

УДК 342.9



ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2025 г. С. А. Агамагомедова

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: saniyat_aga@mail.ru

Поступила в редакцию 23.10.2024 г.

Аннотация. В статье исследуются особенности принципов государственного контроля (надзора) в решениях Конституционного Суда РФ. На основе анализа правовых позиций органа конституционного правосудия выделены значимые аспекты понимания принципов государственного контроля (надзора), связанные с определением контрольной функции государства в регулятивном механизме, структурной систематизацией контрольно-надзорной деятельности, определенностью и согласованностью ее регулирования, защитой процедурных прав подконтрольных лиц, учете конституционных принципов. Сформулированы выводы о конституционализации контрольно-надзорных правоотношений, о роли позиций Конституционного Суда РФ в толковании нормативных правовых актов и формировании единообразного правоприменения при осуществлении государственного контроля (надзора).

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), принципы, конституционные принципы, ценности, Конституционный Суд РФ, добросовестность, правовой институт.

Цитирование: Агамагомедова С.А. Принципы государственного контроля (надзора) в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Государство и право. 2025. № 2. С. 41–49.

DOI: 10.31857/S1026945225020043

PRINCIPLES OF STATE CONTROL (SUPERVISION) IN DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

© 2025 S. A. Agamagomedova

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: saniyat_aga@mail.ru

Received 23.10.2024

Abstract. The article examines the features of the principles of state control (supervision) in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. Based on the analysis of the legal positions of the constitutional justice body, significant aspects of understanding the principles of state control (supervision) are identified related to the definition of the control function of the state in the regulatory mechanism, structural systematization of control and supervisory activities, protection of procedural rights of controlled persons, taking into account constitutional principles. Conclusions are formulated on the constitutionalization of control and supervisory legal relations, on the role of the positions of the Constitutional Court of the Russian Federation in the interpretation of normative legal acts and the formation of uniform law enforcement in the implementation of state control (supervision).

Key words: state control (supervision), principles, constitutional principles, values, Constitutional Court of the Russian Federation, good faith, legal institution.

For citation: Agamagomedova, S.A. (2025). Principles of state control (supervision) in decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 2, pp. 41–49.

Введение

В условиях активного реформирования отечественной системы государственного контроля (надзора) научная разработка, теоретико-правовое обоснование различных элементов такой системы становятся весьма востребованными. Особое место в подобной системе занимают принципы государственного контроля (надзора), которые выступают своего рода организующим стержнем всех контрольно-надзорных процедур, всего спектра контрольно-надзорных связей между органами публичной власти и подконтрольными лицами. В большинстве своем такие принципы (как общие (общеправовые), так и специальные (отраслевые)) закреплены в действующем законодательстве о государственном контроле (надзоре). При этом их понимание и использование при осуществлении контрольно-надзорного взаимодействия не ограничивается официальной позицией законодателя, тем более что принципы целого ряда социально значимых видов государственного контроля (надзора) нормативно не установлены (например, принципы налогового, таможенного контроля).

Принципы государственного контроля (надзора) закономерно отражаются в судебном и административном правоприменении. Важное место в понимании и реализации таких принципов имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ. В актах конституционного правосудия принципы

государственного контроля (надзора) получают развитие особого свойства. Их положения не просто способствуют правильному пониманию таких принципов, их эффективному использованию, обоснованному применению, но и корректируют как правоприменение, так и нормотворчество в направлении, заданном базовыми конституционными принципами и ценностями.

Понятие и система принципов государственного контроля (надзора)

Под принципами государственного контроля (надзора) в современной юридической науке принято понимать исходные, фундаментальные идеи, начала, в соответствии с которыми строится и функционирует система контроля¹. При этом множество существующих научных определений таких принципов позволяет выделить как минимум три аспекта их возможного закрепления или потенциальной формализации: нормативно-правовые акты, научная доктрина и в определенной степени правоприменительная практика. Причем так или иначе подобные аспекты (полностью или частично) присутствуют в обосновании принципов государственного

¹ См.: Зубарев С.М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 13.

