития и законодательное регулирование, автор отмечает, что они должны соответствовать таким основным принципам, как законность, гласность, беспристрастность, систематичность.

Традиционно административные производства рассматриваются как часть административного процесса, соотносимая с ним как категория особенного с общим. На наш взгляд, административные производства наполняют собой структурно неоднородный административный процесс.

К специфическим чертам административных производств (в том числе контрольных) автор относит и то, что все они имеют разную нормативную базу. В то же время всем им присущи и общие черты, к которым можно отнести наличие:

- определенной степени урегулированности административно-процессуальных норм;
- обязательной стороны в производстве – органа государственной исполнительной власти или его отдельного подразделения, должностного лица, наделенного государственно-властными полномочиями в административных правоотношениях;
- стадий (последовательности процессуальных действий);
- определенной направленности – решение конкретных дел в сфере государственного управления или технических вопросов, связанных с ним (например, делопроизводство);
- общих правил обжалования или опротестования.

Контрольные производства в научной статье определяются как совокупность последовательных, организационно связанных и нормативно закрепленных юридически значимых действий, имеющих целью предоставить компетентным органам и их должностным лицам на практике возможность реализовывать свои контрольно-надзорные полномочия.

В составные элементы контрольных производств входят: субъекты контроля, объекты контроля, нормативная база контроля, юридические факты, непосредственные контрольно-надзорные правоотношения.

С указанными элементами тесно связаны стадии контрольных производств, под которыми автор понимает ряд организационно связанных между собой

последовательных действий по установлению соответствующего факта (характерных признаков того или иного правоотношения).

Анализ действующего законодательства позволяет автору выделить следующие основные стадии контрольных производств:

1) выявление нарушения (основаниями здесь является любая достоверная информация о недостатках на объекте контроля или текущего плана работы субъекта контроля);

2) непосредственное изучение полномочными лицами контрольно-надзорного органа положения дел на подконтрольном объекте (путем сравнения с нормативными требованиями);

3) документальное оформление результатов контроля;

4) применение (при наличии оснований) мер административного принуждения к правонарушителям.

В юридической литературе практически не существует классификации видов контрольных производств. По нашему мнению, виды контрольных производств целесообразно классифицировать по их особым свойствам: по целям, последовательности процедурных действий, способам получения результатов, форме закрепления результатов, юридическим последствиям.

В свою очередь, в соответствии с целями виды контрольных производств мы подразделяем на следующие: производство по обеспечению финансовой дисциплины, производство по обеспечению требований таможенного законодательства, производство по применению мер административного принуждения, производство по рассмотрению обращений граждан, организационно-распорядительные производства. По способу закрепления результатов контрольных производств выделяем: документальный способ, устное сообщение, показания специальных приборов (измерение). По юридическим последствиям контрольные производства классифицируем на юридические последствия (например, наложение административного взыскания, увольнение с работы, предоставление или отмена льгот), а также не порождающие юридические последствия (делопроизводство).

Существенно влияют на качество контроля препятствия контролерам в их деятельности со стороны подконтрольных структур. По нашему мнению, все государственные контролирующие структуры в таких случаях должны иметь право останавливать акты и действия подконтрольных объектов. В ряде случаев в целях практического обеспечения реализации своих контрольных полномочий субъектам контроля следует предоставить право обращаться за содействием в силовые структуры. Для силовых структур такое обращение должно являться актом обязательного исполнения, что следует закрепить в соответствующем законе.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Мартынов, А. В. Административные акты органов государственного контроля и надзора: понятие, особенности и классификация // Законы России: опыт, анализ, практика. 2023. № 11. С. 8–22.

2. Винокурова, М. А., Майорова, Е. Н. Модель системы профилактики нарушений при осуществлении государственного контроля (надзора) // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2023. № 3 (65). С. 24–31.

3. Спиридонов, А. А. Развитие государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля: конституционно-правовой взгляд // Российская юстиция. 2023. № 3. С. 72–79.
4. Дицевич, Я. Б., Яровой, А. В. Повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства органами контроля (надзора) в условиях проводимой административной реформы // Административное и муниципальное право. 2023. № 1. С. 1–8.
5. Гурина, О. В. Формы государственного контроля (надзора): правовой анализ // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки. 2023. № 2. С. 77–82.
6. Мартынов, А. В. Контроль и надзор в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11(99). С. 50–59.
7. Балковая, В. Г. Становление функций контроля и надзора в Российской империи в XVIII веке // Закон и право. 2022. № 1. С. 19–25.
8. Костылев, В. В. Организационно-правовые проблемы осуществления контроля и надзора в публичном управлении // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2022. Т. 8 (74). № 2. С. 315–324.
9. Абдулазизов, М. М. Соотношение ведомственного контроля и прокурорского надзора // Закон и право. 2022. № 3. С. 123–125.
10. Зырянов, С. М. Государственный контроль (надзор). М. : Общество с ограниченной ответственностью «Юридическая фирма контракт», 2023. 232 с.
11. Зубарев, С. М., Лебедева, Е. А., Петров, М. П. Обеспечение законности в государственном управлении : учеб. пособие для практикующих юристов, преподавателей и обучающихся образовательных организаций высшего образования, осуществляющих подготовку юристов. Министерство науки и высшего образования Российской Федерации; Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА). М. : ООО «Перспектив», 2023. 160 с.
12. Сукало, Г. М. Надзор и контроль в сфере безопасности. М. : ООО «Директ-Медиа», 2022. 308 с.
13. Ануфриева, Е. И., Легкий, Д. М., Печнина, Н. В., Ярина, Т. А. Надзор и контроль в сфере безопасности. М. : ООО «Издательство «КноРус», 2022. 176 с.
14. Дронова, М. В. Надзор и контроль в сфере безопасности : учеб. пособие для бакалавров направления подготовки 20.03.01 «Техносферная безопасность». Тюмень : Государственный аграрный университет Северного Зауралья, 2022. 112 с.
15. Стенькин, Д. С. Государственный контроль в Российской Федерации : учеб.-метод. пособие для аудиторной и самостоятельной работы магистрантов. Саранск : Научно-исследовательский институт регионологии федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева», 2022. 140 с.

