

ОБЗОР V ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ СФЕРАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА»

© 2020 г. А. В. Мартынов*, В. В. Черников**, Е. В. Ширеева***

*Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского*

*E-mail: docpred@yandex.ru

**E-mail: aifp@jur.unn.ru

***E-mail: shireevaekaterina@yandex.ru

Поступила в редакцию 28.10.2019 г.

Аннотация. В Национальном исследовательском Нижегородском государственном университете прошла V Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная актуальным вопросам контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. В ходе конференции обсуждались актуальные вопросы модернизации современной системы государственного контроля и надзора, важные проблемы осуществления финансового и муниципального контроля, общественного контроля, прокурорского надзора, соотношения контрольно-надзорной и юрисдикционной деятельности, а также осуществления отдельных видов государственного контроля и надзора как в Российской Федерации, так и за рубежом. В обзоре освещаются итоги и основные выводы, к которым пришли участники конференции.

Ключевые слова: административное право, государственный контроль, административный надзор, форма системы государственного контроля и надзора.

Цитирование: Мартынов А.В., Черников В.В., Ширеева Е.В. Обзор V Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» // Государство и право. 2020. № 1. С. 154–160.

DOI: 10.31857/S013207690008362-0

REVIEW OF THE V ALL-RUSSIAN SCIENTIFIC-PRACTICAL CONFERENCE “ACTUAL ISSUES OF CONTROL AND SUPERVISION IN SOCIALLY IMPORTANT AREAS OF SOCIETY AND THE STATE”

© 2020 А. V. Martynov*, V. V. Chernikov**, E. V. Shireeva***

Lobachevsky Nizhny Novgorod state University

*E-mail: docpred@yandex.ru

**E-mail: aifp@jur.unn.ru

***E-mail: shireevaekaterina@yandex.ru

Received 28.10.2019

Abstract. In the Lobachevsky Nizhny Novgorod state University has passed V All-Russia scientific-practical conference devoted to topical issues of control and supervision in the socially important spheres of society and the state. The conference discussed topical issues of modernization of modern state control and supervision system, current problems of the financial and municipal control, public control, public prosecutor's supervision, correlation of control and supervision and jurisdictional activity, as well as the implementation of certain types of state control and supervision in Russian Federation and abroad. In the review highlights the results and the main conclusions reached by the participants of the conference.

Key words: Administrative Law, state control, administrative supervision, reform of state control and supervision system.

For citation: Martynov, A.V., Chernikov, V.V., Shireeva, E.V. (2020). Review of the V All-Russian scientific-practical conference "Actual issues of control and supervision in socially important areas of society and the state" // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 1, pp. 154–160.

7–8 июня 2019 г. на базе Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского прошла V Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства».

В этот раз конференция собрала рекордное количество участников – почти 400 человек. Среди участников более 100 ученых, из которых 44 доктора юридических наук, 40 кандидатов юридических наук и 40 молодых ученых, а также 30 практических работников и более 200 студентов 2 и 3 курсов очной формы обучения юридического факультета ННГУ. Участники конференции являлись представителями 40 вузов и филиалов научных и образовательных организаций из 18 субъектов Российской Федерации.

Основными направлениями работы конференции были следующие: 1) модернизация системы государственного контроля и надзора в современной России; 2) проблемы правового регулирования государственного контроля и надзора в Российской Федерации и за рубежом; 3) теоретические и практические проблемы применения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; 4) актуальные проблемы разработки федерального закона о государственном контроле и надзоре; 5) проблемы внедрения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора; 6) меры по повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти; и др.

После проведения пленарного заседания все участники конференции были разделены на две дискуссионные площадки, что было связано со значительным числом острых вопросов по реформированию различных видов контроля и надзора, а также большим числом участников конференции.

Первая дискуссионная площадка была посвящена рассмотрению общих вопросов теории и практики контроля и надзора на современном этапе развития общества и государства (*модераторы:* д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ Ю.Н. Стариков и д-р юрид. наук, проф. А.В. Мартынов).