контроля (надзора) в исследованиях как советских ученых², так и российских специалистов³.

Принципам государственного контроля (надзора), муниципального контроля посвящена гл. 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». К числу таковых законодателем отнесены: законность и обоснованность; стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований; соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц; охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц; недопустимость злоупотребления правом; соблюдение охраняемой законом тайны; открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля; оперативность при его осуществлении⁴.

В более усеченном варианте, в качестве специальных или отраслевых принципов они закреплены в целом ряде федеральных законов⁵. В отдельных отраслях права принципы государственного регулирования и контроля в понимании законодателя совпадают⁶ либо закреплены принципы государственной политики в области конкретного вида государственного контроля (к примеру, экспортного контроля⁷).

А.Ф. Ноздрачев полагает, что систематизация принципов правового регулирования и организации контроля выступает неотъемлемой составляющей целостной концепции развития государственного контроля в Российской Федерации⁸.

В структуре системы принципов государственного контроля (надзора) как правило выделяют

группы общих и специальных принципов⁹. Последнюю группу принципов ученые применительно к отдельным видам контрольно-надзорной деятельности также называют принципами, носящими более прикладной характер¹⁰.

Полагаем, что на основе обозначенной нами выше триады, в рамках которой принципы контрольно-надзорной деятельности могут быть материализованы (норма, доктрина, практика), принципы государственного контроля (надзора) могут также быть дифференцированы в зависимости от того, каким образом они закреплены. Представляется, что на основе данного критерия принципы могут быть разделены на: закрепленные и не закрепленные в нормативно-правовом поле; разработанные и недостаточно разработанные в доктринальном плане; апробированные и недостаточно апробированные правоприменительной практикой.

Кроме того, в системе принципов государственного контроля (надзора) имеют место базовые, универсальные принципы, присущие всему правовому регулированию в целом, так называемые принципы права как таковые. Не случайно в ряде случаев (их мы называли выше) законодатель отождествляет принципы государственного контроля (надзора) с принципами государственного регулирования или государственной политики в определенной сфере общественных отношений. К такого рода принципам, на наш взгляд, следует отнести, к примеру, принцип гуманизма, который позволяет рассматривать права человека как принципы права. Ученые обращают внимание на общепризнанный «открытый характер» прав человека, который и обуславливает их понимание как принципов права. Причем под последними понимаются сугубо юридические требования, в конечном счете восходящие к принципу формального равенства как равенства в свободе, конкретизирующие и развивающие его¹¹. Ученые, исследующие конституционно-правовые аспекты государственного и общественного контроля в их единстве, отмечают, что контроль и надзор являются необходимым инструментарием для обеспечения прав человека¹².

² См., напр.: *Шорина Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 61.

³ См.: Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / авт.-сост. А.А. Спиридонов. М., 2011. С. 15, 16.

⁴ См.: СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5007.

⁵ См.: Федеральный закон от 22.12.2008 № 268-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Технический регламент на табачную продукцию» (ст. 17) // Росс. газ. 2008. 26 дек.; Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О Счетной палате Российской Федерации» (ст. 4) // Росс. газ. 2013. 10 апр.; и др.

⁶ См.: Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об электроэнергетике» (ст. 20) // Росс. газ. 2003. 1 апр.; Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О валютном регулировании и валютном контроле» (ст. 3) // Росс. газ. 2003. 17 дек.

⁷ См.: Федеральный закон от 18.07.1999 № 183-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «Об экспортном контроле» (ст. 5) // Росс. газ. 1999. 29 июля.

⁸ См.: *Ноздрачев А.Ф.* Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал рос. права. 2012. № 6. С. 24, 25.

⁹ См.: *Зубарев С.М.* Указ. соч. С. 15; Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / авт.-сост. А.А. Спиридонов. С. 15, 16.

¹⁰ См.: *Грачева Е.Ю.* Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4 (4). С. 27, 28.

¹¹ См.: *Варламова Н.В.* Права человека как принципы права // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 6 (157). С. 146–171.