REFERENCES

1. Martynov, A. V. Administrativnyye akty organov gosudarstvennogo kontrolya i nadzora: ponyatiye, osobennosti i klassifikatsiya [Administrative acts of state control and supervision bodies: the concept, features and classification]. Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika – Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2023, no. 11, pp. 8–22.

2. Vinokurova M. A., Mayorova Ye. N. Model' sistemy profilaktiki narusheniy pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) [The model of the system of prevention of violations in the implementation of state control (supervision)]. Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika – Legal science and law enforcement practice. 2023, no. 3(65), pp. 24–31.

3. Spiridonov A. A. Razvitiye gosudarstvennogo kontrolya (nadzora), munitsipal'nogo kontrolya i obshchestvennogo kontrolya: konstitutsionno-pravovoy vzglyad [The development of state control (supervision), municipal control and public control: a constitutional and legal view]. Rossiyskaya yustitsiya – Russian Justice. 2023, no. 3, pp. 72–79.

4. Ditsevich YA. B., Yarovoy A. V. Povysheniye effektivnosti prokurorskogo nadzora za ispolneniyem zakonodatel'stva organami kontrolya (nadzora) v usloviyakh provodimoy administrativnoy reformy [Improving the effectiveness of prosecutorial supervision over the implementation of legislation by control (supervision) bodies in the context of ongoing administrative reform]. Administrativnoye i munitsipal'noye pravo – Administrative and Municipal Law. 2023, no. 1, pp. 1–8.

5. Gurina O. V. Formy gosudarstvennogo kontrolya (nadzora): pravovoy analiz [Forms of state control (supervision): legal analysis]. Vestnik Polotskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya D. Ekonomicheskiye i yuridiche-skiye nauki – Vestnik of the Polotsk State University. Series D. Economic and legal sciences. 2023, no. 2, pp. 77–82.

6. Martynov A. V. Kontrol' i nadzor v sfere obespecheniya natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [Control and supervision in the field of ensuring national security of the Russian Federation]. Vestnik Universiteta imeni O. Ye. Kutafina (MGYUA) – Vestnik of the O. E. Kutafin University (MGUA). 2022, no. 11(99), pp. 50–59.

7. Balkovaya V. G. Stanovleniye funktsiy kontrolya i nadzora v Rossiyskoy imperii v XVIII veke [The formation of control and supervision functions in the Russian Empire in the XVIII century]. Zakon i pravo – Law and Legal. 2022, no. 1, pp. 19–25.

8. Kostylev V. V. Organizatsionno-pravovyye problemy osushchestvleniya kontrolya i nadzora v publichnom upravlenii [Organizational and legal problems of control and supervision in public administration]. Uchenyye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo – Yuridicheskiye nauki Scientific notes of the V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Legal sciences. 2022, vol. 8 (74), no. 2, pp. 315–324.

9. Abdulazizov M. M. Sootnosheniye vedomstvennogo kontrolya i prokurorskogo nadzora [The ratio of departmental control and prosecutorial supervision]. Zakon i pravo – Law and Legal. 2022, no. 3, pp. 123–125.

10. Zyryanov, S. M. Gosudarstvennyy kontrol' (nadzor) [State control]. Moscow, 2023. 232 p.

11. Zubarev, S. M., Lebedeva, Ye. A., Petrov, M. P. Obespecheniye zakonnosti v gosudarstvennom upravlenii [Ensuring the rule of law in public administration]. Moscow, 2023, 160 p.

12. Sukalo, G. M. Nadzor i kontrol' v sfere bezopasnosti [Supervision and control in the field of security]. Moscow, 2022, 308 p.

13. Anufriyeva, Ye. I., Legkiy, D. M., Pechnina, N. V., Yarina, T. A. Nadzor i kontrol' v sfere bezopasnosti [Supervision and control in the field of security]. Moscow, 2022, 176 p.

14. Dronova, M. V. Nadzor i kontrol' v sfere bezopasnosti [Supervision and control in the field of security]. Moscow, 2022, 112 p.

15. Sten'kin, D. S. Gosudarstvennyy kontrol' v Rossiyskoy Federatsii [State Control in the Russian Federation]. Saransk, 2022, 140 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Беженцев Александр Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права. Северо-Западный институт управления – филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». 199178, Санкт-Петербург, Средний пр. В.О., д. 57/43

SPIN-код: 5243-1039, AuthorID: 271235; ORCID: 0000-0002-9909-9869

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bezhentsev Alexander Anatolevich, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of criminal law. Northwestern Institute of Management – branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation. 199178, St. Petersburg, Sredny Ave. V. O., apt. 57/43

SPIN code: 5243-1039, AuthorID: 271235; ORCID: 0000-0002-9909-9869

Статья поступила в редакцию 09.07.2024; одобрена после рецензирования 09.08.2024; принята к публикации 19.09.2024.

The article was submitted 09.07.2024; approved after reviewing 09.08.2024; accepted for publication 19.09.2024.