Вторая дискуссионная площадка была посвящена обсуждению вопросов теории и практики контроля и надзора в отдельных сферах деятельности общества и государства

(*модераторы:* д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ Б.В. Россинский и д-р юрид. наук, доц. В.П. Уманская).

Следует особо подчеркнуть, что к участникам конференции обратилось с приветственным словом значительное число руководителей федеральных и региональных органов власти.

Необходимо отметить, что участникам конференции были представлены разнообразные информационные материалы: проспект конференции, в котором отражены основные итоги работы предыдущих конференций; компакт-диск с электронными копиями изданных научных трудов участников конференции (2015–2018 гг.); научная и методическая литература по вопросам контроля и надзора, подготовленная учеными НИИУ им. Н.И. Лобачевского; периодические печатные издания – «Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского» и научно-практический журнал «Законность и правопорядок», в которых опубликованы научные статьи по различным вопросам контрольно-надзорной деятельности. В рамках конференции был проведен независимый научный опрос участников по проблемным вопросам контрольно-надзорной деятельности.

Генеральной линией конференции стало активное обсуждение учеными, практическими работниками контрольно-надзорных органов и юристами, представляющими предпринимательское сообщество, проектов федеральных законов «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об обязательных требованиях», перспектив кодификации законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, а также концепции нового КоАП РФ.

В первый день конференции с научными докладами выступили следующие ученые.

Профессор кафедры административного права и административного процесса Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ Б.В. Россинский свое выступление посвятил информационным подходам к разграничению контроля и надзора в деятельности государственных органов. Он отметил, что контроль необходим всем государственным органам как канал обратной связи, по которому им поступает информация о поведении объектов управления. Информация, собираемая в результате контроля, в большинстве случаев не нацелена на выявление правонарушений, в т.ч. административных правонарушений. Контроль нужен, чтобы увидеть возможные отклонения от намеченной программы функционирования объекта управления, проверить

его возможности, эффективность принятых решений, их соответствие объективным условиям и потребностям системы управления, чтобы вовремя обнаружить недостатки управления.

С его точки зрения, у контроля и надзора разная информационная природа. При их реализации используются разные каналы обратной связи. При контроле — достаточно простые каналы, такие как прямая или непрямая обратная связь. В процессе осуществления надзорных полномочий используются куда более сложные информационные каналы обратной связи, например обратной параллельной соединительной связи или обратной параллельной распределительной связи. Это объясняется тем, что в процессе осуществления административного надзора субъекту надзорной деятельности нередко приходится анализировать и обобщать информацию, поступающую по каналам обратной связи не только от поднадзорных объектов, но и от потребителей их услуг, различных организаций, проводящих необходимые экспертные оценки и исследования, иных независимых от субъектов надзорной деятельности структур.

Итогом его выступления стал вывод о том, что развитие механизмов реализации как контрольных, так и надзорных полномочий государственных органов, в т.ч. органов исполнительной власти и прокуратуры, является одной из важнейших задач совершенствования государственного управления в стране. При этом надо понимать, что хотя контроль и надзор понятия близкие, но в то же время по их информационной природе принципиально разные. Смешивать их полномочия в механизме государственного управления недопустимо.

Декан юридического факультета, зав. кафедрой административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета, заслуженный деятель науки РФ, д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ Ю.Н. Стариков выступил с докладом на тему *«Российское контрольно-надзорное законодательство как “вековая” дискуссионная проблема и новейший этап политико-правового обоснования его модернизации»*. Ученый подробно остановился на этапах формирования законодательства о государственном контроле и надзоре. Им обращено внимание на использование технологий искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Он также остановился на анализе составных частей механизма повышения эффективности административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности. Особое внимание было уделено проблемам общественного доверия к государственным органам, осуществляющим государственный контроль и надзор. Итогом выступления стал обоснованный вывод о том, что современная теория государственного контроля и надзора оказывает существенное влияние практически на все основные институты административного права России.