¹² См.: *Спиридонов А.А.* Конституционно-правовые аспекты государственного и общественного контроля (в русле воззрений профессора Е.И. Козловой) // Вестник РАЕН. 2024. Т. 24. № 2. С. 17.

Безусловно, права человека могут пониматься в качестве принципа государственного контроля (надзора). Подтверждением этого можно считать тот факт, что в соответствии с действующим законодательством государственный контроль (надзор) понимается как деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, которые установлены исключительно в целях защиты охраняемых законодательством ценностей. А последние включают в себя, прежде всего, жизнь и здоровье людей, права и законные интересы граждан и организаций, а также иные составляющие¹³.

Принципы государственного контроля (надзора) в актах конституционного правосудия

Ученые справедливо отмечают, что в условиях отсутствия прецедентного права (по крайней мере в том развитом виде, как это характерно для англосаксонской системы) именно решения органов конституционного правосудия, являясь разновидностью актов судебного правотворчества, призваны оказывать активное влияние на развитие правовой системы, обеспечивать единообразие судебного и иных форм правоприменения¹⁴.

Признавая наличие широкого и узкого подходов к пониманию термина «решения Конституционного Суда РФ», нами данное понятие используется в предлагаемой статье в широком смысле, т.е. к подобным решениям отнесены все виды актов, которые принимает Конституционный Суд РФ. В этой связи следует согласиться с авторами, полагающими, что решения в узком смысле (в определении положений ст. 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁵) не могут быть рассмотрены в качестве источника (формы) права, так как не отвечают основным критериям этого понятия¹⁶.

Обзор правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам осуществления различных видов государственного контроля (надзора) позволяет выделить несколько аспектов отражения в них понимания принципов современной контрольно-надзорной деятельности государства. Во-первых, в отдельных решениях Конституционного Суда РФ можно увидеть

позицию по определению места контрольной функции государства в структуре организующего и регулирующего воздействия в целом. В качестве примеров можно привести положения решений Конституционного Суда РФ, которые относят систему мер налогового контроля к элементам правового механизма, гарантирующего исполнение конституционной обязанности по уплате налогов¹⁷, а также признают контрольную функцию государства по своей конституционно-правовой природе производной от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения¹⁸. Высший орган конституционного правосудия характеризовал контрольную функцию государства на различных этапах правового регулирования, на различных стадиях реформирования системы государственного контроля (надзора). Конституционный Суд РФ обращает внимание на всеобщность контрольной функции государства, которая присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления¹⁹, отмечает применительно к экономической сфере, что контрольная функция представляет собой одновременно право и обязанность государства²⁰.

Подобные положения отражают такие принципы государственного контроля (надзора), как законность и обоснованность, а также определенным образом характеризуют принципы независимости контрольно-надзорных органов, недопущения влияния на их деятельность, их самостоятельности в принятии решений в рамках и (или) по результатам контрольно-надзорной деятельности, их право на усмотрение при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий. С учетом того, что последние принципы прямо не закреплены законодателем, посыл органа конституционного правосудия в направлении их понимания и трактовки имеет важное значение как для правоприменителя, так и для нормотворца.

Во-вторых, в решениях Конституционного Суда РФ часто упоминаются отдельные аспекты

¹³ См.: Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (ч. 1 ст. 5) // Росс. газ. 2020. 5 авг.

¹⁴ См.: Бондарь Н. С. Акты конституционного правосудия как межотраслевой источник практической юриспруденции // Вестник юридического факультета ЮФУ. 2014. № 1 (1). С. 9.

¹⁵ См.: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 31.07.2023) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13, ст. 1447.

¹⁶ См.: Садохина Н. Е. Решения Конституционного Суда РФ в системе источников российского права // Пробелы в рос. законодательстве. 2018. № 4. С. 38.

¹⁷ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2023 № 41-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 2 статьи 105.17 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой публичного акционерного общества «Вымпел-Коммуникации» // Росс. газ. 2023. 25 июля.

¹⁸ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2008 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В. В. Михайлова» // Росс. газ. 2008. 1 авг.

¹⁹ См.: там же.

²⁰ См.: там же.

структурной систематизации разновидностей государственного контроля (надзора), что свидетельствует об отражении принципов отраслевой целостности и системности правового регулирования. При этом зачастую высший орган конституционного правосудия выражает одновременно и межотраслевые подходы в регулировании контрольно-надзорной деятельности.

Конституционный Суд РФ, по сути, систематизирует (структурирует) самостоятельные виды контроля, выделяет в нем отдельные направления (например, проверку налоговыми органами полноты исчисления и уплаты налогов в связи с совершением сделок между взаимозависимыми лицами позиционирует в качестве направления налогового контроля²¹).

Позиции органа конституционного правосудия, с одной стороны, отражают отраслевую специфику самостоятельных видов контроля, разграничивают сферы контрольно-надзорного воздействия, с другой — одновременно раздвигают пределы этих сфер на основании критериев более универсального свойства, прежде всего конституционных принципов регулирования определенных групп общественных отношений²². Примером может служить позиция Конституционного Суда РФ, заключающаяся в том, что конституционные гарантии прав налогоплательщиков охватывают все отношения, связанные с установлением налогов и сборов, и признающая возможность использования в целях налогового регулирования различных по своей формально-отраслевой принадлежности правовых средств²³.

В-третьих, позиции Конституционного Суда РФ свидетельствуют об отражении соотношения определенности (недвусмысленности) и согласованности правового регулирования государственного контроля (надзора). Представляется, что Конституционный Суд РФ обращается не только к контролеру, т.е. правоприменителю, но и к законодателю, называя среди принципов регулирования государственного контроля в сфере экономической деятельности не только равенство и справедливость, но и требования определенности, ясности, недвусмысленности правовых

норм, их согласованности с системой действующего правового регулирования²⁴.

Принцип справедливости отражается в актах судебного правосудия по вопросам контрольно-надзорного внимания государства достаточно часто. К примеру, применительно к исполнению прокурором своих обязанностей Конституционный Суд РФ говорит о принципах законности, объективности, справедливости и беспристрастности, а также в рамках универсализации контрольно-надзорной функции государства обосновывает условия сочетания специализированного федерального государственного надзора, осуществляемого уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, и прокурорского надзора в определенной сфере регулирования²⁵.

В-четвертых, конституционное правосудие направлено на поддержание оптимального баланса между стимулированием свободы и обоснованностью вмешательства государства в регулирование общественных отношений, прежде всего в экономической сфере.

Защищая права участников предпринимательской деятельности, в равной мере учитывая публичные интересы и интересы всех категорий хозяйствующих субъектов, конституционный нормоконтроль вносит свой вклад в становление благоприятной деловой среды, поступательное экономическое развитие, в претворение положений ст. 75¹ Конституции РФ²⁶. При этом применительно к каждой конкретной

²¹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2023 № 41-П.

²² См., напр.: Кобзарь-Фролова М.Н. Влияние конституционных норм-принципов на налогообложение в Российской Федерации // Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Москва, 16–17 марта 2012 года. М., 2012. С. 172–178.

²³ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 5 и статьи 391 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества “Омскшина”» // Росс. газ. 2013. 12 июля.

²⁴ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 11.06.2024 № 1437-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Ле-Интеграция” на нарушение его конституционных прав подпунктами 2, 3 и 6 пункта 1 статьи 31, абзацами вторым–четвертым пункта 1 статьи 92 и статьей 94 Налогового кодекса Российской Федерации» // В официальных источниках опубликовано не было.

²⁵ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений “Агора”, межрегиональной общественной организации “Правозащитный центр “Мемориал””, международной общественной организации “Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество “Мемориал””, региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам “Гражданское содействие”, автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг “Забайкальский правозащитный центр”, регионального общественного фонда “Международный стандарт” в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // Росс. газ. 2015. 2 марта.