Профессор кафедры административного и информационного права юридического факультета им. М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, д-р юрид. наук, проф. В.А. Юсупов в своем выступлении рассмотрел проблемы правового оформления контроля как функции государственного управления. Так, им было отмечено, что особенностью функции контроля в государственном управлении является то, что она органически связана с контрольной деятельностью других органов государства. Управленческое значение контроля тройственно: во-первых, контроль выступает в качестве информации

о ходе процесса управления; во-вторых, он является фактором оптимизации и корреляции других функций управления; в-третьих, контроль есть источник принятия новых управленческих решений. Контроль как функция органов государственного управления — это деятельность этих органов по проверке исполнения законодательства, работы по реализации государственных программ и отдельных поручений вышестоящих органов государственной власти. В результате контрольной деятельности вышестоящие органы государственного управления вправе изменять ход работы нижестоящих органов, принимать корректирующие решения, а также прекращать работу нижестоящих органов.

Что касается надзора как обособленной функции государственного управления, то здесь также используется административно-правовой механизм регулирования надзорных отношений, поскольку административно-надзорное производство является в значительной мере специализированным, нормы административного права, регулирующего этот вид деятельности, узкоспециализированы. Итогом его выступления стало предложение объединить усилия ученых в области административного, финансового, налогового права, чтобы исключить различие административно-правового регулирования контрольной деятельности в разных правовых актах. Закон о контроле в государственном управлении должен стать базовым юридическим актом в системе административно-правового регулирования контрольных отношений.

Заведующий кафедрой административного права и административного процесса Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф. С.М. Зубарев посвятил доклад некоторым «подводным камням» реформы надзорной деятельности: 1) названы достаточно жесткие сроки по пересмотру, изменению и отмене избыточных обязательных требований; 2) громадный объем предстоящей работы; 3) необходимость тесного межведомственного взаимодействия при пересмотре обязательных требований. Было также отмечено, что в случае принятия решения о подготовке кодифицированного акта, исходя из имманентной связи контроля и надзора (надзор как усеченный контроль), в его Общей части логично закрепить единые подходы к организации и осуществлению контрольной и надзорной деятельности, ее цели и принципы. По мнению докладчика, Особенная часть может состоять из трех разделов. Один раздел целесообразно посвятить организации вневедомственного, ведомственного и внутриведомственного контроля за деятельностью органов публичной власти, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Это необходимо прежде всего для установления открытого контроля за деятельностью государственного аппарата, соблюдения прав и законных интересов государственных служащих. Второй раздел может содержать общую характеристику видов государственного надзора, осуществляемых органами исполнительной власти. Учитывая, что муниципальный контроль регулируется также нормами актов, издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, третий раздел мог бы получить название, например «Об основах муниципального контроля в Российской Федерации». В этом разделе было бы логичным отразить специфику организации и осуществления контроля за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, и за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации (в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены

законами к полномочиям органов местного самоуправления). Кодекс в таком случае может получить название «Кодекс контрольной и надзорной деятельности в Российской Федерации». Таким образом, реформирование надзорной деятельности сегодня переживает переломный этап, от результатов которого во многом зависит успех не только самой реформы, но и всего социально-экономического развития государства.

Профессор кафедры банковского права и финансово-правовых дисциплин юридического факультета им. М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности РАНХиГС, д-р юрид. наук, проф. Я.А. Гейвандов в докладе отразил надзорно-контрольную деятельность в условиях новой индустриальной (четвертой промышленной) революции. Было обращено внимание на решения, принятые 5 сентября 2016 г. в Ханчжоу (КНР) лидерами государств «Группы двадцати», в которых официально объявлено, что мир переживает четвертую промышленную революцию, которая может привести к трансформации привычных производственных процессов и бизнес-моделей, а также к появлению новых моделей индустриальной деятельности. Дана оценка состоянию надзора и контроля, отмечено их социальное значение как комплексного конституционно-правового механизма. Освещены основные направления новой индустриальной революции, риски и угрозы общественным отношениям. Предложены возможные направления адаптации надзора и контроля к новым условиям глобальных преобразований для обеспечения режима конституционной законности, правопорядка и прав личности как важнейших элементов общественного благополучия, национального суверенитета и стабильности Российской Федерации.

Профессор кафедры административного и финансового права юридического факультета НИУ им. Н.И. Лобачевского, д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ В.В. Черников посвятил доклад административному усмотрению в контрольно-надзорной деятельности и пределах вмешательства. С его точки зрения, представляется крайне важным решение проблемы широких дискреционных полномочий контролеров. Во-первых, жесткая административная регламентация далеко не покрывает весь спектр управленческих отношений. Это относится, в частности, к контрольно-надзорным отношениям, которые невозможно исчерпывающим образом предусмотреть и регламентировать в нормативном правовом акте. Во-вторых, вызывает нарекания качество существующей административной регламентации, во многом предопределяющей субъективизм в управленческой работе. Многие права работников контрольно-надзорных органов, связанные с оценкой деятельности проверяемых объектов, сформулированы недостаточно конкретно. В-третьих, факторы, предопределяющие природу административного усмотрения, подвижны, изменчивы, что сказывается на пределах дискреционных полномочий, которые постоянно корректируются. В-четвертых, актуальность проблемы правового административного усмотрения непреходяща в силу того, что право не может и не должно жестко регламентировать все отношения гражданина, предпринимательства, с одной стороны, и власти — с другой. Ученый подчеркнул, что усмотрение — это не абсолютная свобода, а свобода, ограниченная определенными рамками, реализуемая в системе установленных правовых координат. Административное усмотрение становится дополнительным инструментом реализации норм права только тогда, когда оно носит правовой характер и основано на законе, т.е. является правовым усмотрением, поскольку право выступает фундаментальным

регулятором общественной жизни. Нормы права устанавливают допустимую меру свободы публичной администрации, определяют количественные и качественные параметры ее деятельности. Пределы усмотрения при проведении мероприятий по контролю — это те пространственные, временные, количественные и качественные (содержательные) границы дискреционного поведения работников контрольно-надзорных органов, которые установлены нормативными правовыми актами.

В заключение докладчик отметил, что усмотрение есть необходимая форма контрольно-надзорной работы. Но в интересах законности свобода контрольно-надзорного усмотрения должна быть разумно ограничена обоснованными юридическими пределами, которые являются главенствующим, определяющим звеном в системе координат полицейского, действующего в условиях дискреций. Они задают границы и варианты поведения в условиях реализации дискреционных полномочий. Вместе с тем следует заметить, что сегодня мы имеем широчайшую дискреционную власть контролеров, достаточно высокий уровень абстрагирования правового регулирования многих вопросов их работы, что таит большую опасность произвола. В связи с этим нужны совместные усилия ученых и практиков по поиску и выработке обоснованных предложений в части обеспечения реализации принципов законности, целесообразности и справедливости в работе органов контроля и надзора, определения степени свободы действий их работников. Важно осуществить ревизию всего подзаконного материала, регулирующего деятельность контрольно-надзорных органов, и разработать стандарты по реализации всех без исключения закрепленных в законе их обязанностей и прав. Актуальными остаются вопросы систематизации и кодификации законодательного и подзаконного материала.

Профессор кафедры административного и информационного права юридического факультета им. М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности РАНХиГС, д-р юрид. наук, проф. О.В. Гречкина и зав. этой же кафедрой, д-р юрид. наук, доц. О.В. Шмалый сделали совместный доклад о приоритетных направлениях модернизации контрольно-надзорной и регуляторной деятельности органов государственной власти. Они акцентировали внимание на основных положениях проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Анализируя данный проект, они отметили, что его структура включает в себя материальные и процедурно-процессуальные нормы. Качественной характеристикой можно признать то, что урегулированная законопроектом процедурно-процессуальная деятельность контрольно-надзорных органов (контрольно-надзорное производство) в целом не отождествлена с административно-наказательной (юрисдикционной) деятельностью, направлена на проведение профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом интересам. При этом контрольно-надзорные мероприятия предлагаются как исключительная мера и без рисков модели не применяются. В качестве негативного момента ими отмечено, что за рамками предмета регулирования законопроекта осталось значительное количество сфер контрольно-надзорной деятельности. Учеными были также озвучены их предложения о корректировке отдельных положений законопроекта и подведен итог о том, что анализ законопроекта о контроле позволил установить, что предлагаемый правовой инструментарий контрольно-надзорной деятельности нуждается в корректировке. Кроме того, в качестве

связующего правового элемента необходимо параллельное принятие закона об обязательных требованиях. Обсуждаемый проект федерального закона «Об обязательных требованиях» по содержанию пока не коррелирует с целями и задачами, определенными Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. и обозначенными в плане по реализации механизма «регуляторной гильотины».

Заместитель зав. отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ Л.К. Терещенко в своем выступлении обратилась к вопросам государственного и общественного контроля в сети Интернет. Современный этап развития сети Интернет, отметила она, характеризуется все большим влиянием государства на складывающиеся отношения, включая контрольные функции, которые осуществляет не только государство, но и негосударственные структуры, при этом в ряде случаев они действуют эффективнее, чем государственные органы. По ее мнению, государственный контроль и надзор в отношении различных субъектов, размещающих информацию в сети Интернет, на данном этапе развития не исключаются из правового поля, но дополняются расширением направлений общественного контроля. Есть направления, имеющие важность как для государства, так и для бизнеса, по которым должны прилагаться совместные усилия, в первую очередь вопросы безопасности. Одно из центральных направлений осуществления контроля в сети Интернет — информационная безопасность государства, общества, личности. Контрольные/надзорные функции в этой сфере осуществляют различные государственные органы исполнительной власти, но прежде всего Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Итогом ее выступления стал вывод о том, что на осуществление контроля в сети Интернет, на методах работы контролирующих органов неизбежно должна сказаться цифровизация, включая адаптацию инструментов регулирования к условиям цифровой экономики, использование новых средств для сбора информации при проведении проверок, специальные методы анализа информации и т.д.

Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, д-р юрид. наук, проф. А.А. Гришкoveц проанализировал актуальные проблемы совершенствования законодательства о государственном контроле и надзоре, а также результаты предыдущих реформ государственного контроля и надзора. Как было отмечено, приоритетами реформы контрольно-надзорной деятельности являются: внедрение риск-ориентированного подхода; комплексное обновление обязательных требований; развитие профилактики нарушений обязательных требований; внедрение оценки эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности, ориентированной на снижение ущерба и снижение издержек подконтрольных субъектов. Он также обратил внимание на внедрение механизма «регуляторной гильотины» как метода реформирования государственного контроля и надзора. Ученый озвучил обоснованный им вывод: принятие нового федерального закона о контрольно-надзорной деятельности в современных условиях не выглядит столь уж очевидным.

Ведущий научный сотрудник отдела административно-го законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ, д-р юрид. наук, проф. С.М. Зырянов осветил теоретические проблемы законодательства о контрольно-надзорной

деятельности. Он отметил, что до сих пор не удалось определить, какой контроль и надзор нам нужен, мы не можем точно сформулировать, каких результатов ожидать от этой деятельности, более того, мы даже не можем точно разграничить контроль и надзор и решить, нужно ли такое разграничение. В существующем виде контроль (надзор) тормозит развитие экономики, и это тормозящее воздействие стало уже критическим, требующим срочного реформирования всей системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. По его мнению, реализация новых законодательных новелл идет крайне трудно. Практически всеми контрольно-надзорными органами внедрение в практику своей работы этих институтов ведется формально. Применение риск-ориентированного подхода, например, выразилось в том, что плановых проверок стало меньше, но выросло количество внеплановых проверок. Проверочные листы сформировать не удалось никому по простой причине — невозможно систематизировать все действующие обязательные требования, отсеять недействующие. Профилактика свелась к выделению на официальных сайтах контрольно-надзорных органов соответствующих разделов, в которых органы попытались разместить нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования. В итоге в условиях, когда для контрольно-надзорного органа основным результатом деятельности является рост выявляемости нарушений обязательных требований, когда система оценки работы государственного инспектора основана на количестве «результативных проверок», к каковым относятся проверки, в ходе которых инспектор выявил не менее двух административных правонарушений, и на количестве и сумме наложенных на юридическое лицо или индивидуального предпринимателя штрафов, все названные нововведения представляют лишь досадную помеху.

Заведующий кафедрой административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой, зав. отделом административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия, д-р юрид. наук, проф. А.И. Стахов посвятил доклад вопросам оптимизации взаимосвязи внесудебного и судебного порядков разрешения дел, возникающих из административно-деликтных ситуаций в ходе государственного контроля и надзора. С его точки зрения, в Российской Федерации сформировался массив федерального законодательства, в котором выделяются административные правонарушения, а также противоправные деяния физических и юридических лиц, официально не признаваемые административными правонарушениями, но влекущие применение в административно-процессуальном порядке комплекса административно-наказательных мер (компенсационных, карательных, обременительных мер) в сочетании с контрольно-надзорными мерами (превентивно-пресекающе-восстановительными мерами). Такой административно-процессуальный порядок может быть внесудебным или судебным, поэтому регулируется административными или судебно-административными процедурами, которые закреплены в КоАП РФ, АПК РФ, административно-процессуальном законодательстве о государственном контроле и надзоре. В обобщенном виде административные и иные правонарушения, влекущие применение административно-наказательных и контрольно-надзорных мер в административно-процессуальном порядке, предлагается называть административными деликтами. Совокупность юридических фактов, связанных с готовящимися, совершаемыми или совершенными административными деликтами и влекущих движение соответствующего административного дела во внесудебном

и судебном административно-процессуальном порядке, считать административно-деликтными ситуациями. В завершение им сделан вывод о том, что необходимо выдвигать предложения о необходимости: а) разработки и внедрения в практику органов исполнительной власти, а также судов научно обоснованных и законодательно оформленных дифференцированных моделей внесудебного и судебного административно-процессуальных порядков разрешения дел, возникающих из административно-деликтных ситуаций, б) формирования систематизированных и коррелирующих между собой двух составных частей административно-деликтного законодательства: исполнительного административно-деликтного законодательства и судебного административно-деликтного законодательства.

Профессор департамента дисциплин публичного права факультета права НИУ «Высшая школа экономики», д-р юрид. наук, доц. В.П. Уманская в докладе затронула современные направления развития законодательства в сфере контроля и надзора. Ныне, как было отмечено, проводится административная реформа, включающая несколько взаимосвязанных мероприятий, таких как разработка проектов федеральных законов «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об обязательных требованиях», нового КоАП РФ, «регуляторной гильотины». Одна из важнейших задач данной реформы — смещение карательного акцента контроля на его превентивную (профилактическую) функцию. Контроль должен стать более дружелюбным для предпринимателей. Это должно произойти за счет того, что на смену контрольным мероприятиям должна прийти профилактика, как система мер по предотвращению правонарушений. В законопроекте подробным образом определен набор профилактических предприятий, которые сейчас проводятся не могут в силу отсутствия законодательства. Для этого предлагается ввести специальный режим осуществления госконтроля — мониторинг (аналог существующего в НК РФ налогового мониторинга), при котором контрольно-надзорный орган получает постоянный доступ к сведениям об объектах контроля отдельного подконтрольного субъекта, а такой субъект освобождается от проведения в отношении него плановых контрольно-надзорных мероприятий. В завершение выступления она отметила, что чрезмерное и противоречивое правовое регулирование, отсутствие преемства контроля за соблюдением обязательных требований неизбежно приводит к увеличению административных правонарушений. Увеличивается не только количество правонарушений, но и их виды. Новая концепция КоАП РФ призвана завершить данную работу по правовому регулированию. Все предлагаемые изменения будут пронизаны единым подходом — риск-ориентированным подходом. Проведение государственных проверок в рамках государственного контроля и привлечение к административной ответственности должны будут соотноситься с теми рисками, которые создают угрозу общественно значимым интересам.

Главный научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности ИГП РАН, эксперт РАН, д-р юрид. наук, доц. А.В. Минбалева обратилась к актуальным вопросам использования цифровых технологий при осуществлении государственного контроля и надзора. В первую очередь им были отмечены ключевые задачи, которые должны решаться при цифровизации государственного управления, а именно: развитие национальных систем электронного правительства; активное внедрение и использование цифровых технологий в процессе осуществления государственного управления, в т.ч. в рамках осуществления

государственного контроля и надзора; обеспечение кибербезопасности на всех уровнях власти, во всех органах власти и при реализации любых управленческих процессов. Ученым были также рассмотрены основные технологии, которые используются в процессе государственного контроля и надзора: 1) блокчейн-технологии; 2) искусственный интеллект и киберфизические системы. Он указал, что основными проблемами использования технологий искусственного интеллекта в сфере государственного и муниципального управления на ближайшие годы будут несовершенство законодательства; отсутствие квалифицированных специалистов, которые обладали бы интегративными знаниями в различных сферах, например, IT-юристов; неразвитость цифровых платформ и инфраструктуры органов власти; неопределенность сфер, где искусственный интеллект не может быть использован, а где эти технологии должны занимать доминирующее положение; системы управленческого сдерживания и контроля за решениями и действиями, реализуемыми с использованием технологий и искусственного интеллекта; практически полная неготовность большинства муниципальных образований к внедрению и использованию цифровых технологий и др.

Директор Института открытого образования, зав. кафедрой административного и финансового права юридического факультета НИУ им. Н.И. Лобачевского, д-р юрид. наук, проф. А.В. Мартынов сфокусировал внимание на важности научного подхода при реформировании государственного контроля и надзора. Он отметил, что успешность проводимых реформ государственного контроля и надзора целиком и полностью зависит от того, будут ли учитывать законодатели и руководители государства имеющиеся современные теоретические концепции государственного контроля и надзора. Выступления некоторых представителей Правительства РФ об отсутствии значимых теоретических исследований в области государственного контроля и надзора не имеют под собой оснований и не могут быть восприняты научным сообществом. Успешные исследования ученых позволили сформировать как соответствующую современным условиям теорию государственного контроля, так и теорию государственного (административного) надзора, выработать значимые признаки разграничивающие государственные функции контроля и надзора, описать и дать полноценные характеристики контрольно-надзорному производству, определить и зафиксировать фактически все юридически значимые элементы контрольной и надзорной деятельности, проследить взаимосвязь контрольной, надзорной и юрисдикционной деятельности. Большинство ученых поддерживает идею о том, что контрольная деятельность органов исполнительной власти и надзорная деятельность органов исполнительной власти должна регулироваться различными «рамочными» или «базовыми» федеральными законами. Принятие единого контрольно-надзорного кодекса является утопией, т.к. в одном нормативном правовом акте невозможно объединить различные по своей сути и характеристике виды государственного управленческой деятельности, что приведет к их бессистемному и нелогичному существованию в едином нормативном правовом акте — контрольно-надзорном кодексе, который ко всему же не будет стабильным из-за огромного числа изменений и дополнений, вносимых в различные нормативные акты, регулирующие порядок осуществления отдельных видов государственного контроля и надзора.

На конференции также представили свои доклады следующие ученые и практики: **В.И. Майоров** «Муниципальный контроль: особенности и виды»; **В.В. Денисенко** «Вопросы внедрения риск-ориентированного подхода

при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере миграции»; **Е.Б. Лупарев** «Административно-судебный контроль в сфере охраны здоровья»; **В.В. Гриценко** «Контрольно-надзорная деятельность в сфере публичных финансов»; **А.Ю. Соколов** «Актуальные вопросы контроля за выпуском ГМО в окружающую среду»; **В.М. Редкоус** «Актуальные вопросы контроля и надзора в области обеспечения национальной безопасности»; **Н.И. Побежимова** «Судебный контроль в современных условиях»; **С.Б. Аникин** «Некоторые вопросы реформирования контрольно-надзорной деятельности на современном этапе»; **П.И. Кононов** «Проблемы оценки и использования арбитражными судами в качестве материалов контрольно-надзорных мероприятий в качестве доказательств по административным делам, возникающим в сфере осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности»; **С.Е. Чаннов** «Использование государственных информационных систем в сфере контроля и надзора»; **О.С. Рогачева** «Надзор за соблюдением законодательства в сфере связи и информационных технологий: проблемы правоприменения»; **Н.В. Макарейко** «Проблемные вопросы взаимодействия государственного контроля и административной ответственности»; **М.Н. Кобзарь-Фролова** «Особенности и проблемы административно-процессуального регулирования налогового контроля (надзора)»; **М.Б. Добробаба** «Контроль за деятельностью государственных (муниципальных) учреждений: нормативно-правовое регулирование и проблемы

практической реализации»; **Ю.В. Соболева** «Организации, наделенные публичными полномочиями, как объекты государственного контроля и надзора» и др.

Во второй день конференции состоялся коллоквиум, в рамках которого продолжились научные дискуссии в неформальной обстановке по заявленным темам конференции, а молодым ученым, подготовившим кандидатские и докторские диссертации, представилась возможность получить консультации по сложным вопросам своих научных исследований у известных ученых в области административного права.

Участниками конференции подготовлена и одобрена резолюция, содержащая рекомендации и предложения по наиболее острым вопросам к высшим правительственным и законодательным структурам Российской Федерации, занимающимся реформой системы государственного контроля и надзора.

Итоги конференции были подведены в выступлении руководителя оргкомитета конференции, д-ра юрид. наук, проф. **А.В. Мартынова**.

Принято решение опубликовать материалы конференции отдельным сборником научных трудов, который будет представлен научной общественности и практическим работникам.

Сведения об авторах

МАРТЫНОВ Алексей Владимирович — доктор юридических наук, профессор, директор Института открытого образования, заведующий кафедрой административного и финансового права юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского; 603950, г. Нижний Новгород, проспект Гагарина, д. 23

ЧЕРНИКОВ Валерий Васильевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и финансового права юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского; 603950, г. Нижний Новгород, проспект Гагарина, д. 23

ШИРЕЕВА Екатерина Валерьяновна — кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного и финансового права юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского; 603950, г. Нижний Новгород, проспект Гагарина, д. 23

Authors' information

MARTYNOV Aleksey V. — Doctor of Law, Professor, Director of the Institute of open education, Head of the Department of Administrative and Financial Law of the law faculty of Lobachevsky Nizhny Novgorod state University; 23 Gagarina avenue, 603950 Nizhny Novgorod, Russia

CHERNIKOV Valeriy V. — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the law faculty of Lobachevsky Nizhny Novgorod state University; 23 Gagarina avenue, 603950 Nizhny Novgorod, Russia

SHIREEVA Ekaterina V. — PhD in Law, lecturer of the Department of Administrative and Financial Law of the law faculty of Lobachevsky Nizhny Novgorod state University; 23 Gagarina avenue, 603950 Nizhny Novgorod, Russia