²⁶ См.: Информация «Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018–2020 годов)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 17.12.2020) // В официальных источниках опубликована не была.

нормоконтрольной ситуации поиск подобного баланса осложнен многочисленностью групп интересов участников контрольно-надзорных правоотношений, среди которых частные и публичные, отдельные частные, индивидуальные и коллективные²⁷.

В-пятых, в положениях актов Конституционного Суда РФ явственно прослеживается направление защиты не просто прав невластных (или подконтрольных) субъектов, а именно процедурных прав посредством в том числе расширительного толкования действующего законодательства (ученые также обращают внимание на важность расширительного толкования принципа открытости и доступности контрольно-надзорной деятельности²⁸). Отражением подобной защиты служит позиция Конституционного Суда РФ, признавшего факт необеспечения действующим правовым регулированием права подконтрольного лица на ознакомление с материалами контрольно-надзорного мероприятия²⁹. Представляется, что в данном случае можно говорить об отражении в акте конституционного правосудия принципа открытости и доступности информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора). Целями процедурного свойства обусловлены также позиции Конституционного Суда РФ, заключающиеся в рекомендациях контрольно-надзорным органам «избегать формального подхода к решению вопроса о назначении и проведении проверок»³⁰. По сути, судебный орган признает потенциальные риски формализма в контрольно-надзорных процедурах, обозначает своего рода «антипринцип» для контролеров, использование которого необходимо минимизировать.

Кроме того, Конституционный Суд РФ неоднократно обращал внимание на необходимость соблюдения контрольно-надзорными органами процедурных сроков, устанавливаемых в целях недопущения

избыточного или не ограниченного по продолжительности применения мер контроля³¹.

Уровень контроля Конституционного Суда РФ позволяет расширить пределы действия базового принципа контрольно-надзорной деятельности — принципа законности и обоснованности. Представляется, что если в рамках Федерального закона № 248-ФЗ действие принципа распространяется исключительно на саму контрольно-надзорную деятельность, т.е. деятельность по оценке соблюдения обязательных требований, то судебный контроль дает возможность оценить законность и обоснованность не только самого контроля (надзора) со стороны государства, но и законность и обоснованность установления обязательных требований. Подобное расширительное толкование принципа законности, по мнению ученых, присуще положениям Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». В этом смысле нарушения законности могут выражаться в установлении избыточных или необоснованных обязательных требований³².

Думается, несколько суженный, ограниченный границами публично-правового института государственного контроля (надзора) смысл придается и некоторым иным принципам контрольно-надзорной деятельности, закрепленным на нормативно-правовом уровне. Так, Федеральный закон № 248-ФЗ называет принцип стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований, хотя правильнее было бы говорить о добросовестности как более универсальном свойстве рассматриваемых правоотношений, о добросовестности как публично-правовой категории³³, а применительно к невластным субъектам — о презумпции добросовестности, которая выступает важнейшей гарантией прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля³⁴.

В-шестых, отражаемые в практике Конституционного Суда РФ принципы государственного контроля (надзора) закономерно базируются на основополагающих конституционных принципах, представляются через призму конституционных установок и ориентиров при регулировании общественных отношений.

²⁷ См.: Информация Конституционного Суда РФ «Актуальные конституционно-правовые аспекты обеспечения экономической, политической и социальной солидарности: к 30-летию Конституции Российской Федерации (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2020–2023 годов)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 14.11.2023) // В официальных источниках опубликована не была.

²⁸ См.: Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор). М., 2023. С. 44.

²⁹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 28.04.2023 № 22-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 235 Федерального закона “О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “ИЗИ ЧАЙНА КОРПОРЕЙТ”» // Росс. газ. 2023. 17 мая.

³⁰ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2023 № 41-П.

³¹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.Д. Егорова и Н.В. Чуева» // Росс. газ. 2004. 27 июля.

³² См.: Зырянов С.М. Указ. соч. С. 137.

³³ См.: Агамагомедова С.А. Добросовестность как категория публичного права и ее учет при осуществлении государственного контроля и надзора // Государство и право. 2020. № 7. С. 124–131.

³⁴ См.: Ноздрачев А.Ф. Указ. соч. С. 19.

Так, к примеру, с этой точки зрения налоговый контроль позиционируется в качестве «государственного контроля за исполнением конституционной обязанности платить законно установленные налоги и сборы (статья 57 Конституции Российской Федерации)»³⁵.

В позициях судебного органа принципы классифицируются, дифференцируются по уровням, блокам. К примеру, в отношении налогового контроля Конституционный Суд РФ говорит о конституционных принципах налогообложения, относя к ним юридическое равенство налогоплательщиков, всеобщность и соразмерность налогообложения, равное налоговое бремя; о конституционных принципах налоговой ответственности, таких как справедливость, соразмерность и неотвратимость; и обосновывает недопустимость деформации той или иной группы принципов в правовом государстве³⁶.

В положениях решений Конституционного Суда РФ находим модели соотношения различных групп принципов государственного контроля (надзора), основанных на общности конституционных принципов регулирования различных сфер социальной жизни, иерархию и варианты сосуществования принципов различной отраслевой принадлежности и регулятивной направленности.

Следует отметить, что положения решений Конституционного Суда РФ отражают понимание содержания принципов не только самой контрольно-надзорной деятельности, но и деятельности подконтрольной. С учетом «вторичности» контрольно-надзорных правоотношений применительно к «первичным», базовым правоотношениям, содержание которых и выступает предметом государственного контроля (надзора), отмечаемой еще советскими исследователями контроля³⁷, обоснование принципов деятельности проверяемых лиц имеет огромное значение. На упорядочение, оптимизацию этой деятельности нацелен государственный контроль (надзор), ради нее контрольно-надзорное воздействие и возникает, инициируется публичной властью.

³⁵ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 11.06.2024 № 1437-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Ле-Интеграция» на нарушение его конституционных прав подпунктами 2, 3 и 6 пункта 1 статьи 31, абзацами вторым–четвертым пункта 1 статьи 92 и статьей 94 Налогового кодекса Российской Федерации» // В официальных источниках опубликовано не было.

³⁶ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2017 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е.Н. Беспутина, А.В. Кульбацкого и В.А. Чапланова» // Росс. газ. 2017. 5 апр.

³⁷ См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987.

В актах конституционного правосудия обращается внимание на «необходимость стимулирования свободной, основанной на принципах самоорганизации хозяйственной деятельности предпринимателей как основных субъектов рыночной экономики», что в конечном счете позволит достичь «конституционной цели оптимизации вмешательства государства в регулирование экономических отношений»³⁸. В 1980-е годы ученые также признавали творческий характер контрольной деятельности и наличие свободы в подконтрольных отношениях. Так, В.М. Горшенев и И.Б. Шахов полагали, что контрольная деятельность сопутствует динамическим процессам общественной жизни, сопровождает их, способствует и обеспечивает развитие общественных отношений с предоставлением подконтрольным объектам возможностей для самостоятельного, инициативного действия в рамках допустимой модели³⁹.

Обозначаем еще один аспект отражения принципов контрольно-надзорной деятельности в актах конституционного правосудия. В положениях ряда из них принципы становятся критерием взаимосвязанности института государственного контроля (надзора) с иными публично-правовыми институтами, такими как административное принуждение, административная ответственность и др.⁴⁰. Так, применение принципов выборочности государственного контроля (надзора) и индивидуализации административного наказания выступают частью механизма правового регулирования в определенной сфере, отражают приоритеты публичной власти в конкретной области общественных отношений. Общность, близость, сопряженность принципов функционирования различных институтов формирует качественно новые формулы их соотношения, связи, несмотря на существенным образом различающуюся их природу.

Влияние позиций Конституционного Суда РФ на понимание и применение принципов государственного контроля (надзора)

По результатам проведенного анализа можно выделить несколько наиболее общих закономерностей влияния позиций Конституционного Суда РФ на понимание и применение принципов

³⁸ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 11.06.2024 № 1437-О.

³⁹ См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Указ. соч. С. 32.

⁴⁰ См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 20.07.2023 № 2125-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мартиросяна Вигена Манасеровича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 3.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»; Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2022 № 2593-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Насыровой Натальи Махмудовны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 4.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // В официальных источниках опубликованы не были.

государственного контроля (надзора). Во-первых, правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам регулирования и осуществления контрольно-надзорной деятельности отражают процессы конституционализации административных правоотношений⁴¹, прежде всего такой их разновидности, как контрольно-надзорные правоотношения. Мы имеем дело с процессами конституционализации государственного права и его отдельных институтов на основе переориентации на признанные ценности современного конституционализма⁴².

Во-вторых, правовые позиции Конституционного Суда РФ в области государственного контроля (надзора) — это значимый источник регулирования, не только дополняющий нормативное регулирование рассматриваемой категории отношений, но и корректирующий (или, пользуясь терминологией Н.С. Бондаря, «рихтующий»⁴³) не только нормативную основу регулирования, но судебное и иное правоприменение в этой сфере.

И речь здесь не только и не столько о рекомендациях органа конституционного правосудия законодателю внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения⁴⁴. Гораздо важнее, на наш взгляд, признание своего рода режима судебного контроля, призванного минимизировать «риски искажения воли законодателя в процессе правоприменения», устранить «правоприменительные дефекты» и в конечном счете оптимизировать регуляцию в соответствующей сфере социального взаимодействия.

В-третьих, ценность позиций Конституционного Суда РФ в отражении принципов государственного контроля (надзора) заключается в том, что речь идет не просто о реализации нормативно закреплённых принципов в правоприменении, но и об обосновании их оптимального соотношения, построении системной иерархии принципов (конституционно-правовых и отраслевых), соотносимости принципов в различных (смежных и несмежных) сферах регулирования. Ученые справедливо констатируют тот факт, что с помощью конституционно-контрольной деятельности происходит своего рода приращение и актуализация нормативного содержания соответствующих

принципов, а также установление их сбалансированного взаимодействия⁴⁵.

В конечном счете констатируем определенное понимание соотношения уровней и отраслей правового регулирования в целом, а в теоретическом плане — дополняем, обогащаем концепции отраслевого и межотраслевого (надотраслевого) регулирования, формируем новые уровни абстрагирования критериев отраслевой дифференциации.

Заключение

Отражение принципов государственного контроля (надзора) в актах конституционного правосудия свидетельствует о конституционализации контрольно-надзорных правоотношений.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ играют важную роль в толковании нормативно-правовых актов и формировании единообразного правоприменения при осуществлении государственного контроля (надзора).

Принципы государственного контроля (надзора) «преломляются» в актах конституционного правосудия через конституционные права и свободы человека, через конституционные ценности в рамках взаимодействия граждан и организаций с органами публичной власти, через универсальные межотраслевые принципы управленческих связей в рамках государственного механизма, важнейшей составляющей которого традиционно выступает контроль и надзор.

При этом ценность позиций Конституционного Суда РФ в отношении принципов государственного контроля (надзора) заключается также в том, что судебный контроль в отношении государственного контроля (надзора) органов исполнительной власти осуществляется по принципам, объединенным их единой публично-правовой природой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Агамагомедова С.А. Добросовестность как категория публичного права и ее учет при осуществлении государственного контроля и надзора // Государство и право. 2020. № 7. С. 124–131.
2. Бондарь Н.С. Акты конституционного правосудия как межотраслевой источник практической юриспруденции // Вестник юридического факультета ЮФУ. 2014. № 1 (1). С. 9, 11, 15, 16.
3. Варламова Н.В. Права человека как принципы права // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 6 (157). С. 146–171.
4. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 32.

⁴⁵ См.: Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 15.

⁴¹ См.: Кобзарь-Фролова М.Н. О конституционализации административных правоотношений // Государство и право. 2023. № 12. С. 66–71.

⁴² См.: Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 11.

⁴³ Там же. С. 16.

⁴⁴ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2023 № 41-П; постановление Конституционного Суда РФ от 28.04.2023 № 22-П.

5. *Грачева Е.Ю.* Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4 (4). С. 27, 28.
6. *Зубарев С.М.* О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 13, 15.
7. *Зырянов С.М.* Государственный контроль (надзор). М., 2023. С. 44, 137.
8. *Кобзарь-Фролова М.Н.* Влияние конституционных норм-принципов на налогообложение в Российской Федерации // Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Москва, 16–17 марта 2012 года. М., 2012. С. 172–178.
9. *Кобзарь-Фролова М.Н.* О конституционализации административных правоотношений // Государство и право. 2023. № 12. С. 66–71.
10. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / авт.-сост. А.А. Спиридонов. М., 2011. С. 15, 16.
11. *Ноздрачев А.Ф.* Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал рос. права. 2012. № 6. С. 19, 24, 25.
12. *Садокхина Н.Е.* Решения Конституционного Суда РФ в системе источников российского права // Пробелы в рос. законодательстве. 2018. № 4. С. 38.
13. *Спиридонов А.А.* Конституционно-правовые аспекты государственного и общественного контроля (в русле воззрений профессора Е.И. Козловой) // Вестник РАЕН. 2024. Т. 24. № 2. С. 17.
14. *Шорина Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 61.
2. *Bondar N. S.* Acts of constitutional justice as an interdisciplinary source of practical jurisprudence // Herald of the Law Faculty of SFU. 2014. No. 1 (1). Pp. 9, 11, 15, 16 (in Russ.).
3. *Varlamova N. V.* Human rights as principles law // Comparative Constitutional Review. 2023. No. 6 (157). Pp. 146–171 (in Russ.).
4. *Gorshenev V.M., Shakhov I.B.* Control as a legal form of activity. M., 1987. P. 32 (in Russ.).
5. *Gracheva E. Yu.* State financial control as the most important tool for ensuring public interests in market conditions // Herald of Kutafin University (MSAL). 2014. No. 4 (4). Pp. 27, 28 (in Russ.).
6. *Zubarev S.M.* On the content of the goals and principles of control in public administration // Administrative Law and Process. 2016. No. 11. Pp. 13, 15 (in Russ.).
7. *Zyryanov S.M.* State control (supervision). M., 2023. Pp. 44, 137 (in Russ.).
8. *Kobzar-Frolova M.N.* The influence of constitutional norms and principles on taxation in the Russian Federation // The ratio of public and private in the legal regulation of financial and related economic relations: proceedings of the International Scientific and Practical Conference, Moscow, March 16–17, 2012. M., 2012. Pp. 172–178 (in Russ.).
9. *Kobzar-Frolova M.N.* On the constitutionalization of administrative legal relations // State and Law. 2023. No. 12. Pp. 66–71 (in Russ.).
10. Constitutional and legal foundations of state control in the Russian Federation: scientific and practical the manual / author-comp. A.A. Spiridonov. M., 2011. Pp. 15, 16 (in Russ.).
11. *Nozdrachev A. F.* Control: legal novelties and unresolved problems // Journal of Russ. law. 2012. No. 6. Pp. 19, 24, 25 (in Russ.).
12. *Sadokhina N.E.* Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in the system of sources of Russian law // Gaps in Russian legislation. 2018. No. 4. P. 38 (in Russ.).
13. *Spiridonov A.A.* Constitutional and legal aspects of state and public control (in line with the views of Professor E.I. Kozlova) // Herald of the Russian Academy of Natural Sciences. 2024. Vol. 24. No. 2. P. 17 (in Russ.).
14. *Shorina E. V.* Control over the activities of public administration bodies in the USSR. M., 1981. P. 61 (in Russ.).

REFERENCES

Сведения об авторе

АГАМАГОМЕДОВА Саният Абдулганиевна — кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

AGAMAGOMEDOVA Saniyat A. — PhD in Law, Associate Professor, Senior Researcher, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia