

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ»**

На правах рукописи

УВАЙДОВ Максим Иосифович

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В
АГРОПРОМЫШЛЕННОМ КОМПЛЕКСЕ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация

на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук,
профессор
Соколов Александр Юрьевич

Саратов – 2024

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Общая организационно-правовая характеристика государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе.19	19
1.1. Агропромышленный комплекс как объект государственного управления и административно-правового регулирования.....	19
1.2. Государственный контроль (надзор) в агропромышленном комплексе в истории отечественного нормативно-правового регулирования.38	38
1.3. Государственный контроль (надзор) как организационно-правовой способ обеспечения законности в агропромышленном комплексе.....	62
1.4. Субъекты государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе.....	87
Глава 2. Правовое регулирование основных видов государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе.....	110
2.1. Правовое регулирование государственного ветеринарного контроля (надзора).....	110
2.2. Правовое регулирование государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора).....	130
2.3. Правовое регулирование государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.....	153
Заключение.....	165
Библиографический список использованной литературы.....	171
Приложения.....	202

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Осуществление государственного контроля (надзора), направленного на обеспечение законности в разных отраслях сельскохозяйственной деятельности является одним из ключевых элементов механизма административно-правового регулирования агропромышленного комплекса, поскольку систематическое наблюдение со стороны государства, сопряженное с возможностью применения различных организационных и принудительных мер, повышает эффективность данного механизма, способствуя соблюдению хозяйствующими субъектами обязательных требований в сферах ветеринарии, карантина растений, безопасного обращения с агрохимикатами и пестицидами, обеспечения безопасности и качества зерна и продуктов его переработки, а также рыболовства.

Агропромышленный комплекс является объектом пристального внимания со стороны высшего руководства государства, о чем свидетельствуют материалы ежегодных совещаний Президента РФ с должностными лицами, ответственными за его развитие. От его состояния в значительной степени зависит повышение экономического потенциала России. Поэтому Президентом РФ ставится акцент на «устойчивости всей сельхозотрасли, надёжности нашей продовольственной безопасности, наполнения потребительского рынка»¹. При этом государственная политика в данной сфере должна быть ориентирована на «выпуск и поставку на внутренний рынок качественных, доступных по цене продуктов питания, включая рыбную продукцию», а особое внимание необходимо «обратить на такие позиции, как семена и племенная продукция, витамины, кормовые

¹ См.: Совещание о ходе проведения весенних полевых работ (18 мая 2023 г.) // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/71155> (дата обращения: 25.10.2023).

добавки, средства защиты растений»¹. Однако стимулирующие средства государственного регулирования агропромышленного производства, несмотря на их мощный экономический потенциал, не могут рассматриваться государством как единственный способ повышения эффективности сельскохозяйственной деятельности. Эффективная организация государственного контроля (надзора), обеспечивающего коррекцию функционирования участников рынка продовольственной продукции для приведения его в надлежащее состояние, является обязательным условием реализации обозначенных Президентом РФ приоритетов в данной сфере.

Значение полноценного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе связано с тем, что пробелы и противоречия в общем контрольно-надзорном законодательстве, а также в законодательстве о ветеринарии, карантине растений, рыболовстве, в земельном и ином законодательстве, имеющем отношение к указанному комплексу, обуславливают возникновение ряда проблем правоприменения, сопряженных с нарушением прав физических и юридических лиц при осуществлении мероприятий по государственному контролю (надзору) и возникновением рисков проникновения и распространения на территории Российской Федерации вредителей растений, возбудителей болезней сельскохозяйственных культур и животных и, соответственно, эпифитотий и эпизоотий.

Ненадлежащая реализация законодательства, регулирующего правоотношения в различных сферах сельскохозяйственной деятельности, и наличие в нем недостатков являются факторами, которые не позволяют полностью преодолеть негативные явления в агропромышленном комплексе, связанные с заболеваемостью сельскохозяйственных животных и растений. В частности, эпизоотическая ситуация в России на 2023 г. характеризуется

¹ См.: Сопещение по развитию агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов (5 апреля 2022 г.) // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/68141> (дата обращения: 25.10.2023).

возникновением 82 вспышек африканской чумы свиней, 74 вспышек высокопатогенного гриппа птиц, 15 вспышек оспы овец и коз, 12 вспышек болезни Ньюкасла и проч., что создает риск нормальному функционированию отрасли животноводства¹. Является высоким число карантинных фитосанитарных зон, которых на 2022 г. остается 20,3 тыс. При этом выявлено свыше 7,4 тыс. случаев заражения сельскохозяйственных культур карантинными объектами (против 5,8 тыс. случаев в 2021 г.)².

Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 19 октября 2023 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»³ не рассчитан на всеобъемлющую регламентацию всех контрольно-надзорных правоотношений, в том числе в агропромышленном комплексе, что требует повышения уровня ее организации через другие регуляторные механизмы. Указанные правоотношения возникают в том числе в рамках проведения эпизоотологических и фитосанитарных исследований, не имеющих должного нормативно-правового оформления в законодательстве о ветеринарии и о карантине растений, не учитывающем отсылку вышеупомянутого Закона к таким исследованиям, а также отчасти межгосударственное регулирование исследований на уровне актов ЕАЭС.

Правоприменительная деятельность органов Федерального агентства по рыболовству показывает, что ориентированность законодателя на взаимодействие контролирующего субъекта и контролируемого объекта в рамках усиления профилактической направленности государственного контроля (надзора) в области рыболовства, отчасти оказалась декларативной.

¹ См.: Официальный сайт Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору. URL: <https://fsvps.gov.ru/jepizooticheskaia-situacija/rossija/> (дата обращения: 25.10.2023).

² См.: Доклад С. Данкверта по фитосанитарному состоянию территории России в Государственной Думе (22 июня 2023 г.) // Официальный сайт Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору. URL: <https://fsvps.gov.ru/news/sergej-dankvert-predstavil-doklad-po-fitosanitarnomu-sostojaniju-territorii-rossii-v-gosudarstvennoj-dume/> (дата обращения: 25.10.2023).

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. I, ст. 5007; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 19.10.2023.

Предусмотренная законодателем возможность отказа подконтрольного объекта от профилактического визита, как показывает практика указанных органов, используется для сокрытия нарушений обязательных требований, что способствует сохранению высокого уровня деликтности в данной сфере (88280 нарушений за 2021 г.)¹.

Перечисленные аргументы актуализируют тему представленной работы и свидетельствуют о её востребованности с научно-теоретической и практической точек зрения, что имеет значение для совершенствования нормотворческой деятельности и осуществления государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе.

Степень научной разработанности темы. Разработка проблематики, связанной с осуществлением государственной контрольно-надзорной деятельности в отраслях сельского хозяйства, характеризуется значительной степенью востребованности, но попыток обстоятельного научного исследования соответствующих вопросов до настоящего времени не предпринималось. Учёными-административистами анализировались лишь отдельные вопросы, связанные с заявленной темой, что отразилось в многочисленных научных статьях, преимущественно по проблемам осуществления контрольно-надзорной деятельности по отдельным направлениям функционирования субъектов агропромышленного комплекса (ветеринария, карантин растений, рыболовство, безопасность кормов и кормовых добавок и др.). Правоотношения, связанные с осуществлением прокурорского надзора за исполнением законодательства в системе отечественного агропромышленного комплекса, были проанализированы В.А.

¹ См.: Доклад о правоприменительной практике по федеральному государственному контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов за 2021 год // Официальный сайт Федерального агентства по рыболовству. URL: https://fish.gov.ru/wp-content/uploads/2022/12/doklad_prav_praktika_2021.pdf (дата обращения: 25.10.2023).

Алиевым¹, однако комплексное исследование им состояния законности в данной сфере рассчитано на совершенствование прокурорского надзора и не охватывает административно-правовой механизм ее обеспечения, в том числе в части функционирования контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Цивилистическая сторона государственного регулирования аграрных правоотношений была показана в диссертации В.С. Елисеева².

Научный интерес к проблемам государственного управления и административно-правового регулирования в агропромышленном комплексе был проявлен Е.Б. Лупаревым³ и Е.А. Городецкой⁴, однако широкий предмет соответствующих исследований не позволил их авторам в полной мере отразить все проблемы, возникающие в рамках правовой организации и осуществления государственного контроля (надзора) в указанном комплексе. Крайне фрагментарно государственный контроль (надзор) раскрыт в работе С.С. Санниковой в контексте обеспечения продовольственной безопасности, затрагивая лишь качество и безопасность пищевой продукции⁵.

Также необходимо отметить востребованность исследования административно-правовой проблематики по отдельным отраслям агропромышленного комплекса, таким как ветеринария⁶ и рыболовство⁷,

¹ См.: *Алиев В.А.* Проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законодательства в системе агропромышленного комплекса России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 202 с.

² См.: *Елисеев В.С.* Государственное регулирование аграрных отношений: правовое обеспечение и защита имущественного интереса субъектов сельского хозяйства: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 481 с.

³ См.: *Лупарев Е.Б.* Проблемы государственного регулирования сельского хозяйства в Российской Федерации (административно-правовые вопросы): дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 1998. 174 с.

⁴ См.: *Городецкая Е.А.* Административно-правовое регулирование агропромышленного комплекса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 224 с.

⁵ См.: *Санникова С.С.* Административно-правовое обеспечение продовольственной безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. 227 с.

⁶ См.: *Калинин Г.И.* Государственное управление в сфере ветеринарии: содержание административно-правового регулирования и направления разрешения основных проблем: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2013. 25 с.

⁷ См.: *Корчагина И.В.* Административно-правовое регулирование рыболовства и охраны запасов Каспийского региона: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2010. 159 с.

однако контрольно-надзорная деятельность в соответствующих работах исследована лишь в контексте соответствующих отраслей.

В настоящее время отсутствуют монографии, диссертации и статьи в научных изданиях, в которых исследовались бы правоотношения, возникающие в связи с осуществлением государственного контроля (надзора) в различных отраслях агропромышленного комплекса на основе практики применения нового контрольно-надзорного законодательства. В отечественной административно-правовой литературе отсутствуют комплексный анализ и систематизация научных знаний о государственном контроле (надзоре) в агропромышленном комплексе.

Настоящая диссертация представляет собой первое комплексное научное исследование, в котором изложены и обоснованы с научно-теоретических позиций предложения прикладного характера, направленные на совершенствование законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, а также федеральных законов, регулирующих правоотношения в различных отраслях сельскохозяйственной деятельности.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере установления и применения норм законодательства о государственном контроле (надзоре) в агропромышленном комплексе.

Предметом исследования выступают нормы административного права, устанавливающие порядок осуществления государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе, а также связанные с ними административно-правовые нормы, содержащиеся в законодательстве о ветеринарии, карантине растений, рыболовстве и безопасности пестицидов и агрохимикатов; материалы практики осуществления государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе; научные положения, раскрывающие сущность государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе.

Цель и задачи исследования. В качестве цели диссертационного исследования рассматривается разработка и обоснование положений, образующих теоретическую основу организации и осуществления государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе, и формирование практических предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего данную сферу общественных отношений.

Цель диссертационного исследования была достигнута посредством решения следующих задач:

– раскрыть сущность государственного управления, государственного регулирования и административно-правового регулирования в агропромышленном комплексе;

– охарактеризовать государственный контроль (надзор) как организационно-правовой способ обеспечения законности в агропромышленном комплексе;

– выявить и охарактеризовать субъектов государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе;

– раскрыть основы территориальной организации деятельности субъектов государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе;

– установить исторический путь развития законодательства об организации государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе;

– изложить особенности и содержание правового регулирования государственного ветеринарного контроля (надзора);

– определить особенности и содержание правового регулирования государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора);

– дать характеристику содержания правового регулирования государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов;

– разработать и аргументировать предложения по корректировке законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, а также федеральных законов, регулирующих правоотношения в различных отраслях сельскохозяйственной деятельности, направленные на совершенствование организации и осуществления государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе.

Методологическая основа диссертации образована общенаучными и частнонаучными методами познания (формально-логическим, системно-структурным, историко-правовым), присущими юридической науке, а их комплексное применение способствовало решению поставленных задач.

Использование формально-логического метода обеспечило возможность сформулировать дефиниции, связанные с государственным управлением, административно-правовым регулированием и государственным контролем (надзором) в агропромышленном комплексе, а также его формами; осуществить анализ действующего законодательства с позиций возможного совершенствования организации и осуществления государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе.

Системно-структурный метод был задействован для определения места государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе в системе административно-правового регулирования сельскохозяйственной деятельности. Историко-правовой метод применён для исследования развития отечественного законодательства в данной сфере отношений.

Теоретическая основа исследования. Особенности правового регулирования государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе анализировались на основе достижений общей теории государства и права с использованием современных новаций административно-правовой науки.

Исследуя вопросы административного права и процесса в целом, административного принуждения и государственного контроля (надзора), диссертант опирался на труды специалистов в области административного

права: Ю.Е. Аврутина, А.Б. Агапова, А.М. Асадова, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, А.Н. Жеребцова, С.М. Зубарева, С.М. Зырянова, А.И. Каплунова, Н.М. Кониная, А.М. Кононова, П.И. Кононова, Е.Б. Лупарева, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, С.Н. Махиной, Д.В. Осинцева, К.А. Писенко, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, А.Ю. Соколова, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, Н.Ю. Хаманевой, С.Е. Чаннова, О.А. Ястребова и др.

Нормативную основу исследования составляют Конституция РФ, акты международного законодательства, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, нормативные правовые акты Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, законы субъектов РФ, регулирующие отдельные вопросы государственного управления и контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе.

Эмпирической базой исследования послужили статистические данные Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федерального агентства по рыболовству, материалы практики Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов по вопросу проверки законности осуществления государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе, аналитические материалы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федерального агентства по рыболовству и их территориальных органов, отражающие проблемы организации и осуществления государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе.

Научная новизна диссертации обусловлена комплексом поставленных в ней задач и состоит в том, что посредством анализа научных положений, раскрывающих содержание и проблемы государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе, федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих данную деятельность, автором было осуществлено целостное исследование проблем его организации и осуществления с подготовкой предложений, связанных с совершенствованием

законодательства, регламентирующего контрольно-надзорную деятельность в различных отраслях сельского хозяйства.

На защиту выносятся следующие новые положения и положения, имеющие признаки научной новизны:

1. Сформулировано определение понятия *государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе*, под которым понимается деятельность специально уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, содержание которой составляет реализация организационно-управленческих мер и мер административного принуждения, связанных с предупреждением, выявлением и пресечением нарушений обязательных требований в отраслях и сферах сельскохозяйственной деятельности, устранением их последствий в ходе и по результатам оценки соблюдения указанных требований физическими и юридическими лицами в рамках профилактических и контрольно-надзорных мероприятий.

2. Под формами государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе предлагается понимать внешнее выражение деятельности контрольно-надзорных органов, уполномоченных в агропромышленном комплексе, в виде общих профилактических и контрольно-надзорных мероприятий и специальных мероприятий по контролю (надзору), проводимых для практической реализации стоящих перед ними целей и задач и направленных на обеспечение безопасности различных видов сельскохозяйственной деятельности.

Для выявления возможных перспектив совершенствования нормативно-правового регулирования форм государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе обосновывается их деление в зависимости от законодательно определенного подхода к их сущности на:

1) общие профилактические и контрольно-надзорные мероприятия, предусмотренные законодательством о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле;

2) специальные контрольно-надзорные мероприятия (мониторинг ветеринарной безопасности; мониторинг оборота продукции животноводства, подлежащей обязательной маркировке; мониторинг карантинного фитосанитарного состояния территории РФ; мониторинг водных биоресурсов; эпизоотологические и фитосанитарные расследования), относимость которых к формам государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе законодательно не установлена.

3. Обосновывается целесообразность установления норм об эпизоотологических и фитосанитарных расследованиях в законодательстве о ветеринарии и о карантине растений для устранения пробела в нормативно-правовом регулировании контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе, не учитывающем межгосударственное регулирование расследований на уровне актов ЕАЭС. В указанном законодательстве предлагается закрепить поводы к проведению эпизоотологических и фитосанитарных расследований, мероприятия, требующие взаимодействия контрольно-надзорных органов с контролируемыми субъектами (осмотр очагов возникновения и распространения инфекционных и неинфекционных заболеваний животных и растений; опрос руководителей, работников хозяйств и иных лиц; отбор проб биологического материала; проведение исследований и экспертиз) с принятием акта, отражающего причинно-следственную связь между факторами, способствовавшими возникновению очага, и распространением соответствующего заболевания или иной патологии, и предполагаемый комплекс мер по их локализации и ликвидации.

4. Аргументируется необходимость регламентации контрольно-предупредительной меры в виде досмотра, применяемого при осуществлении контроля (надзора) в области безопасного обращения с агрохимикатами и пестицидами в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, исключительно федеральным законом для повышения уровня гарантий защищенности прав и законных интересов участников внешнеторговой

деятельности. Общие основания, условия и порядок его проведения предлагается урегулировать федеральным законодательством о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами с последующей детализацией частных процессуальных вопросов на подзаконном уровне.

5. Выдвинуто предложение о совместном принятии ФТС России и Россельхознадзором административных регламентов, ориентированных на улучшение совместной контрольно-надзорной деятельности в сфере ветеринарии и карантина растений в пунктах пропуска через Государственную границу РФ в целях обеспечения реализации интересов хозяйствующих субъектов, участвующих во внешнеэкономической деятельности и испытывающих на себе негативные факторы низкого уровня оперативности контрольно-надзорной деятельности, что является недопустимым при провозе скоропортящейся подкарантинной продукции, составляющей большую ее часть, вследствие чего повышаются риски их экономических потерь.

6. Сформулирован вывод о целесообразности установления общих правил осуществления Росгвардией государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на занимаемых данным органом объектах в законодательстве о карантине растений с дальнейшей их конкретизацией на подзаконном уровне, что будет способствовать реализации конституционных требований об ограничении прав граждан только федеральным законом. Аналогичным образом предлагается регламентировать контрольно-надзорную деятельность пограничных органов ФСБ России в области рыболовства с закреплением в законодательстве о рыболовстве основополагающих правил такого контроля (надзора) в части проведения проверок и применения мер административного принуждения.

7. Предложено систематизировать правила привлечения государственных учреждений к контрольно-надзорной деятельности и установить их в законодательном акте, регулирующем государственный контроль (надзор), посредством указания на перечень видов контрольно-надзорной деятельности, которые вправе осуществлять государственные учреждения, что позволит

упорядочить их функционирование как субъектов указанной деятельности. Это актуально и для государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе, поскольку их функционирование предполагается в системе Росгвардии (в части реализации полномочий по осуществлению карантинного фитосанитарного контроля (надзора)).

8. Обосновывается необходимость расширения содержания ветеринарного контроля (надзора) посредством отнесения к нему организационных мер, направленных на общее наблюдение за состоянием контролируемой сферы в целях выявления факторов, препятствующих ее нормальному функционированию и чреватых тяжелыми последствиями для отрасли животноводства и продовольственной безопасности в целом. Предупредительные меры административного принуждения, применяемые в силу государственных нужд вследствие сложившихся экстраординарных обстоятельств (отчуждение животных и изъятие продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней сельскохозяйственных животных), также предлагается законодательно определить как часть контрольно-надзорной деятельности, что позволит устранить неопределенность положений законодательства о ветеринарии по данному вопросу, которая приводит к нарушению баланса публичных и частных интересов.

9. Аргументируется целесообразность законодательной унификации терминологии в части применяемых в сфере карантина растений осмотра и досмотра. Их содержание по законодательству о карантине растений предлагается определить таким же образом, как и в законодательстве о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, в целях обеспечения единообразия правоприменения и выведения за рамки досмотра отбора проб и образцов как самостоятельного контрольно-надзорного действия.

10. Выдвинуто предложение о законодательном закреплении полномочия должностных лиц Росрыболовства при проведении контрольно-надзорных

мероприятий проверять документы, удостоверяющие личность лица, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно нарушает обязательные требования в области рыболовства. Его отсутствие обуславливает необходимость доставления такого лица для установления личности в органы внутренних дел, что не всегда возможно, либо вызова сотрудников полиции на место совершения правонарушения, что также может представлять сложность ввиду труднодоступности или удаленности мест незаконной добычи (вылова) водных биоресурсов.

Теоретическая значимость диссертации определяется тем, что:

- *доказаны* положения, расширяющие научные представления о государственном контроле (надзоре) в агропромышленном комплексе;
- *представлена* характеристика агропромышленного комплекса как объекта государственного управления и административно-правового регулирования;
- *раскрыта* специфика осуществления государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе и основы его территориальной организации;
- *введены* в научный оборот авторские формулировки дефиниций административно-правового регулирования в агропромышленном комплексе и государственного контроля (надзора) в нем;
- *изложены* положения, затрагивающие полномочия органов и должностных лиц, осуществляющих государственный контроль (надзор) в агропромышленном комплексе;
- *подвергнута* анализу правовая организация государственного ветеринарного контроля (надзора), карантинного фитосанитарного контроля (надзора), государственного контроля (надзора) в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

Практическая значимость диссертации обуславливается возможностью использования её результатов при разработке в перспективе

новых научных идей по вопросам организации и осуществления государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе.

Содержащиеся в работе практические предложения по модернизации отечественного законодательства, регулирующего организацию и осуществление государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе, могут быть использованы в текущей законопроектной работе федерального законодателя по разработке изменений и дополнений в Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии», Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ «О карантине растений», Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», а также при совершенствовании подзаконного нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе.

Предложения и выводы автора по вопросам организации и осуществления государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе могут быть использованы как научно-практический и дополнительный материал в целях подготовки учебной и учебно-методической литературы и ведения образовательного процесса по учебным дисциплинам «Административное право», «Административно-юрисдикционная деятельность» и «Административный процесс» в образовательных организациях высшего образования юридического профиля.

Апробация результатов исследования была осуществлена посредством:

– обсуждения и одобрения работы на кафедре административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;

– опубликования научных работ по представленной теме в периодических изданиях, включая рецензируемые научные журналы, рекомендованные ВАК при Министерстве науки и высшего образования РФ;

– участия в научно-практических мероприятиях (Международный научно-практический круглый стол памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Николая Михайловича Коница (г. Саратов, 7 октября 2022 г.); Международная научно-практическая конференция «Фундаментальные и прикладные решения приоритетных задач пчеловодства» (г. Казань, 15-16 февраля 2023 г.); X Московский международный юридический форум (г. Москва, 6-8 апреля 2023 г.); III Саратовский юридический форум «Законотворческая политика и правоприменение в современной России» (г. Саратов, 7-9 июня 2023 г.)).

Структура диссертации сформирована на основе заявленной проблематики, объекта, предмета исследования и последовательности решения поставленных задач. Работа состоит из введения, двух глав, семи параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы и приложений.

Глава 1. Общая организационно-правовая характеристика государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе

1.1. Агропромышленный комплекс как объект государственного управления и административно-правового регулирования

Агропромышленный комплекс занимает особое место в экономической области государственного управления. Несмотря на важность иных народнохозяйственных комплексов (промышленный, строительный, хозяйственно-обслуживающий), его состояние в значительной мере определяет качество жизни населения, поскольку производителями сельскохозяйственной продукции при надлежащей организации их функционирования обеспечивается наполнение внутреннего рынка отвечающими установленным требованиям продуктами питания широкого ассортимента, что является фактором поддержания необходимого уровня продовольственной безопасности Российской Федерации. Эффективное государственное управление агропромышленным комплексом способствует также росту экспорта продукции сельскохозяйственных отраслей, внося существенный вклад в повышение экономического потенциала государства в целом. Опосредованная нормами административного права эффективная организация производства сельскохозяйственных товаров должна обеспечивать развитие социальной сферы села, препятствовать оттоку сельского населения в города.

Если обратиться к содержанию понятия «агропромышленный комплекс», то оно не сводится исключительно к сельскому хозяйству и его традиционным отраслям (растениеводство, животноводство и земледелие). Сельское хозяйство при этом образует фундамент агропромышленного комплекса, в отсутствие которого потеряли бы значение связанные с ним отрасли (производство минеральных удобрений, сельскохозяйственное машиностроение, переработка сельскохозяйственного сырья). Одновременно

интенсивно развивающееся сельское хозяйство способствует экономическому подъему во всех обеспечивающих его отраслях.

Под агропромышленным комплексом понимается структура, интегрирующая все народнохозяйственные отрасли, представленные производителями, которые принимают участие в производстве продукции сельского хозяйства, ее переработке и обеспечения ей потребителей¹. Ключевое значение в нем имеет продовольственный комплекс, объединяющий отрасли и производителей, которые осуществляют производство и обеспечивают население продуктами питания. Он, в свою очередь, неоднороден и включает в себя ряд подкомплексов: масложировой, картофелепродуктовый, зернопродуктовый, свеклосахарный, виноградно-винодельческий, плодоовощеконсервный, молочный и мясной. Перечисленные подкомплексы с точки зрения внутренней структуры каждого из них не характеризуются организационно-правовым единообразием, поскольку основные направления деятельности в аграрной сфере (производство продукции сельского хозяйства, ее переработка и реализация), несмотря на наличие взаимосвязи между ними, представлены отдельными хозяйствующими субъектами.

В советский период, когда сформировался агропромышленный комплекс, был распространен системно-стадийный подход к определению его сущности. В частности, указывалось, что он представляет собой многоотраслевую экономическую систему, которая образована рядом последовательно сменяющих друг друга и взаимосвязанных производственно-технических стадий. В их число включались: производство средств производства; производство продукции животноводства и растениеводства; их переработка до состояния продовольственных товаров; обеспечение ими

¹ См.: Суворова С.П., Тослунова Е.И. Агропромышленный комплекс: понятие, становление, развитие // Международный научно-исследовательский журнал. 2016. № 4 (46). С. 117.

потребителей посредством их реализации. На каждой стадии должна быть организована собственная производственная инфраструктура¹.

В.М. Манохин отмечал, что агропромышленный комплекс с распадом советского государства был упразднен вместе с органами, которые осуществляли государственное руководство им, а на его место вернулось сельское хозяйство в первоначальном виде с измененной внутренней структурой, что обусловлено экономическими и политическими преобразованиями в России². Содержание действующих нормативных правовых актов федерального уровня подтверждает его правоту. Термин «агропромышленный комплекс», безусловно, используется законодателем и иными субъектами нормотворчества. В частности, в п. 5 ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) «О развитии сельского хозяйства»³ упоминается о развитии инновационной деятельности и науки в агропромышленном комплексе как об одном из направлений государственной аграрной политики, в то время как остальные ее направления очерчивают перспективы совершенствования условий повышения эффективности деятельности только сельскохозяйственных товаропроизводителей, но не иных субъектов, функционирующих в агропромышленном комплексе.

Если обратиться к Положению о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации⁴, то также несложно заметить смешение понятий «сельское хозяйство» и «агропромышленный комплекс». Выработывая государственную политику и осуществляя нормативно-правовое регулирование в сфере агропромышленного комплекса, указанное Министерство, по сути, осуществляет государственное руководство

¹ См.: *Козырь М.И.* Агропромышленный комплекс СССР: правовые аспекты организации и деятельности. М., 1988. С. 4.

² См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 133.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ч. 1, ст. 27; 2023. № 32, ч. 2, ст. 6217.

⁴ Утв. Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 (в ред. от 30 ноября 2023 г.) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 25, ст. 2983; 2023. № 49, ч. 4, ст. 8779.

отраслями сельского хозяйства, а также перерабатывающей и пищевой промышленностью, составляющими лишь часть агропромышленного комплекса.

С точки зрения устоявшихся экономических связей между производителями сельскохозяйственной техники, продукции животноводства и растениеводства, перерабатывающими, транспортными предприятиями и торговыми сетями о наличии агропромышленного комплекса можно вести речь, но только в экономическом аспекте. В то же время его нормативно-правовое обеспечение не отличается развитым регулированием, что дает возможность рассматривать его как объект государственного управления лишь условно с учетом его «усеченного» понимания законодателем и иными субъектами нормотворчества.

Дискуссионным также стал вопрос о самом наличии государственного управления в агропромышленном комплексе. Достаточно часто говорится о том, что на смену государственному управлению аграрным сектором пришло государственное регулирование сельскохозяйственной деятельности, инструментом которого является экономическое воздействие субъектов государственной власти на различные виды деятельности в агропромышленном комплексе. При этом государственным регулированием охватываются: страхование, кредитование, финансирование, льготное налогообложение; создание условий для формирования и функционирования рынка продукции сельскохозяйственных товаропроизводителей; развитие социальной сферы села; защита интересов российских участников рынка товаров агропромышленного комплекса в рамках внешнеторговых связей; научное обеспечение агропромышленного производства; и др.¹

Государственное регулирование агропромышленного комплекса связывается с опосредованным, косвенным воздействием со стороны государства на экономическую деятельность в государственном и в частном

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 251.

секторах сельскохозяйственного производства. Государственным регулированием данного комплекса охватываются все его предприятия вне зависимости от их организационно-правовых форм, а осуществляется оно посредством осуществления законодательной и подзаконной регламентации соответствующей деятельности. Государственное управление как непосредственное организующее воздействие может осуществляться в отношении только тех объектов и имущества, которые входят в государственный сектор экономики (федеральные и региональные государственные унитарные предприятия, доли в компаниях и акции в акционерных обществах)¹. Такому подходу способствует развитие в науке административного права теории косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений в области экономики, сложившихся в условиях перехода от командно-административной модели к рыночной экономике².

Вместе с тем следует полагать, что государственное управление и государственное регулирование – хотя и взаимосвязанные, но разнопорядковые явления. Л.Л. Попов утверждает, что государственное управление по-прежнему существует, а рыночные отношения развиваться без него не могут, поскольку оно является содержанием деятельности органов исполнительной власти³. Демонтаж устаревшей модели государственного управления должен сопровождаться последовательной и постепенной ее заменой более совершенными структурами⁴.

Похожее мнение высказывается и М.П. Петровым, который в контексте административного реформирования рассуждает о несостоятельности

¹ См.: Кузнецова О.А. Развитие государственного управления в агропромышленной сфере России // Вестник Самарского государственного университета. 2014. № 6 (117). С. 124-125.

² См.: Асадов А.М. Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения в сфере экономики и финансов: дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 6-7.

³ См.: Попов Л.Л. Ключевые проблемы государственного управления и административного права // Проблемы административного и административно-процессуального права: сборник научных трудов памяти Ю.М. Козлова. М., 2005. С. 4.

⁴ См.: Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: монография. Воронеж, 2005. С. 9.

традиционных вертикальных механизмов воздействия субъекта на объект управления, не способствующих поступательному развитию экономики. Современным государственно-управленческим отношениям должны быть присущи свобода управляемых и ориентированность на их интересы, поиск и реализация наилучших управленческих практик и стандартов для повышения эффективности взаимодействия субъекта управления с управляемой средой, создания условий для самоорганизации объектов управления. При этом функции государственного управления должны быть адекватны присущим современному социуму процессам, учитывать природу человека на текущем этапе его развития, тенденции и динамику трансформации социальных связей, а излишние функции должны у него изъяты для снижения уровня затрат государства на управление¹. Вместе с тем представляется, что объем государственного управления меняться не должен, если не организованы альтернативные управленческие механизмы (самоуправление), поскольку потеря управляемости чревата хаосом и сопутствующими этому катаклизмами.

Государственное регулирование не заменяет государственное управление: они дополняют друг друга. Деятельность государства в агропромышленном комплексе не может сводиться лишь к государственному регулированию, которое к тому же не всегда отражает административно-правовой аспект воздействия на возникающие в нем процессы. Так, страхование и кредитование сельскохозяйственных товаропроизводителей отражают цивилистическую направленность государственного регулирования, а финансирование и льготное налогообложение – финансово-правовую.

Нельзя не отметить при этом трансформацию государственного управления. С одной стороны, по сравнению с предыдущей общественно-экономической формацией ослабилась директивная роль государства в

¹ См.: *Петров М.П.* Административная реформа в контексте новых явлений управленческой культуры // Российское право онлайн. 2018. № 1. С. 7, 16.

организации общественных процессов, включая экономические, с сохранением тем не менее его ведущей роли в этом. С другой стороны, задачи государства изменились и расширились на фоне укоренения рыночной инфраструктуры и участия в хозяйственных процессах многочисленных субъектов, деятельность которых основана на различных формах собственности, что обуславливает изменение содержания управленческой компетенции государственных органов¹.

Основное содержание государственного управления состоит в практическом целенаправленном воздействии государства на общественные отношения в целях организации соответствующей системы и оказания на нее упорядочивающего эффекта, обеспечения ее надлежащего функционирования и возможной модернизации². Государственное управление носит всеохватывающий характер и распространяется в связи с этим на все области, отрасли и сферы применения норм административного права, включая агропромышленный комплекс. В последнем оно выражается в практически организующей деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти по реализации многочисленных управленческих функций, направленных в конечном счете на обеспечение населения качественными и безопасными продуктами питания и реализацию иных направлений государственной политики в агропромышленном комплексе.

Одной из таких функций является планирование. В настоящее время она рассматривается в качестве одной из ключевых, поскольку оно позволяет на основе текущих, долгосрочных и стратегических приоритетов разработать программу развития управленческих связей в тех или иных отраслях или сферах государственного управления на основе научно обоснованных показателей, отражающих оптимальное их состояние. Стратегическое планирование отличается возможностью подготовки сценариев

¹ См.: *Осейчук В.И.* Теория государственного управления: учебник и практикум для вузов. М., 2021. С. 6.

² См.: *Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2009. С. 33.

задействования новых юридических технологий, с помощью которых выявляются варианты реализации государственной политики в разных отраслях управления посредством администрирования тех или иных видов деятельности и введения сбалансированного регулирования с помощью гибких механизмов воздействия на социальные процессы¹.

Агропромышленный комплекс не является исключением, и большие усилия государства направлены на то, чтобы задать необходимые для обеспечения его продовольственной независимости и экспортного потенциала параметры функционирования данного комплекса. На это рассчитаны как документы общего характера, определяющие национальные цели и стратегические задачи², так и специально посвященные разным направлениям совершенствования агропромышленного комплекса акты, которые призваны определить перспективы развития зернового производства³, рыбохозяйственного⁴ и мелиоративного комплексов, эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения⁵, подъема сельских

¹ См.: *Осинцев Д.В.* Государственное регулирование и государственное администрирование: соотношение правовых моделей // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2022. № 3 (35). С. 50.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. от 21 июля 2020 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20, ст. 2817; 2020. № 30, ст. 4884; Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 30, ст. 4884.

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 10 августа 2019 г. № 1796-р (в ред. от 13 октября 2022 г.) «Об утверждении Долгосрочной стратегии развития зернового комплекса Российской Федерации до 2035 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 33, ст. 4849; 2022. № 43, ст. 7393.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 314 (в ред. от 25 августа 2023 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие рыбохозяйственного комплекса"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. II, ст. 2160; 2023. № 36, ст. 6712.

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 14 мая 2021 г. № 731 (в ред. от 31 июля 2023 г.) «О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 21, ст. 3583; 2023. № 32, ч. II, ст. 6359.

территорий¹. Объединяющее значение для указанных направлений имеет системное стратегическое планирование в агропромышленном комплексе², способствующее синергетическому эффекту и придающее новое качество государственному управлению, позволяя подчинить разрозненные виды деятельности единому управляющему началу и повысить общую результативность агропромышленного производства. Надо сказать, что активное внедрение государством планирования в управленческую деятельность обеспечивает достижение желаемых показателей. Несмотря на негативные факторы, образующие неблагоприятный фон для любых общественных процессов, такие как длительный период бедственной санитарно-эпидемиологической обстановки, введение международных экономических санкций в отношении России, сельское хозяйство в целом показывает свою эффективность, стабильно демонстрируя не только экспортный потенциал, но и возможность оказания гуманитарной продовольственной помощи беднейшим странам.

Государственное управление является парным понятием по отношению к термину «административно-правовое регулирование», который широко распространен в юридической литературе: практически каждая работа по административному праву так или иначе оперирует данным понятием. Административно-правовое регулирование не может существовать без государственного управления, поскольку последнее обеспечивает его содержательное наполнение. Любой вопрос административно-правового регулирования так или иначе связан с деятельностью органов исполнительной

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696 (в ред. от 31 июля 2023 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 23, ст. 2953; 2023. № 32, ч. II, ст. 6359.

² См.: Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 (в ред. от 13 июня 2023 г.) «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 32, ст. 4549; 2023. № 27, ст. 4993; Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4, ст. 345.

власти, специально предназначенных для осуществления государственного управления. В то же время разброс мнений относительно содержания административно-правового регулирования является довольно широким с точки зрения как дефинитивной конструкции, так и наполнения производных от него понятий «система административно-правового регулирования» и «механизм административно-правового регулирования».

Однако соответствующие теоретические моменты имеют крайне важное значение для исследования вопросов правовой организации государственного управления в различных отраслях и сферах социальной деятельности, включая различные отрасли социально-культурной области, правоохранительной деятельности, народного хозяйства, составной частью которого является и агропромышленный комплекс. Выявление сущности и содержания административно-правового регулирования способствует пониманию логической модели, используемой государством для административно-правового воздействия на социальные связи, и установлению соответствующих ей инструментов. Несмотря на единый общетеоретический базис понятия «административно-правовое регулирование», его содержание применительно к каждому объекту управления наполняется определенной нормами административного права спецификой, поскольку используемые при этом государством механизмы воздействия на общественные отношения не могут быть одинаковы, к примеру, для организации обороны и безопасности государства и, с другой стороны, агропромышленного производства. В этих случаях будет отличаться, в частности, набор форм и методов управленческой деятельности субъектов исполнительной власти. Так, широко используемый в условиях рыночных отношений метод стимулирования сельскохозяйственной и иной экономической деятельности неприменим к правоохранительной сфере функционирования субъектов государственного управления¹, а его возможная

¹ См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 154.

реализация приведет скорее к негативным результатам, нежели к положительным.

Анализ научной литературы показывает специфику подходов разных авторов и школ к понятию административно-правового регулирования, которые не всегда отличаются законченным характером. Например, А.Н. Жеребцов, Н.В. Павлов и А.В. Юшко понимают под ним конкретный вид правового воздействия на участников социальных связей в сфере государственного управления, а его механизм образует идеальная модель подобного воздействия, направленная на усиление его результативности в сфере государственного управления, устранение и преодоление коллизий и пробелов данного регулирования. Отождествляя, по сути, административно-правовое регулирование с принятием правовых норм, регламентирующих социальные связи государственно-управленческого типа, названные авторы выводят механизм такого регулирования за рамки собственно нормотворчества, включая в него, помимо указанного элемента, ценностное и информационное воздействие административного права на участников государственно-управленческих отношений, реализацию административно-правовых норм и административное принуждение¹, что логически не вытекает из приведенного определения понятия административно-правового регулирования.

И.В. Панова и С.В. Сеницина, обращаясь к отрасли рыболовства и охраны рыбных запасов, также довольно свободно используют термин «административно-правовое регулирование», употребляя его применительно к установлению соответствующих правил², что вряд ли достаточно для

¹ См.: Жеребцов А.Н., Павлов Н.В., Юшко А.В. Правовые фикции в механизме административно-правового регулирования управленческих отношений: монография. М., 2021. С. 37-38.

² См.: Панова И.В., Сеницина С.В. Административно-правовое регулирование правил рыболовства и охраны рыбных запасов: анализ зарубежного и российского законодательства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 1. С. 214-231.

уяснения сути исследуемого феномена как в названной отрасли управления, так и в целом в науке административного права.

Интересен подход, рассматривающий административно-правовое регулирование через призму необходимости обеспечения баланса публичных и частных интересов, суть которого заключается в изложении данного регулирования в виде целенаправленного воздействия системы специальных правовых средств на возникающие в сфере государственного управления социальные связи для обеспечения защищенности и согласованности публичных и частных интересов, включая права и законные интересы граждан, организаций, органов государственного и муниципального управления¹. При этом с точки зрения конституционного права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ²). В связи с этим ранее А.А. Демин, рассуждая о правовом статусе субъектов административного права и оценивая схожие воззрения, описал подобного рода подходы как методологически неверные, поскольку они позволяют ставить частные интересы впереди государственных, а содержание учебной литературы по административному праву строить на основе приоритетной охраны прав и свобод человека в сфере государственного управления, а уже после этого переходить к характеристике функционирования государственного аппарата, в то время как административное право преимущественно есть право управления, властвования и подчинения³.

Тем не менее точка зрения о том, что суть административно-правового регулирования состоит в целенаправленном воздействии на социальные связи при помощи административно-правовых средств находит поддержку в научной литературе. Е.А. Городецкая, исследуя административно-правовое

¹ См.: *Стахов А.И., Кононов П.И.* Административное право России: учебник для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2021. С. 63.

² Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

³ См.: *Демин А.А.* Субъекты административного права Российской Федерации: учебное пособие. М., 2010. С. 22.

регулирование агропромышленного комплекса, видит в нем целенаправленное воздействие уполномоченных государственных и муниципальных органов с помощью правовых средств на производство, переработку и реализацию продукции сельскохозяйственных отраслей, на кадровое, научное и производственно-техническое обеспечение деятельности в агропромышленном комплексе через реализацию системы правовых форм и методов управленческой деятельности для обеспечения эффективности агропромышленного производства и организации продовольственной безопасности¹.

В целом можно поддержать предложенный выше вариант содержания административно-правового регулирования агропромышленного комплекса, однако обращают на себя внимание выделяемые автором субъекты такого регулирования – не только органы государственной власти, но и органы местного самоуправления. С точки зрения новых положений Конституции РФ о единстве системы публичной власти, в которую входят названные органы, данная позиция могла бы быть оправданной, тем более что органы местного самоуправления осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность на соответствующем уровне, реализуют формы и методы управленческой деятельности, схожие с теми, которые характерны для органов государственной исполнительной власти. Однако органы местного самоуправления образуют все же отдельную подсистему публичной власти; конституционное правило о том, что они не находятся в организационно-иерархической взаимосвязи с органами государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), по-прежнему остается неизменным. Поэтому административно-правовое регулирование необходимо рассматривать как деятельность именно государственных органов, а реализация полномочий органами местного самоуправления в отраслях агропромышленного производства и в иных отраслях и сферах, на которые распространяется их

¹ См.: Городецкая Е.А. Административно-правовое регулирование агропромышленного комплекса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 33.

компетенция, является предметом отдельного – муниципально-правового – регулирования.

Административно-правовое регулирование в агропромышленном комплексе следует рассматривать в неразрывной взаимосвязи с административно-правовой политикой, которая определяет направленность данного регулирования, формулирует его приоритеты. Ю.Н. Старилов отмечает, что административно-правовая политика способствует формированию новых управленческих моделей, модернизации управленческой деятельности, улучшению ее организации и оптимизации правового режима ее осуществления. Обнажая проблемы административно-правового регулирования, она способствует формированию способов их нейтрализации¹. А.В. Малько и В.А. Затонский, показывая ее относимость к отраслевым видам правовой политики, акцентируют внимание на таких ее признаках, как долговременность, системность, научность и планомерность. При этом очевиден ее динамичный характер, поскольку она выражается в активной деятельности уполномоченных субъектов (государственных органов, институтов гражданского общества); ее нужно сформировать, а впоследствии воплотить в действительность. Выработанные на основе управленческих и правовых идей методы, принципы и цели административно-правовой политики оказывают влияние на нормотворческую и правоприменительную деятельность, способствуя построению оптимальной конфигурации административно-правовых институтов и административно-правовых средств воздействия на социальные отношения, разработке направлений модернизации административного права, выступающего в качестве фундамента взаимоотношений органов государственного управления и невластных субъектов².

¹ См.: *Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под. ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Ч. 1.* Воронеж, 2016. С. 142.

² См.: *Малько А.В., Затонский В.А. Правовая политика: основы теории и практики: учебно-методический комплекс.* М., 2015. С. 214.

Агропромышленный комплекс представлен, как правило, субъектами частного права, которые вступают друг с другом в правоотношения гражданского типа. Речь идет о различных производителях продукции сельского хозяйства и обеспечивающих его отраслей, которые преследуют цель извлечения имущественной выгоды из своей деятельности. Административно-правовая политика в данной сфере с точки зрения «этатистской» концепции государства не может обойти стороной те сферы функционирования социума, где доминируют частные интересы, поскольку частное не может существовать без публичного, если государство заботится о достижении общесоциальных целей¹.

Важность правовой политики в агропромышленном комплексе отмечена и федеральным законодателем, который сформулировал ее основные направления, включая: организацию стабильного обеспечения населения сельскохозяйственной продукцией отечественного производства; применение мер экономического стимулирования деятельности субъектов агропромышленного комплекса; организацию и регулирование рынка продукции агропромышленного комплекса, совершенствование его инфраструктуры; обеспечение реализации экономических интересов отечественных производителей сельскохозяйственной продукции на внешнем и внутреннем рынках, их доступа на данные рынки; обеспечение устойчивого развития сельских территорий; развитие инновационных технологий и науки в отраслях сельского хозяйства; оптимизацию кадрового обеспечения агропромышленного комплекса, связанную с повышением эффективности программ соответствующего профессионального образования².

Несложно заметить, что реализация всех перечисленных направлений правовой политики в агропромышленном комплексе требует приложения усилий государства в обеспечении поступательного развития всех входящих в него отраслей. Причем речь идет не только о законодательном регулировании

¹ См.: *Лунарев Е.Б.* Административное право: учебное пособие. Краснодар, 2016. С. 21.

² См.: ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства».

проведения эффективной аграрной политики, но и об исполнительно-распорядительной деятельности государства, без которой реализация данной политики невозможна.

При определении содержания административно-правового регулирования в агропромышленном комплексе необходимо также учитывать положения п. «д» ст. 72 Конституции РФ, относящей сельское хозяйство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Соответственно, нормы административного права, определяющие организацию государственного управления агропромышленным комплексом, содержатся в нормативных правовых актах не только федерального, но и регионального уровня. В частности, здесь можно выделить Закон Республики Алтай от 25 июня 2003 г. № 12-34 (в ред. от 13 июня 2018 г.) «О государственной поддержке агропромышленного комплекса Республики Алтай»¹, Закон Красноярского края от 7 июля 2022 г. № 3-1004 (в ред. от 26 октября 2023 г.) «О государственной поддержке агропромышленного комплекса края»², Закон Амурской области от 29 декабря 2012 г. № 142-ОЗ (в ред. от 28 ноября 2023 г.) «О государственной поддержке агропромышленного комплекса Амурской области»³ и другие. Обеспечение реализации правовых норм, имеющих организационную направленность и содержащихся в федеральном и региональном аграрном законодательстве, возлагается на федеральные и региональные органы исполнительной власти, уполномоченные в агропромышленном комплексе и задействованные в обеспечении соответствующего механизма административно-правового регулирования.

Административно-правовое регулирование в агропромышленном комплексе было бы неполным в отсутствии целенаправленного воздействия

¹ Звезда Алтая. 2003. 22 июля; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.06.2018.

² Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 26.07.2022; 07.11.2023.

³ Амурская правда. 2013. 9 января; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.11.2023.

государственных органов на состояние законности и государственной дисциплины в отраслях сельскохозяйственной деятельности при помощи административно-правовых средств негативного характера. Оптимизация социальных связей в агропромышленном комплексе не может обойтись лишь позитивными средствами стимулирующего воздействия, государственной поддержкой, обеспечиваемой органами государственного управления. Деятельность производителей сельскохозяйственной продукции должна быть ограничена определенными рамками, не допускающими злоупотреблений свободой экономической деятельности, нарушений прав и свобод граждан, интересов государства. Соответствующий баланс обеспечивается применением мер административного принуждения в ходе и по результатам осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности для достижения параметров сбалансированной организации социальных связей в сферах ветеринарии, карантина растений и рыболовства.

Государственный контроль (надзор) занимает особое место в правовой политике государства, что способствует его автономному регулированию. У него есть собственный предмет, неразрывно связанный с вопросом качественного взаимодействия государства с бизнесом, минимизации административных барьеров для хозяйствующих субъектов. Поэтому административно-правовое регулирование в аспекте стратегического планирования оставляет контрольно-надзорную деятельность практически вне рамок перспектив развития агропромышленного комплекса. Вместе с тем, учитывая особенности субъектов контрольно-надзорной деятельности и содержания отдельных видов государственного контроля (надзора) в рассматриваемом комплексе, видится желаемой большая степень его интеграции в стратегическую часть административно-правового регулирования в агропромышленном комплексе. В то же время современное ее состояние показывает ориентацию только на технологические и инструментальные аспекты контрольно-надзорной деятельности, обозначая в числе перспектив совершенствование оборудования, используемого для

ветеринарного и фитосанитарного надзора, контроля качества сельскохозяйственного сырья и продуктов его переработки¹.

Контрольно-надзорная деятельность в агропромышленном комплексе имеет свое качественное наполнение ввиду того, что она осуществляется разными субъектами и по разным правилам, вытекающим из необходимости проведения контрольно-надзорных мероприятий как повсеместно на территории государства, так на отдельных объектах с режимным регулированием (Государственная граница; объекты федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена милитаризованная служба). Этим обуславливается целесообразность встраивания административно-правовой политики в сфере государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе в стратегическую часть административно-правового регулирования в данном комплексе и коррекции соответствующих документов стратегического планирования.

Таким образом, административно-правовое регулирование в агропромышленном комплексе характеризуется рядом признаков, определяющих его содержательное наполнение.

Во-первых, оно неразрывно взаимосвязано с государственным управлением, то есть деятельностью органов исполнительной власти, выполняющих многочисленные функции управления в агропромышленном комплексе.

Во-вторых, административно-правовое регулирование не может ограничиваться лишь принятием нормативно-правовых актов в данной сфере. Регулирующее воздействие государства состоит в реализации всего комплекса административно-правовых средств воздействия на участников социальных связей, возникающих в сфере производства и переработки

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 8 сентября 2022 г. № 2567-р (в ред. от 23 ноября 2023 г.) «Об утверждении Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 38, ст. 6481; 2023. № 50, ст. 9093.

сельскохозяйственной продукции, включая и правоприменительную деятельность.

В-третьих, нормотворческий компонент административно-правового регулирования состоит в деятельности законодательных органов, а также органов исполнительной власти, обладающих компетенцией принимать нормативные правовые акты, положения которых направлены на урегулирование государственно-управленческих отношений в агропромышленном комплексе.

В-четвертых, административно-правовое регулирование с точки зрения характера воздействия имеет двоякую направленность. С одной стороны, оно направлено на создание необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственную деятельность необходимого числа производителей и иных хозяйствующих субъектов, с тем чтобы обеспечить продовольственную независимость государства, наполнение рынка необходимым количеством продуктов питания, повышение экспортных возможностей Российской Федерации. С другой стороны, законность в деятельности этих субъектов, соблюдение ими государственной дисциплины не могут находиться вне поля зрения государства, в связи с чем оно должно осуществлять контроль (надзор) за их функционированием.

В-пятых, современное административно-правовое регулирование не может осуществляться вне контекста административно-правовой политики, определяющей цели, приоритеты и направления его совершенствования, в том числе посредством института стратегического планирования в агропромышленном комплексе.

Изложенные выше моменты в своей совокупности дают возможность сформулировать определение понятия административно-правового регулирования в агропромышленном комплексе, под которым следует понимать целенаправленное воздействие федеральных и региональных органов государственной власти, осуществляющих нормотворческую и правоприменительную деятельность в агропромышленном комплексе, на

состояние социальных связей в нем посредством установления и реализации системы побудительно-стимулирующих средств управленческого воздействия, административно-правовых средств обеспечения законности и государственной дисциплины для реализации целей и приоритетов административно-правовой политики в аграрной сфере.

1.2. Государственный контроль (надзор) в агропромышленном комплексе в истории отечественного нормативно-правового регулирования

Сельское хозяйство в России имеет давнюю историю. Его развитие сопровождало процесс формирования и становления Древнерусского государства, поскольку основным экономическим занятием восточных славян было земледелие. Первоначально в его основу был положен общинный уклад, который по мере укрепления феодальных отношений сменился на крепостнический. Безусловно, появление первых письменных источников права не могло стать предпосылкой возникновения контрольно-надзорных отношений в сельском хозяйстве. Социальные связи подобного типа могут складываться по мере выстраивания четких контуров отрасли или сферы государственного управления либо комплекса материальных отраслей, объединенных по признаку однородного назначения. В свою очередь, это предполагает учреждение организационных публично-властных структур, предназначенных для осуществления управления отраслью (комплексом) или сферой, наличие широкого круга участников экономической или иной – образующей содержание отрасли (сферы) – деятельности, а также правил, которые они должны соблюдать под угрозой применения мер правового принуждения со стороны указанных структур.

История правового регулирования сельскохозяйственных отношений в России феодального периода показывает нацеленность на укрепление власти помещиков посредством закрепления за ними крестьян. До конца XVI века

основным моментом, на котором оно строилось, был «Юрьев день», введенный Судебником 1497 г.¹ Последующее развитие законодательства в данной сфере вплоть до отмены крепостного права в России было ориентировано на обеспечение интересов землевладельцев, в том числе государства и церкви, с отдельными фрагментарными послаблениями для крестьян.

Для того, чтобы сформировалась надлежащая нормативно-правовая основа аграрного производства и контрольно-надзорной деятельности в сельском хозяйстве, были необходимы научные, политические и организационные предпосылки. Первые два вида предпосылок связаны с организацией в 1765 г. и деятельностью в Российской Империи Вольного экономического общества. Поскольку для российской экономики было характерно полное доминирование сельскохозяйственного сектора, деятельность данного общества, прежде всего, была направлена на выработку и укрепление научных основ аграрного производства, а соответствующие исследования публиковались в сборниках. Не было ни одного вопроса продовольственного развития страны, в котором бы оно не принимало участия, а часто было и начинателем. Его деятельность касалась исследования проблем сельскохозяйственной производительности, применения удобрений, внедрения практики прививок скота, влияния почвенных и климатических условий на урожайность, селекции растений. В число его забот входили шелководство, пчеловодство, разведение чайного дерева и др. Большое значение деятельность данного общества имела и в политическом аспекте, поскольку декларируемый им переход к высокоэффективному сельскому хозяйству был невозможен без серьезных преобразований, затрагивающих правовое положение крестьянства, страдавшего от помещичьей эксплуатации, что также было предметом обсуждений и инициатив².

¹ Российское законодательство X-XX веков. Том 2. М.: Юридическая литература, 1985. С. 54-62.

² См.: *Ковалевский М.* Къ столѣтиелѣтнему юбилею Вольнаго Экономическаго Общества // Вѣстникъ Европы. 1915. № 12. С. 391-397.

В организационном аспекте важной предпосылкой формирования надлежащей нормативно-правовой основы аграрного производства и контрольно-надзорной деятельности в сельском хозяйстве стало появление уполномоченного органа государственного управления. Если обратиться к истории последнего, то современная система государственного управления зародилась при правлении Петра Великого. В ее основу была положена деятельность коллегий, заменивших собой приказы. Однако даже прогрессивные его преобразования не привели к учреждению органа управления сельским хозяйством, и изменений в этом направлении не было на протяжении всего XVIII века и в начале XIX. Кризис крепостной системы, способствовавшей консервации экстенсивного способа хозяйствования, резкий рост площадей пахотной земли за счет освоения земель Сибири, юга и Поволжья, доминирование аграрного сектора в экономике¹ привели к пониманию необходимости учреждения организационно-властных структур, специально предназначенных для управления сельским хозяйством.

Первым таким органом стало Министерство Государственных Имуществ, учрежденное 26 декабря 1837 г.² Значительная часть вопросов его ведения касалась управления сельским хозяйством, хотя контрольно-надзорная деятельность в его компетенцию не входила. Тем не менее его создание стало важным шагом на пути формирования организационных основ контрольно-надзорной деятельности, поскольку ее осуществление является результатом эволюции общерегулятивных функций, эффективность которых зависит от наличия у органа возможности вмешиваться в деятельность подвластного субъекта для ее приведения в надлежащее состояние.

¹ См.: *Мотревич В.П.* Аграрная история России (IX–XX вв.): учебное пособие. Екатеринбург, 2012. С. 97.

² См.: Именной указ, данный Сенату, от 26 декабря 1837 г. о Высочайшем утверждении Учреждения Министерства Государственных Имуществ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Том XII. Отделение первое. СПб.: Типография II-го Отделения Собственной Его Величества Канцелярии, 1838. С. 1039-1053.

Практически одновременно сложившиеся научные представления о способах преодоления негативных для сельского хозяйства явлениях стали приобретать характер нормативно установленных правил. Правда, меры по борьбе с болезнями сельскохозяйственных животных рассматривались в контексте отрасли здравоохранения, будучи закрепленными в Уставах Врачебных по гражданской части, куда 3 июня 1837 г. был внесен комплекс дополнений (ст. 989-994), определяющих порядок действий уполномоченных субъектов (Становой Пристав, Земский Исправник, уездный или ветеринарный врач) и лиц, которым принадлежали сельскохозяйственные животные, в случае их падежа¹. В целом предусмотренные в этих Уставах меры можно охарактеризовать как организационные, не сопровождаемые каким-либо принуждением. К тому же обязанности владельцев животных, в том числе строжайшим образом выполнять предписания ветеринарного врача, в случае их несоблюдения не подкреплялись санкциями.

Развитие организационных структур, обеспечивающих повышение эффективности сельского хозяйства, продолжилось в 1841 г., когда была образована Инспекция сельского хозяйства южных губерний². Несмотря на то, что современное понимание государственных инспекций предполагает осуществление ими, прежде всего, контрольно-надзорной деятельности, указанный орган таковым фактически не был. Он выполнял другие функции – управление государственным имуществом (заведование учреждениями, распространявшими знания в различных отраслях сельского хозяйства) и, как правильно подметила Ю.В. Гаврилкина³, оказание государственных услуг производителям аграрной продукции (снабжение семенами, доставка

¹ См.: Продолжение Свода законов Российской империи. Часть пятая: 1837 год. СПб.: Типография II-го Отделения Собственной Его Величества Канцелярии, 1838. С. 5046-5050.

² См.: Высочайше утвержденное положение об инспекции сельского хозяйства южных губерний от 28 мая 1841 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Том XVI. Отделение 1. СПб.: Типография II-го Отделения Собственной Его Величества Канцелярии, 1842. С. 415-418.

³ См.: *Гаврилкина Ю.В.* Административно-правовой статус государственных инспекций в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. С. 44.

произведенной продукции к местам потребления, информационное обеспечение хлебопашества, виноделия, садоводства, скотоводства и шелководства). Тем не менее зачатки контроля (надзора) все же имелись, поскольку первоочередной задачей инспекции было наблюдение на местах за состоянием всех отраслей сельского хозяйства, что предполагается и современным пониманием контрольно-надзорной деятельности, частью которой является мониторинг.

Вторая половина XIX века ознаменовалась расширением внешнеторговых связей с другими государствами, что привело к усилению рисков поражения сельскохозяйственных культур возбудителями болезней растений и насекомыми-вредителями, что потребовало принятия государством мер по ограничению ввоза на территорию страны указанных культур из тех государств, где отмечались подобные случаи. Первым примером стал запрет на ввоз виноградной лозы¹, с которого принято вести отсчет становления и развития фитосанитарных правил. Впоследствии такой запрет был наложен и на ввоз картофеля и его ботвы из Америки. Однако о полноценной организации фитосанитарного контроля в XIX веке говорить не приходится, поскольку указанные меры носили эпизодический характер, в них не было системности, они были ответом на конкретные фитосанитарные угрозы и не привели к созданию единого механизма противодействия им. К тому же не были предусмотрены государственно-властные структуры, призванные его осуществлять, отсутствовали посты фитосанитарного контроля, а сам текст соответствующих указов состоял из одного предложения, предусматривающего запрет на ввоз.

Более предметным регулированием характеризовалась сфера ветеринарии. Принятием Высочайше утвержденного мнения

¹ См.: Высочайше утвержденное положение Комитета Министров, объявленное Сенату Товарищем Министра Финансов от 6 апреля 1873 г. «О воспреещении, впредь до особого распоряжения, ввоза в Россию из-за границы виноградных лоз и чубуков» // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Том XLVIII. Отделение 1. СПб.: Типография II-го Отделения Собственной Его Величества Канцелярии, 1876. С. 447.

Государственного Совета от 3 июня 1879 г. «Об убивании зачумленных животных из местного рогатого скота»¹ было положено начало осуществлению государственного ветеринарного надзора. Впервые предусматривалось применение мер по изъятию и уничтожению зачумленных и подозреваемых в зачумлении животных под общим началом Министерства Государственных Имуществ и Министерства Внутренних Дел, на которые возлагалась обязанность постепенно – по мере необходимости – организовывать введение данных мер в тех или иных местностях империи. За уничтоженный скот его владельцы должны были получать компенсацию из губернской казны, но только в тех случаях, когда они сами сообщали о болезнях принадлежащих им животных. Вместе с тем обособленной ветеринарной службы или ее прообраза на тот момент еще не существовало. Выявлять зачумление животных были уполномочены уездные ветеринары или ветеринарные фельдшеры, штат которых утверждался губернскими земскими собраниями, а применение мер государственного принуждения было возложено на органы общей компетенции – земские учреждения, которым должна была содействовать полиция.

Полноценный ветеринарный надзор в Российской Империи был организован с вступлением в силу Высочайше утвержденных Правил о ветеринарно-полицейских мерах по предупреждению и прекращению заразных и повальных болезней на животных и по обезвреживанию сырых животных продуктов от 12 июня 1902 г.² В них была определена сложная система управления в данной сфере, обусловленная спецификой существовавшего в то время механизма публичной власти. Высшее руководство ветеринарией и главный надзор в этой сфере возлагались на Министерство Внутренних Дел. Под его началом функционировало

¹ Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Том LIV. Отделение 1. СПб.: Типография II-го Отделения Собственной Его Величества Канцелярии, 1881. С. 474-475.

² Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XXII. Отделение 1. СПб.: Государственная типография, 1904. С. 629-640.

Ветеринарное Управление, которое должно было осуществлять общее заведование вопросами применения контрольно-надзорных мер в указанной сфере. Наблюдать за соблюдением обязательных постановлений и распоряжений по предупреждению и прекращению заразных и повальных болезней животных в губерниях, областях и городах должны были Губернаторы, Начальники областей, Военные Губернаторы, Градоначальники, Войсковой Наказной Атаман войска Донского и Наказные Атаманы других казачьих войск. Исполнять их решения были уполномочены Губернские и Городские Ветеринарные инспекторы. На местах ветеринарный надзор по-прежнему возлагался на земские учреждения. Непосредственную проверочную деятельность, направленную на обнаружение болезней животных, осуществляли ветеринарные врачи, состоящие на службе в Министерстве Внутренних Дел или в земских учреждениях. По результатам таких проверок в случае выявления болезней созывались Ветеринарные Исполнительные комиссии, образуемые из числа земских служащих, полицейских чинов, волостного старшины или сельского старосты, а также двух представителей от скотовладельцев. Усложнилась структура принимаемых мер по сравнению с ранее действовавшими правилами. Теперь животные не всегда подвергались убиванию. При обнаружении излечимых болезней в отношении них применялась обязательная прививка и осуществлялись меры по излечению. Воспрещаемыми могли быть пастьба скота, перемена пастбища, продажа или заготовка продукции животноводства, убой животных на мясо без предварительного обследования ветеринарным врачом, скотские ярмарки. При необходимости могли быть установлены обязательные регистрация и клеймение скота. Кроме внутреннего предусматривался и внешний ветеринарный надзор при пропуске из России за границу и обратно.

События октября 1917 г. коренным образом повлияли на дальнейшее развитие системы государственного управления, в том числе в сфере агропромышленного комплекса. Произошли коренные изменения в

организации государственной власти, в основу которой было положено образование советов и их исполнительных комитетов. Центральную роль в механизме исполнительно-распорядительной деятельности стал играть Совет Народных Комиссаров, в число которых вошел и народный комиссар земледелия¹.

Дальнейшее наполнение государственно-управленческой деятельности в аграрной сфере стало связано с функционированием соответствующего народного комиссариата². На фоне общерегулятивных вопросов его деятельности выделялся ветеринарно-санитарный надзор, под который попадали организации, ведущие операции со скотом и продукцией животноводческой отрасли. В структурном отношении для этого было выделено специальное Ветеринарное Управление, которое ведало всеми вопросами ветеринарного дела, а на местах (в областях и губерниях) создавались ветеринарные органы земельных управлений. В системе красной армии действовала собственная ветеринарная часть. На территориях уездов руководство ветеринарно-санитарными мероприятиями было возложено на уездных ветеринарных врачей. Повышению эффективности ветеринарно-санитарного надзора было призвано формирование ветеринарных участков, в пределах которых сосредотачивалась борьба с эпизоотиями.

По сравнению с имперским периодом ветеринарный надзор получил дальнейшее развитие. Во-первых, он был структурирован на два вида: 1) надзор за перемещением животных и сырых животных продуктов; 2) надзор за бойнями, мясными и иными животными продуктами. По ним предусматривались собственные правила осуществления. Во-вторых, устанавливались права и обязанности всех участников отношений в сфере ветеринарного надзора. В-третьих, существенным образом усилена номенклатура ветеринарно-санитарных мер, применяемых в ходе

¹ См.: Декрет об учреждении Совета Народных Комиссаров (принят II Всероссийским съездом Советов 27 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1, ст. 1.

² См.: Декрет ВЦИК от 26 ноября 1923 г. «Положение о Народном Комиссариате Земледелия Р.С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. 1923. № 91, ст. 903.

осуществления надзорной деятельности, которых насчитывалось 28. Помимо тех мер, которые применялись в имперской России, были введены изоляция животных; учет количества, убыли и прибыли, частичное или поголовное их исследование; установление объездных дорог для прогона животных; и др. При этом распространение наиболее опасных болезней сопровождалось реализацией особых ветеринарно-санитарных мер. В-четвертых, за нарушения ветеринарных правил предусматривалась административная ответственность, что являлось новацией советского периода и ознаменовало переход к современной формуле контрольно-надзорной деятельности, итогом которой помимо мер государственного принуждения предупредительной и пресекающей направленности стало назначение в административном порядке итоговых карательных санкций¹. Впоследствии ветеринарный надзор был организационно обособлен посредством создания ветеринарной инспекции в структуре Главного Ветеринарного Управления Народного Комиссариата Земледелия Союза ССР².

По поводу последнего необходимо отметить, что в 1930 г. государственное управление сельским хозяйством вышло на новый уровень в связи с тем, что наряду с республиканскими народными комиссариатами земледелия был образован общесоюзный³. Помимо централизации государственного управления в данной сфере необходимо отметить расширение сферы деятельности органов, руководящих земледелием. В части контроля обеспечения законности и дисциплины в агропромышленном комплексе она расширилась в нее за счет появления полномочий в области карантина растений. Борьба с массовым стихийным распространением вредителей сельского хозяйства стала одной из задач Народного Комиссариата

¹ См.: Постановление ВЦИК от 3 ноября 1923 г. «О введении в действие Ветеринарного Устава Р.С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. 1923. № 105, ст. 1029.

² См.: Постановление ЦИК и СНК СССР от 27 октября 1936 г. «Об утверждении Ветеринарного Устава Союза ССР» // СЗ СССР. 1936. № 58, ст. 446б.

³ См.: Постановление СНК СССР от 6 января 1930 г. «О задачах Народного Комиссариата Земледелия Союза ССР» // СЗ СССР. 1930. № 3, ст. 44.

Земледелия Союза ССР. Соответственно, наметился переход в ведение этого органа основных вопросов контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе, что говорит о процессах централизации государственного управления в данной сфере. В это же время наметилась тенденция повышения уровня системности карантинных мероприятий ввиду охвата ими целого ряда сельскохозяйственных культур, в то время как ранее подобные мероприятия носили стихийный характер, поскольку применялись по мере возникновения проблем, связанных с проникновением на территорию страны отдельных болезней и вредителей указанных культур¹.

Однако ветеринарным и фитосанитарным надзором обеспечение законности и дисциплины в агропромышленном комплексе не исчерпывалось. Активно развивались и иные направления, степень важности которых для государства существенным образом различалась. С одной стороны, следует отметить появление органов контроля (надзора) за качеством зерна, что было стратегически важным направлением обеспечения продовольственной безопасности (органы Государственной хлебной инспекции). Изначально они действовали на всех территориях, где возделывались хлебные зерновые культуры; в портах, из которых осуществлялся экспорт зерна за рубеж; на всех элеваторах независимо от их принадлежности. Их контрольно-надзорная деятельность обеспечивалась подведомственными Народному Комиссариату Продовольствия Союза ССР хлебоинспекционными лабораториями².

Система управления в данной сфере была динамичной, что объяснялось поиском путей повышения уровня обеспеченности хлебом населения и усиления экспортного потенциала государства. В 1924 г. органы государственной хлебной инспекции переведены в систему Народного

¹ См.: *Воронин Б.А., Тухбатов И.А., Воронина Я.В.* Карантин растений: история правового регулирования; современная практика // *Аграрный вестник Урала*. 2014. № 12 (130). С. 59.

² См.: Постановление СНК СССР от 14 августа 1923 г. «О государственной хлебной инспекции» // *Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР*. 1923. № 13, ст. 356.

Комиссариата по Внутренней Торговле Союза ССР¹, что повлекло коррекцию их задач сообразно отрасли управления, руководимой головным органом. Они должны были осуществлять технический надзор за качеством торгового зерна, предназначенного как для внутригосударственного оборота, так и для экспорта. Соответственно, они стали функционировать только в транспортных узлах – железнодорожных и иных сухопутных узлах, через которые проходили крупные зерновые грузы, а также портах, рассчитанных на экспорт зерна. При этом размещение хлебоинспекционных пунктов, которые производили сертификацию зерна и опломбировку перевозивших его вагонов, подлежало ежегодной корректировке Народным Комиссариатом по Внутренней Торговле Союза ССР².

В 1928 г. организация и компетенция данной инспекции были существенно усовершенствованы, что связано с усложнением деятельности народного комиссариата, получившего новое название (Народный Комиссариат Внешней и Внутренней Торговли Союза ССР). В организационном отношении были возвращены территориальные органы, действовавшие вне портов и других транспортных узлов (местные хлебоинспекционные управления). Кроме того, появились органы за рубежом (хлебоинспекционные пункты при торговых представительствах Союза ССР). Расширение ее контрольно-надзорных полномочий выразилось во введении контроля над применением торговой классификации хлебов при хранении зерна на элеваторах и складах, а также контроля над проведением мероприятий в области лечения и очистки торгового зерна и продуктов его переработки, борьбы с вредителями при их транспортировке и хранении. Кроме того, впервые в истории правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе впервые был введен

¹ См.: Постановление СНК СССР от 31 июля 1924 г. «О передаче единой государственной хлебной инспекции в ведение Народного Комиссариата по Внутренней Торговле Союза ССР» // СЗ СССР. 1924. № 3, ст. 44.

² См.: Постановление СНК СССР от 8 января 1925 г. «Положение об единой государственной хлебной инспекции» // СЗ СССР. 1925. № 4, ст. 49.

перечень административно-предупредительных мер, применяемых в ходе проведения проверки (досмотр, выемка зерновой продукции, закрытие зараженных хранилищ)¹.

Голод 1933-1934 гг. внес коррективы в организацию осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере борьбы с вредителями урожая зерновых культур для полной ликвидации зараженности складов, амбаров, мельниц, сельскохозяйственного инвентаря, тары, подвижного состава водного и железнодорожного транспорта. Для этого потребовалось привлечение всех общесоюзных органов управления сельским хозяйством – Народного комиссариата земледелия, Народного комиссариата снабжения, Народного комиссариата зерновых и животноводческих совхозов, Народного комиссариата водного транспорта, Народного комиссариата путей сообщения и Комитета по заготовкам сельскохозяйственных продуктов при СНК².

В 1920-1930-е гг. принимались меры по развитию нормативно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в сфере рыболовства. Первоначально оно ограничивалось указанием на уполномоченный в данной сфере орган – Главное Управление по рыболовству и рыбной промышленности (Главрыба), который сам должен был принимать технические правила, определяющие запретные периоды лова, места и орудия рыболовства, и организовывать через местные органы контроль над их соблюдением³. Впоследствии контроль (надзор) в сфере рыболовства был выведен на общесоюзный уровень с образованием Главного Управления рыбоохраны и рыбоводства (Главрыбвод) при Народном Комиссариате Пищевой Промышленности СССР. Рыболовный надзор осуществлялся участковыми, районными, старшими и младшими инспекторами и

¹ См.: Постановление СНК СССР от 27 июля 1928 г. «О государственном инспектировании зерна и продуктов его переработки» // СЗ СССР. 1928. № 48, ст. 432.

² См.: Постановление СНК СССР от 28 февраля 1934 г. «О мероприятиях по борьбе с вредителями зерна на элеваторах, складах и мельницах» // СЗ СССР. 1934. № 12, ст. 80.

³ См.: Декрет СНК РСФСР от 31 мая 1921 г. «О рыбной промышленности и рыболовстве» // СУ РСФСР. 1921. № 50, ст. 265.

досмотрщиками, а также капитанами и матросами рыбоохранных судов. Указанные должностные лица были вправе задерживать орудия лова и улов, применять огнестрельное оружие, составлять протоколы о нарушениях правил рыбоохраны и налагать штраф. Одновременно предусматривалась возможность организации общественного рыболовного надзора при рыбных предприятиях и рыбацких колхозах в любых районах, кроме пограничных вод, в целях содействия органам государственного рыболовного надзора¹. Главрыбвод показал себя эффективной структурой, позволившей ему функционировать на протяжении всего советского периода. Как отмечает Г.К. Ковалев, это было обусловлено вертикальной системой управления, обусловившей возможность поддержания рыбных запасов, предупреждения негативных факторов рыбохозяйственной деятельности и пресечения правонарушений².

Советский довоенный период характеризовался организацией контроля (надзора) не только в традиционных крупных отраслях сельского хозяйства, но и в узкоспециализированных, для чего использовалась широко распространенная в то время практика организации государственных инспекций, которые стали основными контрольно-надзорными органами, в том числе многоуровневых инспекций. В частности, Главная инспекция по качеству Комитета по заготовкам сельскохозяйственных продуктов при СНК Союза ССР в своем подчинении имела Государственную инспекцию по качеству волокна новых лубяных культур и Государственную инспекцию по качеству коконов шелка³.

Послевоенная организация исполнительно-распорядительной деятельности охарактеризовалась заменой народных комиссариатов на

¹ См.: Постановление СНК СССР от 15 апреля 1938 г. № 483 «Об утверждении Устава службы рыболовного надзора» // СП СССР. 1938. № 17, ст. 110.

² См.: Ковалев Г.К. Главрыбводу – 70. Органам рыбоохраны быть и впредь // Рыбное хозяйство. 2004. № 1. С. 10.

³ См.: Постановление СНК СССР от 4 июля 1933 г. № 1372 «Об образовании инспекции по качеству коконов шелка и волокна новолубяных культур» // СЗ СССР. 1933. № 43, ст. 258.

министерства. Соответственно, осуществление ветеринарного и фитосанитарного надзора возлагалось на структуры Министерства сельского хозяйства СССР. Однако в целом тот механизм контрольно-надзорной деятельности, который был сформирован после революции, продолжал функционировать и впоследствии, сопровождаясь детализацией осуществляемых государственно-властными субъектами мероприятий и повышением качества нормативно-правового регулирования. Вместе с тем необходимо отметить период в истории советского государства, когда государственное управление было подвергнуто коренному реформированию для реализации благой цели повышения эффективности экономической системы. Речь идет о частичном упразднении отраслевого управления (в части народнохозяйственных комплексов и отраслей) и введении территориального управления, основу которого составили совнархозы. Это отразилось и на организации контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе.

Структура совнархозов, учреждаемых в экономических административных районах, объединяла в себе отраслевые главные управления, управления и отделы. Им была подвластна территория указанных районов, в пределах которой они осуществляли руководство экономическими процессами независимо отраслевой принадлежности действовавших на них организаций¹. Часть контрольно-надзорных органов агропромышленного комплекса была интегрирована в совнархозы. При этом не исключалась модель централизованной организации субъектов контроля (надзора), предполагающей функционирование общесоюзных органов и нижестоящих органов в структуре совнаркомов. Высшим органом ветеринарного надзора была Государственная ветеринарная инспекция Главного управления ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР. Ее роль была усилена

¹ См.: Постановление Совмина СССР от 26 сентября 1957 г. № 1150 «Об утверждении Положения о совете народного хозяйства экономического административного района» // СП СССР. 1957. № 12, ст. 121.

по сравнению с предшествующей практикой отраслевого управления, о чем говорит ее штатное укрупнение. При этом Советам Министров союзных республик предписывалось учреждать ветеринарные инспекции при совнархозах с двойным подчинением – собственно совнархозам, а также управлениям ветеринарии министерств производства и заготовок сельскохозяйственной продукции союзных республик¹.

Отрасль рыболовства также была сегментирована через передачу совнархозам вопросов руководством рыбным хозяйством на соответствующих территориях. Вместе с тем они обеспечивали осуществление созидательной деятельности, то есть строительство нерестово-вырастных хозяйств, разведение рыбы разных пород, улучшение производительности рыбной отрасли. Одновременно осуществление контрольно-надзорной деятельности в сфере рыболовства находилось вне предметов ведения совнархозов. Напротив, центральное государственное управление было усилено за счет выведения соответствующей инспекции – Главной государственной инспекции по охране рыбных запасов и регулированию рыболовства (Главгосрыбвод) – за структуру Госплана РСФСР и ее передачи под непосредственное руководство Совету Министров РСФСР. В ее системе действовали 23 бассейновые и 19 краевых и областных инспекций рыбоохраны, которые не входили в состав совнархозов².

Осуществление государственно-управленческой, в том числе контрольно-надзорной, деятельности на территориальной основе привело к раздроблению отраслей управления. Никаких преимуществ территориального управления перед отраслевым выявлено не было. Цели введения такой модели достигнуты не были, в связи с чем потребовалось усиление централизованных

¹ См.: Постановление Совмина СССР от 27 сентября 1963 г. № 1020 «Об улучшении ветеринарного дела и усилении государственного ветеринарного контроля в стране» // СП СССР. 1963. № 18, ст. 189.

² См.: Постановление Совмина РСФСР от 18 октября 1958 г. № 1190 «О воспроизводстве и об охране рыбных запасов во внутренних водоемах РСФСР» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 4. С. 397.

начал в управлении отраслями, что в итоге способствовало отказу от идеи деления территории страны на экономические административные районы и от совнархозов как субъектов территориального управления. В 1965 г. было осуществлено их упразднение¹. Соответственно, контрольно-надзорные структуры совнархозов, ответственные за поддержание законности в ветеринарной сфере, прекратили свое существование.

Восстановление прежней – отраслевой – модели управления сопровождалось оптимизацией полномочий государственных органов и уточнением объектов, в отношении которых осуществлялась контрольно-надзорная деятельность. Предельно широко стал пониматься ветеринарно-санитарный надзор, охвативший деятельность мясоперерабатывающих предприятий, производителей яиц, молока, кож, шерсти, пушнины, перевозчиков соответствующей продукции. Отдельно стоит отметить его распространение на пчеловодство, торговлю рыбой, грибами и другими растительными продуктами, на санитарное состояние отдельных мест, где осуществлялась торговля ими (ярмарки, базары и рынки), а также на китобойный промысел и на обеспечение надлежащего состояния рыбохозяйственных водоемов². Современный взгляд на сферу деятельности государственных ветеринарных инспекций с 1968 по 1993 г. показывает неоправданность наделения их подобными полномочиями ввиду появления проблемы двойного контроля (надзора) за соблюдением соответствующих правил, поскольку отчасти дублировалась компетенция органов санитарно-эпидемиологического надзора³.

¹ См.: Закон СССР от 2 октября 1965 г. № 4041-V «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления» // Ведомости ВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

² См.: Постановление Совмина СССР от 22 декабря 1967 г. № 1142 «Об утверждении Ветеринарного устава Союза ССР» // СП СССР. 1968. № 1, ст. 2.

³ См.: *Миролюбова С.Ю.* История и современность развития государственной ветеринарной службы и государственного ветеринарного контроля (надзора) в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 2 (49). С. 128.

В 1970-е гг. государством было обращено внимание на проблему зараженности территории Союза ССР карантинными объектами, что повлекло утверждение на общесоюзном уровне ряда организационных и правовых мер, обеспечивающих интенсификацию мероприятий в области карантина растений. Была установлена система государственной службы по карантину растений Министерства сельского хозяйства СССР, в которую вошли центральный аппарат (в лице Государственной инспекции по карантину растений Министерства сельского хозяйства СССР) и территориальные органы: стандартного типа на разных уровнях государственного управления (государственные инспекции по карантину растений в союзных и автономных республиках, краях, областях, городах, районах и на межрайонном уровне); пограничного типа (пограничные государственные инспекции по карантину растений в союзных и автономных республиках, краях и областях; пограничные пункты по карантину растений на главпочтамтах, в речных и морских портах, на пристанях, на шоссейных дорогах, в аэропортах и на железнодорожных станциях). Также были систематизированы направления деятельности органов фитосанитарного надзора, объединившего проведение контрольных обследований сельскохозяйственных и иных угодий, мест хранения и переработки растений, семян и растительной продукции для выявления сорняков, болезней растений и вредителей; осуществление карантинных проверок экспортируемых и импортируемых растений, семян и растительной продукции; государственный контроль над выполнением карантинных мероприятий органами государственного управления, организациями и гражданами; контроль над выполнением обусловленных международными обязательствами государства мероприятий по защите и карантину растений; организацию карантинного обеззараживания транспортных средств, въехавших из подкарантинной территории, и оздоровления растений, семян и растительной продукции. Следует отметить, что применение административно-наказательных мер по итогам контрольно-надзорных мероприятий выходило за пределы компетенции органов

фитосанитарного надзора. По соответствующим составам административных правонарушений административно-юрисдикционную деятельность осуществляли административные комиссии¹.

Основы современного нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе стали закладываться после распада Союза ССР в 1992-1993 г., будучи обусловленными государственными преобразованиями. Уже в 1992 г. была сформирована структура центральных органов федеральной исполнительной власти², в которой с организационной точки зрения довольно четко было определено место контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе. Основные ее виды были обозначены среди направлений деятельности Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ.

Тогда же были заложены основы организации Государственной ветеринарной службы и Государственной службы по карантину растений, которые находились под началом данного министерства и функционировали на протяжении почти трех десятилетий. Менялись лишь названия федеральных органов исполнительной власти, в организационный механизм которых они были встроены. Система субъектов государственного контроля (надзора) в сфере ветеринарии была представлена центральным органом Государственной ветеринарной службы (Главное управление ветеринарии), территориальными органами (пограничные контрольные ветеринарные пункты на железнодорожных станциях, в речных и морских портах, аэропортах, почтамтах и на автомобильных дорогах; зональные управления государственного ветеринарного надзора на транспорте и государственной границе РФ) и государственными учреждениями (государственные ветеринарные лаборатории и научно-исследовательские ветеринарные

¹ См.: Постановление Совмина СССР от 6 июля 1979 г. № 656 «О мерах по улучшению организации карантина растений в СССР» // СП СССР. 1979. № 21, ст. 126.

² См.: Указ Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // Российская газета. 1992. 7 октября.

институты и субъектах РФ; Республиканская ветеринарная экспедиция по борьбе с особо опасными болезнями)¹.

Схожим образом, но с более разветвленным аппаратом территориальных органов, была организована Государственная служба по карантину растений, включавшая центральный орган (Государственную инспекцию по карантину растений), территориальные структуры (государственные инспекции по карантину растений с карантинными лабораториями и фумигационными отрядами в субъектах РФ; пограничные государственные инспекции; пограничные пункты по карантину растений на железнодорожных станциях и шоссейных дорогах, в речных и морских портах, в аэропортах и почтамтах; государственные городские и межрайонные инспекции по карантину растений; районные и межрайонные пункты по карантину растений), а также государственное учреждение (Всероссийский научно-исследовательский институт карантина растений) с его периферийной сетью².

Одновременно был сформирован Комитет Российской Федерации по рыболовству как отдельный центральный орган федеральной исполнительной власти, в ведении которого находился контроль (надзор) в сфере рыболовства, организация и осуществление рыбоохраны³.

Конституцией РФ 1993 г. были введены основы новой системы органов исполнительной власти, которую составили Правительство РФ, федеральные и региональные органы исполнительной власти. Соответственно, государственный контроль (надзор) в агропромышленном комплексе

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 29 октября 1992 г. № 830 «О Государственной ветеринарной службе Российской Федерации по охране территории России от заноса заразных болезней животных из иностранных государств» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 18, ст. 1467.

² См.: Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1992 г. № 268 «О Государственной службе по карантину растений в Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 6 марта 1993 г. № 208 «Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по рыболовству» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 11, ст. 942.

подлежал осуществлению органами, включаемыми в структуру федеральных или региональных (в части ветеринарии) органов государственного управления. Однако новая структура федеральных органов исполнительной власти¹ в части органов агропромышленного блока первоначально изменений не претерпела. Последующее развитие организационного механизма контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе показало необходимость создания специального органа по обеспечению качества и безопасности зерна, и на протяжении десяти лет (с 1994 по 2004 г.) в России действовала Государственная хлебная инспекция при Правительстве РФ. Она была учреждена 24 февраля 1994 г.² и изначально получила статус государственного учреждения, осуществляя контроль за качеством, обеспечением сохранности и сокращением потерь зерна и продуктов его переработки, федерального и региональных фондов зерна, государственного резерва зерна; контроль за выполнением норм выхода и качества продукции из зерна федерального и региональных фондов на мукомольных, крупяных и комбикормовых предприятиях; контроль за рациональным использованием зерна федерального и региональных фондов по назначению на хлебоприемных и зерноперерабатывающих предприятиях; проведение обязательного государственного инспектирования качества зерна и продуктов его переработки, поставляемых на экспорт, в районы Крайнего Севера, военным и приравненным к ним категориям потребителей, а также поступающих по импорту, с выдачей соответствующих сертификатов; контроль за соблюдением государственных стандартов на зерно, продукты его переработки и методы оценки их качества при торгово-закупочных операциях,

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 3, ст. 190.

² См.: Постановление Правительства РФ от 24 февраля 1994 г. № 139 «О Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 10, ст. 783.

хранении и переработке; контроль наличия документа, удостоверяющего безопасность перемещаемых партий зерна и продуктов его переработки.

Росгосхлебинспекция осуществляла свою деятельность как непосредственно, так и через свои территориальные органы в субъектах РФ и хлебоинспекционные пункты в морских и речных портах, на железнодорожных пограничных станциях, а также через центральную лабораторию Росгосхлебинспекции¹. В 1995 г. ее организационно-правовой статус изменился после того, как она была включена в структуру федеральных органов исполнительной власти².

Сложившаяся в 1994 г. организационная модель осуществления контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе, включавшая три звена – министерство, уполномоченное в сельском хозяйстве, орган управления рыболовством и орган хлебного надзора, – просуществовала до административного реформирования федеральной исполнительной власти, получившей новую систему и структуру³. В основу указанной системы было положено распределение органов по функциям нормотворчества, контрольно-надзорной деятельности и управления государственным имуществом и оказания государственных услуг. Это обусловило выведение контрольно-надзорных полномочий за рамки компетенции Минсельхоза России и наделение ими специального органа – Россельхознадзора, который к тому же стал осуществлять надзор за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки вместо упраздненной хлебной инспекции. Соответственно, все функции по контролю (надзору) в агропромышленном комплексе

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 19 августа 1994 г. № 971 «Об утверждении Положения о Государственной хлебной инспекции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 18, ст. 2094.

² См.: Указ Президента РФ от 15 июля 1995 г. № 701 «О Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 30, ст. 2904.

³ См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 27 марта 2023 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945; 2023. № 14, ст. 2394.

сконцентрировались у двух органов – Россельхознадзора и Росрыболовства, действующих под началом Минсельхоза России.

Постсоветский период российской государственности характеризуется также повышением уровня нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе. Соответствующие положения стали отражаться в отраслевом федеральном законодательстве (о ветеринарии, о зерне¹, о карантине растений, о рыболовстве, о безопасном обращении с агрохимикатами и пестицидами). Помимо этого, общий механизм контрольно-надзорной деятельности для значительной части отраслей и сфер государственного управления получил закрепление в отдельном законодательстве о государственном контроле (надзоре).

Подводя итог параграфу, необходимо сделать вывод о наличии длительного и неоднородного пути развития правового регулирования государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе. Его генезис в целом повторяет часть этапов развития российской государственности (начиная с XIX века и заканчивая постсоветским этапом). При этом развитие правовых начал данной деятельности нельзя назвать однородным, отдельные виды государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе, прежде всего ветеринарии, развивались более интенсивно, нежели другие.

Первый этап начинается с XIX века и заканчивается революционными событиями октября 1917 г. Наметившиеся еще в XVIII веке научные предпосылки формирования нормативно выраженных правил осуществления различных видов сельскохозяйственной деятельности нашли воплощение в нормативных правовых актах центральной государственной власти в XIX веке. При этом, в первую очередь, было обращено внимание на обеспечение

¹ См.: Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4973-1 (в ред. от 4 августа 2023 г.) «О зерне» // Российская газета. 1993. 29 мая; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 32, ч. II, ст. 6217.

безопасности отрасли животноводства. Однако не было однозначного понимания того, к какой отрасли государственного управления относится сфера ветеринарии. На протяжении всего XIX века наблюдалась регламентация смешанного типа, когда вопросы ветеринарии охватывались отраслями здравоохранения, внутренних дел и сельского хозяйства. При этом во второй половине XIX века непосредственные полномочия по контролю (надзору) в сфере ветеринарии получили земские учреждения. Сфера правового регулирования карантина растений находилась в зачаточном состоянии и начала формироваться лишь в конце XIX века, ограничиваясь отдельными ограничениями на ввоз конкретной продукции сельского хозяйства на территорию империи. Меры административного принуждения, применяемые в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе, носили ограниченный характер и были четко выражены лишь в сфере ветеринарии в виде административно-предупредительных мер. Мер административно-карательного воздействия на данном этапе еще не существовало.

Второй этап полностью совпадает с советским периодом развития российской государственности. Формирование в 1917 г. Совета Народных Комиссаров послужило началом концентрации полномочий по контролю (надзору) в агропромышленном комплексе у органов управления сельским хозяйством. При этом контрольно-надзорная деятельность получила видовое многообразие и новое качественное наполнение, поскольку были подробно регламентированы меры административного принуждения, применяемые в ходе и по результатам контрольно-надзорных мероприятий, включая меры административной ответственности. Получили достаточно четкую регламентацию ветеринарный контроль (надзор), фитосанитарный контроль (надзор), контроль (надзор) за качеством и безопасностью зерна, контроль (надзор) в отрасли рыболовства, в том числе вопросы организации и деятельности территориальных контрольно-надзорных структур по всем перечисленным видам деятельности. Кратковременная замена отраслевого

управления территориальным (1957-1965 гг.) не может рассматриваться как отдельный этап развития правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе, поскольку из перечисленных направлений в систему территориального управления был включен только ветеринарный надзор, да и то на основе двойного подчинения ветеринарных инспекций (совнархозам и управлениям ветеринарии республиканских министерств, ведавших производством сельскохозяйственной).

Третий этап связан с распадом Союза ССР и государственными преобразованиями в России. С 1992 г. формируется компактная модель контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе, характеризующаяся ограничением числа органов, ее осуществляющих. В итоге в рамках административной реформы 2004 г. оформилась двухзвенная модель федерального государственного управления в данной сфере: контроль (надзор) в отрасли рыболовства осуществляется специализированным органом (Росрыболовство), все остальные его виды – органом универсальной контрольно-надзорной компетенции в агропромышленном комплексе (Россельхознадзор). Кроме того, данный этап характеризуется повышением уровня нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе. Соответствующие положения по ключевым видам государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе стали отражаться в отраслевом федеральном законодательстве. Помимо этого, общий механизм контрольно-надзорной деятельности для значительной части отраслей и сфер государственного управления получил закрепление в отдельном законодательстве о государственном контроле (надзоре).

Проведенный историко-правовой анализ развития нормативно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе не имел целью показать какие-либо выгодные стороны ее организации и осуществления на тех или иных этапах исторического процесса в России, которые можно было бы учесть

законодателью при подготовке проектов изменений и дополнений в законодательство. Текущий вариант ее нормативно-правового закрепления в наибольшей степени по сравнению с предыдущими этапами отражает потребности обеспечения продовольственной безопасности, защиты прав и законных интересов участников сельскохозяйственного рынка и потребителей соответствующей продукции. В то же время особенности предшествующих этапов развития вряд ли можно оценивать с позиции поиска и выявления недостатков, поскольку характерное для них содержание контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе обусловлено объективными закономерностями исторического развития, включая зарождение правил ее осуществления, их эволюционирование на основе перманентного поиска государством надлежащих организационных структур, процедур и мер административного принуждения, необходимых для обеспечения сбалансированной охраны основных отраслей сельского хозяйства от различных факторов негативного воздействия. Итогом такой эволюции стала существующая компактная модель организации контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе, основанная на укреплении федеральных начал в ее осуществлении и адекватная современному состоянию российской государственности. Тем не менее она не лишена недостатков частного характера, связанных с противоречиями и пробелами законодательного регулирования, которые снижают эффективность государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе. На решении соответствующих проблем должно быть основано дальнейшее эволюционирование данного вида контрольно-надзорной деятельности.

1.3. Государственный контроль (надзор) как организационно-правовой способ обеспечения законности в агропромышленном комплексе

Обеспечение законности в той или иной сфере или отрасли государственного управления является одним из основных направлений деятельности, прежде всего, органов государственной исполнительной власти. В качестве основных организационно-правовых способов ее обеспечения выступают государственный контроль, государственный надзор и государственная контрольно-надзорная деятельность¹. Выделение последнего способа носит дискуссионный характер, но тем не менее поддерживается многими учеными-административистами² ввиду законодательного обособления деятельности органов государственного управления, имеющей специфическое содержание в части их взаимодействия с гражданами и организациями, обязанными соблюдать те или иные обязательные для них требования. По крайней мере распространенность данного термина в научной литературе (без выведения отличий от других организационно-правовых способов обеспечения законности) отличается крайне высоким уровнем³.

С точки зрения нормативно-правового регулирования данный способ терминологически может определяться как «контроль и надзор»⁴ и «контроль (надзор)»⁵. Однако суть данной деятельности, независимо от

¹ См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 186; *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2020. № 2. С. 25.

² См., например: *Чаннов С.Е.* Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // *Вестник Саратовской государственной юридической академии.* 2016. № 2 (109). С. 181; *Стахов А.И., Писенко К.А., Порываев С.А., Мустафина-Бредихина Д.М.* Административный процесс по делам, возникающим из контрольно-надзорных правоотношений: монография. М., 2023. С. 39.

³ См., например: *Мартынов А.В., Черников В.В.* Мораторий на проверки как специальный метод регулирования контрольно-надзорной деятельности // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского.* 2023. № 1. С. 114-132; *Минина А.А., Атаян Г.Ю., Богатырева А.Т.* Основные тренды контрольно-надзорной деятельности в условиях моратория на проверки // *Аграрное и земельное право.* 2023. № 1 (217). С. 79-82; *Шайдуллина В.К., Кырлан М.Г.* Медиация в рамках контрольно-надзорной деятельности // *Бизнес. Образование. Право.* 2023. № 3 (64). С. 288-293; *Холиков И.В.* Правовое регулирование и организация контрольно-надзорной деятельности: новые методические горизонты для новой дисциплины // *Мир транспорта.* 2022. Т. 20. № 3 (100). С. 100-103.

⁴ См.: пп. «б» п. 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

⁵ См.: Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

терминологического выражения, неизменна и связана с осуществлением федеральными и региональными органами исполнительной власти мер по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений физическими и юридическими лицами установленных в соответствующей отрасли или сфере государственного управления требований¹.

Несмотря на сохранение терминологических разночтений в нормативных правовых актах, реформа государственной контрольно-надзорной деятельности одним из своих результатов дала большую степень унификации терминологии, хотя и не полную. Это выразилось в том, что, например, деятельность, которая ранее именовалась ветеринарным надзором и фитосанитарным надзором, теперь выражена через формулу «контроля (надзора)».

Унификация терминов представляется важной с точки зрения приведения текстов нормативных правовых актов в соответствие с терминологией юридической науки, поскольку традиционно принято различать упомянутые в начале параграфа понятия. Правовая доктрина наполняет их значением, позволяющим различать содержание деятельности различных государственных органов по обеспечению законности и дисциплины в разных сферах функционирования социума.

Конечно, если обратиться к словарному пониманию контроля и надзора, то оно показывает их синонимичность. Так, в одном из известных словарей понятие контроля трактуется через осуществление надзора, а надзора – через реализацию контрольных функций, а в целом суть того и другого состоит в наблюдении за состоянием и функционированием того или иного объекта². Наличие в русском языке слова «контроль» обусловлено заимствованием из

¹ См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Региональный государственный контроль (надзор) в контексте правовой политики Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4. С. 10.

² См.: Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. СПб., 2000. С. 452, 577.

французского языка (франц. – controle)¹, что сделало его употребление альтернативным по отношению к русскому слову «надзор». Тем не менее развитие юридической науки и законодательства показало наличие схожих видов деятельности, которые необходимо различать из-за несовпадения части признаков, для чего потребовалось разделение терминологии.

Государственный контроль как многогранное явление² выражается в проверках деятельности подконтрольных субъектов с акцентом не только на соблюдении законности в процессе их функционирования, но и целесообразности. При этом проверяющего интересует не только полученный результат, но и пути и средства его достижения, а по результатам контрольных мероприятий могут применяться меры как позитивного (поощрительные санкции³), так и негативного характера. Государственный контроль в агропромышленном комплексе, если его рассматривать через призму такого понимания, характерен для деятельности Правительства РФ, которым обеспечивается надлежащее функционирование действующих под его началом федеральных органов исполнительной власти (Минсельхоз России, Россельхознадзор, Росрыболовство), а также для деятельности высших исполнительных органов субъектов РФ, у которых в ведении находятся отраслевые органы управления агропромышленным комплексом. Также характер государственного контроля имеют правовые связи между органами управления сельским хозяйством и действующими в их системе государственными организациями (например, между Россельхознадзором и ФГБУ «Федеральный центр охраны здоровья животных»⁴).

¹ См.: *Егорова Т.В.* Словарь иностранных слов современного русского языка. М., 2014. С. 345.

² См.: *Костенников М.В., Куракин А.В., Кононов А.М., Кононов П.И.* Актуальные проблемы административного права: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2015. С. 338.

³ См.: Поощрительные санкции в праве: общетеоретический и отраслевой аспекты: монография / под ред. А.В. Малько. М., 2016. С. 261-276; *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* К вопросу о позитивных санкциях в административном праве // *Административное право и процесс.* 2015. № 5. С. 8-11.

⁴ См.: Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <https://fsvps.gov.ru/files/naimenovanija-podvedomstvennyh-organizacij/> (дата обращения: 11.10.2023).

Государственный надзор отличается более узким содержанием, будучи рассчитанным на проверку только законности в деятельности проверяемых субъектов без возможности применения каких-либо негативных мер, связанных с возникновением неблагоприятных последствий для проверяемых. Проверяемый может быть только поставлен в известность о выявленных отклонениях от закона и необходимости привести свою деятельность в надлежащее состояние, а меры негативного характера будут применять уже другие органы в рамках реализации иных организационно-правовых способов обеспечения законности и дисциплины. В чистом виде (если исходить из текущего состояния законодательства) государственный надзор осуществляется лишь органами прокуратуры. Часто учеными-административистами выделяется административный надзор¹, но приписываемые ему характеристики делают его неотличимым от типичной для органов исполнительной власти специальной компетенции контрольно-надзорной деятельности (в законодательном варианте – «государственного контроля (надзора)»). Последняя явно отличается от надзора, осуществляемого органами прокуратуры, и использование объединяющего их понятия в виде «надзора» вряд ли целесообразно ввиду возможности органов исполнительной власти использовать различные инструменты административно-принудительного характера (предупредительные, пресекательные, обеспечительные, восстановительные и карательные меры), недоступные субъектам прокурорского надзора.

Не всеми научными школами поддерживается концепция контрольно-надзорной деятельности как способа обеспечения законности. В частности, С.М. Зубаревым высказано мнение об утверждении в новом законодательстве о государственном контроле (надзоре) всех признаков надзорной

¹ См.: Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Ч. 1. Воронеж, 2016. С. 694-701; Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 497 с.

деятельности¹. Тем не менее представляется, что выделение государственной контрольно-надзорной деятельности как отдельного организационно-правового способа обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении является обоснованным, поскольку развитие нормативно-правового регулирования отношений, связанных с деятельностью органов исполнительной власти, показывает наличие у них полномочий по воздействию на организационно не подчиненные субъекты, которые имеют качественное своеобразие, сочетая отдельные признаки контроля и надзора. Из надзора данная деятельность вобрала проверку только законности, но не целесообразности действий и решений проверяемых, а из контроля – возможность применения негативных мер к последним в случае выявления нарушений. Веским основанием для ее выделения является и нормотворческая политика федерального законодателя, который не просто обособляет ее под видом «государственного контроля (надзора)», но и значительное внимание уделяет совершенствованию соответствующего производства, результатом чего стало принятие на постсоветском этапе развития уже третьего федерального закона, посвященного контрольно-надзорной деятельности. Сказанное справедливо и для агропромышленного комплекса, в котором контрольно-надзорное производство также осуществляется уполномоченными субъектами исполнительной власти, прежде всего, Россельхознадзором и Росрыболовством.

Предназначение государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе состоит в обеспечении законности в нем. Чаще всего законность рассматривается в качестве режима должного функционирования соответствующей отрасли государственного управления, направленного на обеспечение неукоснительного, строгого и точного выполнения и соблюдения всеми участниками управленческих отношений

¹ См.: *Зубарев С.М.* Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6 (82). С. 31.

нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации. Помимо этого, как правильно отмечают А.И. Каплунов и В.В. Балахонский, неотъемлемым признаком законности является наличие качественного непротиворечивого законодательства¹.

Ключевым требованием законности является ее единство², она не может различаться в зависимости от каких-либо факторов, в том числе отраслевой принадлежности тех или иных общественных отношений, в рамках которых она обеспечивается. Тем не менее в каждой сфере социальной деятельности она имеет свое преломление, позволяя акцентировать внимание правоприменителя на моментах, проблемных с точки зрения соблюдения обязанностями субъектами соответствующего законодательства. В агропромышленном комплексе это проявляется в том, что законность:

- 1) базируется на регулирующих агропромышленную деятельность законах и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актах;
- 2) является принципом функционирования субъектов публичного управления агропромышленным комплексом и их должностных лиц;
- 3) рассматривается как метод реализации публично-властной компетенции вышеназванных субъектов;
- 4) выступает в качестве обязательного требования к деятельности субъектов публичного управления сельским хозяйством;
- 5) представляет собой режим должного поведения индивидуальных и коллективных субъектов, осуществляющих сельскохозяйственное производство³.

¹ См.: Каплунов А.И., Балахонский В.В. О соотношении законности и правомерности как правовых категорий: проблема теоретической и методологической дифференциации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2023. № 2 (98). С. 46.

² См.: Аврутин Ю.Е. Государство и право. Теория и практика: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2007. С. 322-328; Стариков Ю.Н. От правильного понимания и уважения законности к ее верховенству // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 3 (30). С. 27.

³ См.: Административно-правовое регулирование в агропромышленном комплексе: учебно-методическое пособие / под общ. ред. П.М. Курдюка. Краснодар, 2018. С. 15.

Признавая немаловажное значение режима законности для организации деятельности самих публично-властных субъектов в агропромышленном комплексе, следует указать на то, что он обеспечивается организационно-правовыми средствами, отличными от государственной контрольно-надзорной деятельности. В данном случае она достигается за счет задействования инструментов государственного контроля и государственного надзора. Контрольно-надзорная деятельность, напротив, рассчитана на поддержание законности в деятельности хозяйствующих субъектов, которые осуществляют производство, переработку, перевозку продукции сельского хозяйства и другие виды агропромышленной деятельности, поскольку ими должны соблюдаться требования федерального законодательства и основанные на нем подзаконные правила в области карантина растений, ветеринарии, рыболовства и т.п.

Актуальность вопроса об установлении и осуществлении государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе на современном этапе обусловлена, прежде всего, вступлением в силу нового федерального контрольно-надзорного законодательства, существенно корректирующего правила реализации органами государственного управления соответствующих функций. Смена законодательства, кроме того, является фактором, влияющим на состояние законности и государственной дисциплины, поскольку у лиц, на которых оно рассчитано, не всегда имеется полное представление о порядке его применения, что часто связано с невысоким качеством принимаемых законов, способствующим внесению в них многочисленных изменений и дополнений.

Новый Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле», как и планировалось, не устранил бессистемное регулирование данного способа обеспечения законности, определяя многочисленные виды деятельности с контрольно-надзорным содержанием, на которые он не распространяется. В связи с этим необходимо выделить ряд видов государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе

в зависимости от выбранного законодателем способа регулирования соответствующих правоотношений.

1. Государственный контроль (надзор), осуществляемый в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле». Он охватывает реализуемые на общих основаниях карантинный фитосанитарный контроль (надзор), контроль (надзор) в области семеноводства в отношении семян сельскохозяйственных растений, контроль (надзор) в области безопасного обращения с агрохимикатами и пестицидами, федеральный государственный земельный контроль (надзор) в отношении виноградопригодных земель и земель сельскохозяйственного назначения, некоторые иные его виды, осуществляемые Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), а также контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

2. Государственный контроль (надзор) или иная деятельность с контрольно-надзорным содержанием, имеющие обособленное регулирование:

1) расследование причин возникновения инфекционных и массовых неинфекционных болезней (поражений, отравлений) растений и животных;

2) контроль (надзор) в пунктах пропуска через Государственную границу РФ в части ветеринарного контроля (надзора), карантинного фитосанитарного контроля (надзора), контроля (надзора) в области безопасного обращения с агрохимикатами и пестицидами, контроля (надзора) в области обеспечения безопасности и качества зерна и продуктов его переработки, контроля (надзора) за ввозом на территорию России генно-модифицированных семян и организмов;

3) карантинный фитосанитарный контроль (надзор) на объектах войск национальной гвардии Российской Федерации и ветеринарный контроль (надзор).

С одной стороны, понятны затруднения законодателя в вопросе объединения в едином нормативном акте всех видов и правил осуществления

контрольно-надзорной деятельности. Тем более в настоящее время отсутствуют комплексные научно-теоретические разработки, в которых излагались бы варианты всеобъемлющей систематизации (кодификации) законодательства о государственном контроле (надзоре). Отдельные предложения на этот счет содержатся в административно-правовых исследованиях отраслевого и межотраслевого характера в целях привязки контрольно-надзорной деятельности в той или иной отрасли или сфере государственного управления к единому механизму государственного контроля (надзора). Сообразно этому обсуждается и новая систематизированная модель контрольно-надзорного законодательства. В частности, Т.А. Спицына видит перспективным принятие Контрольно-надзорного кодекса РФ, который объединил бы правовые нормы, комплексно регулирующие все контрольно-надзорные правоотношения, и установил бы наряду с общими правилами осуществления государственного контроля (надзора) специальные правила для отдельных его видов, нуждающихся в специфическом порядке его проведения¹. Тем не менее законопроектная работа федерального законодателя на современном этапе не предполагает полной систематизации правил осуществления контрольно-надзорной деятельности. Поэтому действующий в данной сфере закон явился уже третьим законом, по сути, «об отдельных видах контрольно-надзорной деятельности», подробным образом регулируя лишь крупный сегмент соответствующих правоотношений.

В то же время теория административного права показывает нацеленность исследований на формирование единой концепции контрольно-надзорного производства, которое рассматривается как целостное направление административно-процессуальной деятельности органов

¹ См.: Спицына Т.А. Контрольно-надзорная деятельность в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса // Право. Законодательство. Личность. 2021. № 2 (33). С. 28.

исполнительной власти¹. Единство его признаков позволяет ученым формулировать обобщенное определение его понятия, которое ориентирует на понимание в качестве такового совокупности урегулированных административно-процессуальными нормами поочередно осуществляемых действий и принимаемых решений должностных лиц органов государственного управления по организации и проведению контрольно-надзорных проверок и оценке их результатов². Однако ввиду того, что законодательство о контрольно-надзорной деятельности имеет разобщенный характер, рассматриваемое производство структурируется в зависимости от подхода, выбранного законодателем для регулирования проверочной деятельности органов исполнительной власти в тех или иных отраслях и сферах государственного управления. На этой основе выделяются общие, отраслевые и специальные процедуры контрольно-надзорного производства³.

Вместе с тем указанная разобщенность приводит к тому, что один и тот же орган исполнительной власти, реализуя свою компетенцию, руководствуется разными правилами осуществления контрольно-надзорной деятельности применительно к различным управленческим ситуациям, что в полной мере относится и к контролю (надзору) в агропромышленном комплексе. Степень ее регламентации варьируется в зависимости от вида контроля (надзора). Если исходить из обозначенных выше видов, то деятельность законодателя видится непоследовательной. Совершенствование государственного контроля (надзора) представлено как важнейшее направление правовой политики, которое должно обеспечить максимальную защиту прав хозяйствующих субъектов и иных подконтрольных лиц,

¹ См.: *Стахов А.И.* Административное надзорно-контрольное производство: учебное пособие. М., 2016. С. 27; Курс лекций по административно-процессуальному праву: учебное пособие / под общ. ред. В.И. Майорова. Челябинск, 2009. С. 100-114.

² См.: *Стахов А.И.* О выделении контрольно-надзорного административного производства в сфере деятельности органов исполнительной власти // Вопросы экономики и права. 2016. № 2. С. 32.

³ См.: *Его же.* Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора: учебное пособие. М., 2017. С. 46.

снижение административных барьеров для бизнеса, создание системы оценки и управления рисками, на что были направлены огромные усилия государственного аппарата. Об этом регулярно говорит и Президент РФ, настаивая на снижении административных барьеров для хозяйствующих субъектов, связанных с непомерной регуляцией их деятельности, и указывая на неправильность их отвлечения от выполнения насущной задачи обеспечения экономического роста, что связано с их перегрузкой всевозможными проверками и иными контрольно-надзорными мероприятиями¹.

Большое значение для определения содержания государственного контроля (надзора) являются его формы, поскольку через их выделение выявляются пределы контрольно-надзорной деятельности, за которые не должны выходить должностные лица уполномоченных органов. Определение таких форм имеет научно-теоретическое значение, поскольку термин «форма государственного контроля (надзора)» не употребляется ни в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле», ни в ином законодательстве, содержащем правила осуществления контрольно-надзорной деятельности. Последний этап ее реформы не был отмечен изменением подхода к терминологии в части мероприятий, в которых выражается указанная деятельность, в том смысле, что законодатель не воспринял их в качестве «форм».

Тем не менее нельзя сказать, что законопроектная работа в этом направлении не осуществлялась. До принятия действующего контрольно-надзорного законодательства предпринимались попытки совершенствования рассматриваемого института. В частности, речь идет о проекте федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в

¹ См.: Материалы совещания о мерах социально-экономической поддержки регионов от 16 марта 2022 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67996> (дата обращения: 13.10.2023).

Российской Федерации»¹, в ст. 31 которого предполагалось выделение в качестве форм государственного контроля (надзора) мониторинга, наблюдения, проверки, контрольной закупки и рейдового обследования. Одновременно осуществлялись научные исследования, ориентированные на выявление оптимального набора форм государственного контроля (надзора) в целях возможного закрепления их в законодательстве. Ю.Ш. Никоновой в качестве таковых названы дистанционная проверка, проверка, мониторинг и профилактика². В качестве недостатка данного подхода можно назвать выделение дистанционной проверки как самостоятельной формы, поскольку она также является проверкой, отличаясь лишь способом ее проведения. М.Л. Баранов среди них выделяет инспектирование, экспертизу, проверку, мониторинг и ревизию³.

Несмотря на отсутствие в законодательстве данного термина, формы контроля (надзора) представляют собой объективно существующее явление. В административно-правовой науке они рассматриваются в контексте учения о формах управленческой деятельности субъектов исполнительной власти. Поскольку контрольно-надзорная деятельность – составная часть государственного управления, то к ее формам применимо общее их понимание как внешнего выражения управленческой, а в данном случае – контрольно-надзорной, деятельности. В качестве одной из разновидностей форм управленческой деятельности в административно-правовой науке выделяется совершение юридически значимых действий⁴. Такие действия законодателем выражены через профилактические, общие и режимные контрольные (надзорные) мероприятия, которые могут осуществляться должностными

¹ См.: Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/FileData/GetDocContent/619a4d98-1500-46b9-995a-0398a4809c2c> (дата обращения: 21.01.2024).

² См.: Никонова Ю.Ш. Формы и методы государственного контроля (надзора) // *Юридическая наука и правоохранительная практика*. 2017. № 3 (41). С. 206.

³ См.: Баранов М.Л. *Юридическая природа и формы государственного контроля* // *Административное и муниципальное право*. 2011. № 10 (46). С. 80-84.

⁴ См.: *Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров* / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 160.

лицами контрольно-надзорных органов, а их перечень ориентирован на то, чтобы предельно эффективно достигались цели и задачи государственного контроля (надзора).

Соответственно, в качестве форм государственного контроля (надзора) следует рассматривать внешнее выражение деятельности контрольно-надзорных органов в виде профилактических мероприятий, общих и режимных контрольно-надзорных мероприятий, проводимых в пределах предоставленных им полномочий для практической реализации стоящих перед ними целей и задач и подбор которых ориентирован на максимально эффективное осуществление контрольно-надзорной деятельности.

Профилактические мероприятия выражаются в обобщении правоприменительной практики, информировании, консультировании, профилактическом визите, самообследовании, мерах стимулирования добросовестности и объявлении предостережения. Общие контрольно-надзорные мероприятия законодатель дифференцирует в зависимости от необходимости взаимодействия с подконтрольным субъектом. Такого взаимодействия требуют выездная и документарная проверки, мониторинговая и контрольная закупки, инспекционный визит, выборочный контроль и рейдовый осмотр. Без него проводятся выездное обследование и мониторинг безопасности. Режимные контрольно-надзорные мероприятия включают в себя постоянный рейд, постоянный государственный контроль (надзор) и мониторинг.

Специфика форм государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе обусловлена следующими обстоятельствами:

1) отсутствием необходимости применять все формы контрольно-надзорной деятельности, предусмотренные Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле». Так, режимные контрольно-надзорные мероприятия для него нехарактерны. Кроме того, регламентация отдельных его видов показывает примеры, когда задействуются не все общие мероприятия по контролю (надзору). В частности,

государственный ветеринарный контроль (надзор) не предполагает проведение контрольных закупок, а контроль (надзор) в области рыболовства – мониторинговых закупок и т.д. Таким образом, их перечни в каждом случае адаптированы к особенностям каждого вида контроля (надзора) для реализации принципа процессуальной экономии и защиты граждан и организаций от излишнего вторжения в их правовую сферу;

2) наличием ранее принятого отраслевого законодательства, в котором понимание государственного контроля (надзора) не в полной мере приведено в соответствие с новым контрольно-надзорным законодательством. Этим обусловлено неотнесение к данной деятельности различных мероприятий в сфере мониторинга, контрольно-надзорная сущность которого уже не подвергается сомнению, а также иных видов деятельности, направленных на обеспечение безопасности в агропромышленном комплексе. К их числу следует отнести мониторинг ветеринарной безопасности; мониторинг оборота продукции животноводства, подлежащей обязательной маркировке, мониторинг карантинного фитосанитарного состояния территории РФ; мониторинг водных биоресурсов; эпизоотологические и фитосанитарные расследования.

Следует также отметить, что виды контроля (надзора), которые выведены за рамки Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле», не всегда отличаются реализацией современных подходов к их осуществлению. Оставляя их без внимания, законодатель способствует консервации архаичных правил, сохранению фрагментарного регулирования и использованию механизмов подзаконного нормотворчества взамен законодательного, что снижает уровень правовых гарантий для лиц, на которых рассчитаны соответствующие нормы. Данный вывод подтверждается следующими обстоятельствами.

Из утратившего актуальность для контроля (надзора) в агропромышленном комплексе Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) «О защите прав юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ в новое законодательство перешло правило о выведении из сферы его действия расследований причин возникновения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний (поражений, отравлений) растений и животных. Термин «расследование» имеет ярко выраженное процессуальное содержание и предполагает совершения ряда последовательных действий, направленных на установление факта, имеющего значение для разрешения того или иного дела. «Расследования» имеют разную степень детализации в законодательстве: максимальную – в уголовно-процессуальном и пониженную – в административно-деликтном («административное расследование»).

Механизму государственного контроля (надзора) известны примеры нормативно-правовой организации контрольно-надзорных расследований. В данном случае необходимо назвать порядок их проведения в рамках осуществления санитарно-противоэпидемической деятельности. Роспотребнадзором утверждены методические указания, направленные на упорядочение деятельности специалистов санитарно-эпидемиологической службы в очагах паразитарных и инфекционных болезней, в том числе через организацию эпидемиологических расследований для выявления причин образования очага заражения и определения алгоритма действий, обеспечивающих его локализацию и ликвидацию². Наличие подобных правил обусловлено, прежде всего, признанием прав человека высшей ценностью. Одним из них является право на охрану здоровья и санитарно-эпидемиологическое благополучие, что требует предельной детализации административно-предупредительной деятельности в данной сфере, включая

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I), ст. 6249; 2023. № 31 (ч. III), ст. 579.

² См.: «МУ 3.1.3114/1-13. 3.1. Эпидемиология. Профилактика инфекционных болезней. Организация работы в очагах инфекционных и паразитарных болезней. Методические указания» (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 22 октября 2013 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

проведение эпидемиологических расследований, нормативная основа организации которых заложена в санитарно-эпидемиологическом законодательстве¹.

В части «расследований» в механизме контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе законодатель ограничивается, собственно, лишь этим словом, не устанавливая никаких правил их проведения. Неслучайным поэтому выглядит отсутствие упоминаний о расследованиях в ежегодных аналитических обзорах Россельхознадзора², отчетность которого основана на реализации детально урегулированных в законодательстве мер. К тому же в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ (в ред. от 19 октября 2023 г.) «О карантине растений»³ определяется иной смысл расследований, которые направлены на выявление несоответствия установленным требованиям зарубежных стран вывозимой из России подкарантинной продукции.

Вместе с тем введение правил расследования причин возникновения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний (поражений) растений не было бы лишним для повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере карантина растений. Специалистами в области сельского хозяйства отмечается, что последнее десятилетие показало рост заболеваемости растений, вызванной фитопатогенными вирусами, грибами и бактериями, которые поражают сельскохозяйственные культуры на различных стадиях их роста и производства продукции. Фитосанитарное состояние посевов и погодные условия могут обуславливать распространение

¹ См.: ст. 42 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14, ст. 1650; 2023. № 31, ч. III, ст. 5808.

² См.: Доклад Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору с обзором практики осуществления видов государственного контроля (надзора) с указанием проблем их осуществления, наиболее часто встречающихся нарушений обязательных требований за 2020 год // Официальный сайт Россельхознадзора. URL: https://fsvps.gov.ru/fsvps-docs/ru/practice/doklad_s_obzorum_praktiki_2020.pdf (дата обращения: 07.02.2022).

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4207; 2023. № 43, ст. 7602.

болезней на отметке 70-80% от всей популяции растений и снижение урожайности на 80-98%¹. Даже улучшение технологий выращивания сельскохозяйственных культур не способствует полному решению проблемы защиты растений от заболеваний. Часто имеют место отсутствие достоверной и своевременной диагностики фитопатогенных бактерий на растениях и в посевном материале, нарушения агротехники, некорректная разработка системы защитных мер, на фоне чего проявляется вредоносность вирусных и бактериальных болезней растений. Новые разновидности и формы микроорганизмов проникают через семена, используемую для полива воду, посадочный материал, в том числе рассаду, выращенную в иных хозяйствах, складированную в них конечную продукцию из других государств и регионов, а также работников, которые контактировали с зараженными растениями за пределами хозяйства². В комплексе указанные обстоятельства создают угрозу продовольственной безопасности Российской Федерации, создавая риски существенного снижения сбора урожаев зерновых и плодовоовощных культур.

В связи с этим важным является формирование правил проведения соответствующих расследований, с тем чтобы достоверно установить обстоятельства, при которых произошло распространение инфекционных и массовых неинфекционных болезней растений, принять соответствующие организационно-правовые меры по недопущению их дальнейшего распространения, разработать методику, обеспечивающую предупреждение подобных ситуаций в будущем.

Если отсылка к расследованиям причин возникновения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний (поражений) растений содержится в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и

¹ См.: Назаров П.А., Балеев Д.Н., Иванова М.И., Соколова Л.М., Каракозова М.В. Инфекционные болезни растений: этиология, современное состояние, проблемы и перспективы защиты растений // Acta Naturae. 2020. № 3 (46). С. 46.

² См.: Игнатов А.Н., Челидзе Г.Г., Воробьева К.С. Риски распространения в РФ новых вирусных и бактериальных болезней овощных культур через предприятия защищенного грунта // Картофель и овощи. 2019. № 4. С. 18.

муниципальном контроле», на которые он не распространяется, то соответствующие нормы должны содержаться в законодательстве о карантине растений. Последующая нормотворческая политика должна быть направлена на их разработку для формирования полной картины контрольно-надзорной деятельности в данной сфере.

Примером для этого может послужить общий алгоритм расследований, предусмотренный санитарно-противоэпидемическим законодательством. В частности, может быть определен повод для их проведения в виде получения специалистами органов фитосанитарного контроля (надзора) информации о случаях, указывающих на распространение инфекционных и неинфекционных заболеваний растений. Расследование может включать такие этапы, как: фитосанитарное обследование очага; формирование рабочей гипотезы; подготовка и проведение необходимых фитосанитарных мероприятий; оценка их эффективности; прогнозирование развития фитосанитарной обстановки. Расследование должно предполагать контакт с подконтрольными субъектами, включая допуск должностных лиц органов фитосанитарного надзора в очаг распространения заболеваний для его осмотра, опрос руководителей и работников хозяйств, изучение документов. При необходимости должны осуществляться отборы проб биологического материала и проведение экспертиз. Окончание расследования должно быть связано с принятием акта фитосанитарного расследования очага инфекционного или неинфекционного заболевания растений, содержание которого должно отражать причинно-следственную связь между факторами, способствующими формированию очага, и распространением соответствующего заболевания, и предполагаемый комплекс мер по его локализации и ликвидации.

Законом РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 (в ред. от 19 октября 2023 г.) «О ветеринарии»¹ расследования причин возникновения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний животных также не предусмотрены.

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24, ст. 857; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 43, ст. 7602.

На возможность их проведения Россельхознадзором в рамках осуществления государственного надзора указывает Положение о данном органе (п. 6.1)¹. В настоящее время эпизоотологические расследования обеспечиваются наднациональным регулированием. Развитие межгосударственных связей в рамках регионализации способствует формированию основ правового регулирования вопросов, затрагивающих экономические отношения тех или иных государств. В сфере ветеринарии на уровне ЕАЭС действует Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 10 ноября 2017 г. № 79 (в ред. от 22 мая 2023 г.) «О Порядке взаимодействия государств – членов Евразийского экономического союза при профилактике, диагностике, локализации и ликвидации очагов особо опасных, карантинных и зоонозных болезней животных и проведения регионализации и компартиментализации»², которое регулирует проведение эпизоотологических расследований.

Сразу следует заметить, что цель наднационального регулирования по указанному вопросу – комплексное обеспечение безопасности в сфере ветеринарии на территориях всех участников ЕАЭС, поэтому оно в большей степени рассчитано на организацию их взаимодействия, чем на внутригосударственную деятельность. Под эпизоотологическим расследованием понимается совокупность действий уполномоченных органов, обеспечивающих определение источника болезни, причин и путей переноса инфекции, условий, обуславливающих возникновение, занос и распространение болезни, для разработки рекомендаций по предупреждению, локализации и уничтожению инфекции.

При этом данное расследование не просто связано с ветеринарным контролем (надзором), а рассматривается как его часть. Оно предполагает

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 (в ред. от 14 сентября 2023 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Российская газета. 2004. 15 июля; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 38, ст. 6929.

² Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 06.12.2017; 26.06.2023.

непосредственное взаимодействие контролирующего субъекта с подконтрольным объектом, поскольку без него невозможно выяснить предполагаемое наличие инфекции, установить источник возбудителя болезни, степень заражения животных и иные подлежащие установлению обстоятельства. Однако названный нормативный правовой акт не предусматривает применение конкретных мер административного принуждения (предупредительных (в силу государственных нужд) и пресекательных) и непринудительных обеспечительных мер, которые возможны в рамках контрольно-надзорных мероприятий. Очевидность установления в национальном законодательстве порядка проведения расследований и применяемых в ходе их производства мер показывают материалы работы Россельхознадзора, обозначающие реализацию таких мероприятий, как отбор проб биологического материала от сельскохозяйственных животных; опрос жителей населенных пунктов в местах распространения инфекционных заболеваний животных; отбор проб патологического материала от диких животных и их исследование¹.

Под формат Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле», конечно, такая деятельность не подходит, поскольку соответствующие меры должны осуществляться оперативно. От этого зависит как состояние животноводческой отрасли региона, так и продовольственная безопасность страны в целом. Однако любая процессуальная деятельность должностных лиц органов исполнительной власти и подведомственных им государственных учреждений должна быть определена нормативно, поскольку, во-первых, этим обеспечивается наличие универсального алгоритма их действий, а во-вторых, создаются условия для соблюдения законности при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Режим законности обеспечивается не только неукоснительным соблюдением юридических норм, но и урегулированностью организации и

¹ См.: Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <https://fsvps.gov.ru/fsvps/asf/news/14341.html> (дата обращения: 07.02.2022).

функционирования органов государственного управления, в первую очередь, в законодательном порядке¹. В связи с этим представляется, что алгоритм осуществления контрольно-надзорных мероприятий в рамках расследований причин распространения болезней сельскохозяйственных животных должен быть определен в законодательстве о ветеринарии.

Вопросы также вызывает обособленное нормативно-правовое регулирование государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе, осуществляемого органами Россельхознадзора в пунктах пропуска через Государственную границу РФ. Такая деятельность также не может охватываться Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» ввиду ее интенсивности, необходимости оперативного управленческого воздействия на подконтрольные объекты, наличия особых мер административного принуждения. Тем не менее нельзя сказать, что законодатель полностью устранился от правовой регламентации соответствующих правоотношений.

В федеральных законах, обеспечивающих развитие отдельных отраслей и сфер агропромышленного комплекса, урегулирована контрольно-надзорная деятельность органов Россельхознадзора в пунктах пропуска через Государственную границу РФ. Однако имеются упущения, снижающие их качество. Так, в науке административного права традиционно обосновывается необходимость нормативно-правовой регламентации всех мер административного принуждения исключительно федеральным законом². Нельзя полностью исключать и подзаконное регулирование данных мер, но при этом законодателем должны быть определены их основные параметры (виды, сущность, основания и условия применения, сроки (если необходимо), алгоритм реализации). При этом на подзаконный уровень может быть

¹ См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. М., 2007. С. 354.

² См.: *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012. С. 49.

вынесена детализация механизма их применения без снижения законодательных гарантий прав подвластных субъектов. В основном законодатель действует по данной схеме. Например, в законодательстве о ветеринарии и о карантине растений предусмотрена возможность применения должностными лицами Россельхознадзора в пунктах пропуска через Государственную границу РФ такой административно-предупредительной меры, как досмотр. Одновременно отдельные аспекты ее реализации урегулированы актами Правительства РФ.

Данный орган осуществляет досмотр также в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 июня 2021 г. № 1030 (в ред. от 27 июня 2023 г.) «Об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации»¹. Однако Федеральным законом от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ (в ред. от 3 апреля 2023 г.) «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»² досмотр не предусмотрен. Не вызывает никаких сомнений целесообразность реализации данной меры при осуществлении контроля (надзора) в области безопасного обращения с агрохимикатами и пестицидами в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, но она должна быть осознана, прежде всего, законодателем и выражена в положении закона. Надлежащее законодательное регулирование досмотра обусловлено конституционными положениями о праве собственности на имущество. Вмешательство государство в свободу реализации этого права возможно только на основании федерального закона для защиты конституционно значимых ценностей. Поэтому в научной литературе верно отмечается, что нормотворческая политика должна соотноситься с конституционными ценностями, положениями и приоритетами, в соответствии с которыми формируются ключевые направления социально-экономического развития, модернизации

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27, ч. III, ст. 5412; 2023. № 27, ст. 5011.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 29, ст. 3510; 2023. № 14, ст. 2377.

публичного управления и государственного строительства в ракурсе современного понимания российского конституционализма¹.

Таким образом, в настоящее время нормативно-правовое регулирование государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе носит несистематизированный характер. С одной стороны, это обусловлено особенностями позиции законодателя, не рассматривающего вариант кодификации норм о контрольно-надзорной деятельности. С другой стороны, отсутствием системности регулирования определяется уровень обеспечения законности в сельскохозяйственных отраслях. Поскольку в настоящее время обозначенная кодификация невозможна, законодатель должен идти по пути совершенствования законодательства об отдельных отраслях и сферах агропромышленного комплекса в целях устранения ряда пробелов, затрагивающих порядок осуществления должностными лицами Россельхознадзора отдельных видов деятельности с контрольно-надзорным содержанием и применения мер административного принуждения.

Комплексный анализ нормативных положений о государственном контроле (надзоре) в агропромышленном комплексе позволяет прийти к ряду выводов, определяющих характеристику данного административно-правового института.

1. Данный способ обеспечения законности в агропромышленном комплексе представляет собой деятельность специально уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, содержание которой составляет реализация организационно-управленческих мер и мер административного принуждения, связанных с предупреждением, выявлением и пресечением нарушений обязательных требований в отраслях и сферах сельскохозяйственной деятельности, устранением их последствий в ходе и по результатам оценки соблюдения указанных требований физическими и

¹ См.: *Спиридонов А.А.* Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // *Актуальные проблемы российского права.* 2022. Т. 17. № 10 (143). С. 104.

юридическими лицами в рамках профилактических и контрольно-надзорных мероприятий.

2. Под формами государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе следует понимать внешнее выражение деятельности контрольно-надзорных органов, уполномоченных в агропромышленном комплексе, в виде общих профилактических и контрольно-надзорных мероприятий и специальных мероприятий по контролю (надзору), проводимых для практической реализации стоящих перед ними целей и задач и направленных на обеспечение безопасности различных видов сельскохозяйственной деятельности.

Для выявления возможных перспектив совершенствования нормативно-правового регулирования форм государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе представляется целесообразным их деление в зависимости от законодательно определенного подхода к их сущности на:

1) общие профилактические и контрольно-надзорные мероприятия, предусмотренные законодательством о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле;

2) специальные контрольно-надзорные мероприятия (мониторинг ветеринарной безопасности; мониторинг оборота продукции животноводства, подлежащей обязательной маркировке; мониторинг карантинного фитосанитарного состояния территории РФ; мониторинг водных биоресурсов; эпизоотологические и фитосанитарные расследования), относимость которых к формам государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе законодательно не установлена.

3. Отсутствие возможности урегулировать в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» все контрольно-надзорные правоотношения в агропромышленном комплексе не означает невозможности повысить уровень ее организации через другие регуляторные механизмы. В связи с этим целесообразно установление норм об эпизоотологических и фитосанитарных расследованиях в законодательстве о

ветеринарии и о карантине растений для устранения пробела в нормативно-правовом регулировании контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе, не учитывающем отсылку Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» к таким расследованиям, а также межгосударственное регулирование расследований на уровне актов ЕАЭС. В указанном законодательстве следует закрепить поводы к проведению эпизоотологических и фитосанитарных расследований, мероприятия, требующие взаимодействия контрольно-надзорных органов с контролируемыми субъектами (осмотр очагов возникновения и распространения инфекционных и неинфекционных заболеваний животных и растений; опрос руководителей, работников хозяйств и иных лиц; отбор проб биологического материала; проведение исследований и экспертиз) с принятием акта, отражающего причинно-следственную связь между факторами, способствовавшими возникновению очага, и распространением соответствующего заболевания или иной патологии, и предполагаемый комплекс мер по их локализации и ликвидации.

4. Представляется целесообразной регламентация контрольно-предупредительной меры в виде досмотра, применяемого при осуществлении контроля (надзора) в области безопасного обращения с агрохимикатами и пестицидами в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, исключительно федеральным законом для повышения уровня гарантий защищенности прав и законных интересов участников внешнеторговой деятельности. Общие основания, условия и порядок его проведения необходимо урегулировать федеральным законодательством о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами с последующей детализацией частных процессуальных вопросов на подзаконном уровне.

1.4. Субъекты государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе

Государственный контроль (надзор) в агропромышленном комплексе осуществляют уполномоченные на то органы исполнительной власти и их должностные лица. Субъекты государственного контроля (надзора) входят в число участников административных правоотношений. В науке административного права принято делить таковых на индивидуальные и коллективные¹. Любые субъекты, которые осуществляют государственную контрольно-надзорную деятельность относятся к числу коллективных субъектов. Последние, несмотря на объединяющие их признаки (наличие организационно обособленного коллектива людей с выстроенными на началах субординации отношениями, общность их целей и задач²), не отличаются единообразием, поскольку в публично-управленческих социальных связях они могут быть как властвующей стороной, так и подвластной. Органы государственного контроля (надзора), будучи органами исполнительной власти и реализуя одну из основных функций публичного управления (контролирующую³), характеризуются как властвующие коллективные субъекты административных правоотношений.

Помимо того, что у них наличествует публично-правовой статус, специфика субъектов государственного контроля (надзора) как участников административных правоотношений состоит в том, что:

1) осуществляя исполнительно-распорядительную деятельность, они функционируют в иерархической системе, где имеет место подчинение одних структур другим⁴. Федеральные контрольно-надзорные органы на основе идеи, заложенной в основание административной реформы, облечены, как правило, в организационно-правовую форму федеральных служб,

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. М., 2007. С. 48.

² См.: Денисова Г.Д. О коллективных и индивидуальных субъектах административного права и административной ответственности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2009. № 2. С. 236.

³ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 3-е изд., доп. М., 2005. С. 186.

⁴ См.: Агапов А.Б. Субъекты административного права: учебное пособие для вузов. М., 2022. С. 20.

подведомственных министерствам, которые вырабатывают государственную политику и осуществляют нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере или отрасли государственного управления¹. Вместе с тем министерства не всегда являются обязательным звеном в данном механизме. Иерархия в случае их отсутствия будет обеспечена через подчинение напрямую Президенту РФ или Правительству РФ. Нижнее звено иерархии образуют территориальные органы, которые создаются чаще всего в структуре именно контрольно-надзорных органов, поскольку реализация ими своих полномочий связана с непосредственным воздействием на каждый конкретный объект управления для проверки соблюдения им установленных требований, а силами центрального аппарата это сделать невозможно²;

2) воздействие на управляемые объекты носит объективный характер. В административно-правовой литературе излагается идея о том, что административно-правовые отношения могут возникать по воле любой из сторон – властвующей или подвластной. В случае с органами государственного контроля (надзора) вряд ли можно говорить о наличии у них инициативы в проведении проверок. В этом отношении в контрольно-надзорном законодательстве развивается подход, исключающий произвольное воздействие органов исполнительной власти на подконтрольные объекты, поскольку плановые контрольно-надзорные мероприятия проводятся на основе строгой периодичности, а внеплановые – по установленным в законе основаниям, не обусловленным инициативой государственного органа. Этим обеспечивается, с одной стороны, экономия средств управленческого

¹ См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

² См.: *Захарова М.А.* Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 144.

воздействия¹, а с другой – постоянно декларируемое высшим руководством государства снижение административного давления на бизнес;

3) от имени органов государственного контроля (надзора) воздействие на управляемые объекты оказывают их должностные лица, наделенные соответствующими полномочиями. Их следует также относить к коллективным субъектам административных правоотношений, поскольку, являясь членами административного коллектива, они не могут существовать сами по себе. Выполняя обязанности по своей должности, они обеспечивают реализацию компетенции государственного органа вовне. В то же время не следует отождествлять правовые статусы должностных лиц контрольно-надзорных органов и государственных служащих как субъектов административного права. Если первые – коллективные субъекты, то вторые – индивидуальные. Несмотря на то, что речь идет об одних и тех же лицах, правовая природа их статусов различна. Наличие внешнеуправленческих полномочий у первых определяет реализацию коллективной воли, исходящей от государственного органа, в то время как государственные служащие имеют свой собственный статус, урегулированный государственно-служебным законодательством. Прохождение государственной службы, включая аттестацию, поощрение, применение дисциплинарных взысканий и иные вопросы ее прохождения, затрагивает интересы каждого государственного служащего в отдельности, определяя его положение как индивидуального субъекта. С этой точки зрения спорной видится позиция В.Д. Сорокина, относившего государственных служащих к коллективным субъектам². Тем не

¹ См.: Соколов А.Ю., Кротов К.С. Об общих принципах применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 5 (142). С. 84.

² См.: Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 59-60.

менее в научной литературе чаще представлено иное мнение, причисляющее государственных служащих к субъектам индивидуальным¹.

Наделение функцией по осуществлению государственного контроля (надзора) обуславливает специфику штатного расписания соответствующих органов ввиду установления должности инспектора, отсутствующей в других органах исполнительной власти. Инспектор традиционно рассматривается как должностное лицо, осуществляющее контрольно-надзорную деятельность. В частности, применительно к теме исследования можно выделить должности инспектора государственного фитосанитарного надзора, государственного ветеринарного инспектора, инспектора рыбоохраны, инспектора по контролю (надзору) в области обеспечения качества и безопасности зерна и продуктов его переработки. Введение в штат государственного органа должности инспектора как должностного лица с контрольно-надзорными полномочиями проистекает из давней континентальной европейской традиции. Например, во Французской Республике должность ветеринарного инспектора существует с начала XIX века, впоследствии она трансформировалась в должность ветеринарного инспектора здравоохранения, а в настоящее время называется «ветеринарный инспектор общественного здравоохранения», за которым закреплены функции управления, контроля, надзора, инспекции, экспертизы, исследований и преподавания²;

4) особый характер контрольно-надзорных органов выражается не только в осуществлении ими специальных полномочий, но и в особенностях организации их деятельности. Организация деятельности органов государственной власти носит комплексный, всеобъемлющий характер и

¹ См.: Административное право Российской Федерации / под ред. Н.Ю. Хамановой. М., 2006. С. 58; Кизилов В.В. Гражданский служащий в системе субъектов административного права // Вестник Омского юридического института. 2011. № 2 (15). С. 12.

² См.: Указ № 2017-607 от 21 апреля 2017 г., устанавливающий особый статус органа ветеринарных санитарных инспекторов (Décret n° 2017-607 du 21 avril 2017 portant statut particulier du corps des inspecteurs de santé publique vétérinaire) // Официальный портал нормативных правовых актов Французской Республики. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034455856> (дата обращения: 11.01.2024).

подчиняется единым принципам, в основе которых лежит определенная схема структуры органа, обеспечивающая реализацию его функций, как общих, присущих всем органам власти, так и специальных, для реализации которых создается конкретный орган. В случае осуществления одним органом нескольких видов контроля (надзора) или его подвидов, как правило, должностной состав лиц, непосредственно осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, образует несколько структурных подразделений, каждый из которых осуществляет только один вид контроля (надзора) или его подвид. Структурное подразделение органа, осуществляет контрольно-надзорную деятельность в соответствии с Положением о структурном подразделении, в котором определен круг обязанностей инспекторского состава, вид или подвид контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой данным структурным подразделением, перечень нормативных правовых актов, которыми руководствуются его должностные лица¹. Так, в структуре Россельхознадзора действуют два управления ветеринарного надзора (один из них рассчитан на экспортно-импортные операции), управление фитосанитарного надзора при экспортно-импортных операциях и управление, объединяющее земельный и фитосанитарный надзор, а также контроль за обеспечением безопасности и качества зерна².

В агропромышленном комплексе субъекты государственного контроля (надзора) характеризуются теми же особенностями. Вместе с тем необходимо высказать и дополнительные соображения об их месте в системе контрольно-надзорных органов.

¹ См.: Федорчукова Ю.Я., Бугаева Т.Н. Особенности организации деятельности контрольно-надзорных органов // Проблемы и перспективы развития системы учета, аудита и государственного управления в условиях цифровой экономики: материалы III Международной научно-практической конференции (г. Симферополь, 26 мая 2023 г.). Симферополь, 2023. С. 934.

² См.: Центральный аппарат Россельхознадзора // Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <https://fsvps.gov.ru/management-cat/centralnyj-apparat-rosselhornadzo/> (дата обращения: 17.10.2023).

Наличие у агропромышленного комплекса разветвленной совокупности отраслей предопределяет целесообразность выделения в структуре федеральных органов исполнительной власти нескольких субъектов контрольно-надзорной деятельности. Если выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование по всем направлениям управленческого воздействия в данном комплексе может осуществляться одним органом (Министерство сельского хозяйства РФ), то концентрация полномочий по осуществлению государственного контроля (надзора) в едином органе управления вряд ли может обеспечить эффективность воздействия на подконтрольные объекты.

Такое положение стало результатом административного реформирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в 2004 г., для которого принципиально важным стало организационное отделение контрольно-надзорных структур (федеральных служб) от возглавляющих ту или иную отрасль или сферу управления министерств. Данный подход продолжает оставаться актуальным и на сегодняшний день, за исключением отдельных отраслей управления (в частности, отрасль культуры), где низкая интенсивность государственного контроля (надзора) делает нецелесообразным функционирование отдельного органа. Тем не менее он не может считаться общераспространенным в мировой практике организации центральных органов исполнительной власти. Как правило, контрольно-надзорные структуры являются подразделениями органа государственного управления, осуществляющего весь комплекс управленческих функций в руководимой отрасли или сфере. Это характерно и для агропромышленного комплекса. Например, в Федеративной Республике Бразилия организационная структура Министерства сельского хозяйства и животноводства включает в себя в том числе департамент здоровья растений и сельскохозяйственных ресурсов, а также департамент здоровья животных, на которые возложены функции соответственно фитосанитарного и

ветеринарного надзора¹. Министерство сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия Королевства Испания в своей структуре имеет Главное управление санитарии в агропромышленном производстве и защиты животных, которое подразделяется на главное подуправление санитарии и гигиены животных и главное подуправление санитарии и гигиены растений и леса. Отдельным подразделением указанного министерства является Генеральный секретариат рыболовства². Подобные примеры присущи и другим странам с развитым сельским хозяйством.

В России же распределение контрольно-надзорной компетенции основано на началах выделения специальных органов, для которых сельское хозяйство является единственной сферой реализации их полномочий (Россельхознадзор, Росрыболовство), и органов, для которых контроль (надзор) в агропромышленном комплексе либо имеет вспомогательное значение, либо рассматривается как неосновная функция. Вторичность данной функции особенно характерна для органов исполнительной власти так называемого силового блока, включая Минобороны России, МВД России, ФСИН России, Росгвардию и др., осуществляющих на своих объектах ветеринарный контроль (надзор), а в случае Росгвардии – еще и фитосанитарный.

Что касается первой разновидности субъектов, то в структуре федеральных органов исполнительной власти уже длительное время сохраняется подход отделения отрасли рыболовства ото всех остальных

¹ См.: Постановление Президента Федеративной Республики Бразилия от 1 января 2023 г. № 11.332 «Об утверждении организационной структуры и функций Министерства сельского хозяйства и животноводства» (Decreto Nº 11.332, de 1º de Janeiro de 2023 “Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura e Pecuária e remaneja cargos em comissão e funções de confiança”) // Официальный сайт Президента Федеративной Республики Бразилия. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11332.htm (дата обращения: 11.01.2024).

² См.: Официальный сайт Министерства сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия Королевства Испания. URL: <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/organigrama/> (дата обращения: 11.01.2024).

отраслей агропромышленного комплекса в части организации контрольно-надзорной деятельности. Как представляется, это обусловлено спецификой названной отрасли, не позволяющей обеспечить встраивание соответствующего вида контроля (надзора) в общую модель осуществления контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе. Конечно, очевидны различия ветеринарного контроля (надзора), карантинного фитосанитарного контроля (надзора), контроля (надзора) над безопасным использованием агрохимикатов и пестицидов, контроля (надзора) в сфере семеноводства. Для обеспечения таких видов контрольно-надзорной деятельности требуются специалисты с разным профилем аграрного образования. Вместе с тем нет каких-либо принципиальных различий, требующих обособленной территориальной организации данных видов контрольно-надзорной деятельности, в связи с чем они охватываются компетенцией одного органа – Россельхознадзора.

С рыболовством иная ситуация. Функционирование соответствующих органов должно осуществляться по бассейновому принципу – по водоемам, в которых осуществляется рыболовство. На его основе в системе Федерального агентства по рыболовству (Росрыболовство) выделены Западно-Балтийское, Волго-Каспийское, Ангаро-Байкальское, Азово-Черноморское и иные территориальные управления¹. Создание единого контрольно-надзорного органа в агропромышленном комплексе способствовало бы сочетанию разных территориальных принципов деятельности и обособленному функционированию территориальных органов, создаваемых по субъектам РФ и по водным объектам, что вряд ли отвечает принципу целесообразности.

Для Федеральной таможенной службы (ФТС России) государственный контроль (надзор) в агропромышленном комплексе является неосновной функцией. Он осуществляется постольку, поскольку существует

¹ См.: Приказ Минсельхоза России от 25 октября 2022 г. № 731 «О Схеме размещения территориальных органов Федерального агентства по рыболовству» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

необходимость воздействия таможенных органов на хозяйственные процессы, проходящие на таможенной территории государства. Эти процессы сопряжены с проверкой в пунктах пропуска через Государственную границу РФ документального оформления провозимых товаров (зерна и продуктов его переработки и др.¹), принятием решения об их вывозе за пределы РФ и применением других административно-принудительных мер. По большому счету данную деятельность можно рассматривать как таможенный контроль, однако содержание нормативных правовых актов показывает ее иное обозначение – как часть соответствующего вида государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе. Тем не менее такая форма функционирования таможенных органов не может осуществляться ими в автономном режиме без участия территориальных органов Россельхознадзора. Поскольку должностные лица последних являются специалистами в области качества и безопасности зерна, карантина растений и иных областях применения знаний сельскохозяйственной направленности, сотрудники таможенных органов обеспечивают реализацию ими своих полномочий (направляют продукцию для проведения досмотра и возможного принятия решения о запрете ее ввоза, обеззараживании или утилизации).

Для обеспечения эффективного осуществления государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе в пунктах пропуска через Государственную границу необходима надлежащая организация взаимодействия соответствующих органов. Административная реформа, связанная с реформированием системы федеральных органов исполнительной власти в 2004 г. на основе четкого разделения их функций, способствовала развитию практики административно-договорного регулирования в тех сферах деятельности, где пересекаются полномочия различных органов. Это коснулось и взаимодействия ФТС России и

¹ См., например: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1079 (в ред. от 24 октября 2023 г.) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области обеспечения качества и безопасности зерна и продуктов переработки зерна» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 28, ч. I, ст. 5509; 2023, N 44, ст. 7893.

Россельхознадзора, которыми заключено Соглашение о взаимодействии Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной таможенной службы при предоставлении и получении информации¹, что было вызвано потребностью в оптимизации механизма охраны территории страны от заноса из зарубежных государств имеющих карантинное значение сорняков, инфекционных болезней животных, возбудителей болезней растений и их вредителей, а также ввоза продукции, представляющей опасность с фитосанитарной и ветеринарно-санитарной точки зрения.

Таким образом, был организован механизм межведомственных запросов, позволивших ФТС России своевременно получать информацию о: недействительных разрешительных документах (ветеринарный сертификат, ветеринарное свидетельство, акт государственного фитосанитарного контроля (надзора) и проч.); введенных ограничительных мерах в сфере карантина растений и ветеринарии; о выявленных нарушениях участниками внешнеэкономической деятельности положений законодательства о карантине растений и ветеринарии. В свою очередь ФТС России по запросу Россельхознадзора также должна предоставлять необходимые сведения для надлежащего осуществления данным органом контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе, включая информацию об аннулировании квалификационных аттестатов специалистов по таможенному оформлению, о фактах незаконного вывоза и ввоза имеющих отношение к деятельности Россельхознадзора товаров, об их поступлении на склады временного хранения, и др.

Впоследствии развитие электронных цифровых платформ привело к принятию совместных приказов ФТС России и Россельхознадзора, которыми взаимодействие переведено в цифровую плоскость². Тем не менее считается,

¹ Утв. Россельхознадзором, ФТС России 27 декабря 2005 г. № 01-48/0018 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Приказ Россельхознадзора № 303, ФТС России № 1178 от 23 июня 2014 г. «Об информационном взаимодействии Федеральной службы по ветеринарному и

что основную проблему, возникающую при перемещении сельскохозяйственной продукции через таможенную границу ЕАЭС, составляет недостаточный уровень взаимодействия территориальных органов ФТС России и Россельхознадзора. Причиной тому как раз и является отрицательное отношение Россельхознадзора к цифровой платформе взаимодействия, поскольку отсутствие у должностных лиц таможенных органов достаточной квалификации и специальных знаний в сфере обеспечения безопасности сельскохозяйственной продукции чревато проблемами при обмене данными. Соответственно, имеют место непредвиденные затраты времени, замедление контрольно-надзорной деятельности, что является недопустимым при провозе скоропортящейся подкарантинной продукции, составляющей большую ее часть, вследствие чего повышаются риски экономических потерь участников внешнеэкономической деятельности. В качестве варианта выхода из данной ситуации в научной литературе предлагается реализация организационных мер, которые были бы направлены на разрешение указанных вопросов, с вовлечением заинтересованных хозяйствующих субъектов, участвующих во внешнеэкономической деятельности. Для улучшения логистики, являющейся значимым элементом внешнего товарооборота, таможенные органы должны обеспечивать необходимые условия при прохождении участниками рынка сельскохозяйственной продукции контрольно-надзорных процедур¹.

В то же время представляется, что речь должна идти не просто о реализации организационных мер, а об уточнении административных

фитосанитарному надзору и Федеральной таможенной службы при осуществлении государственного ветеринарного надзора в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 13 августа; Приказ Россельхознадзора № 356, ФТС России № 1281 от 3 июля 2014 г. «Об информационном взаимодействии Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной таможенной службы при осуществлении карантинного фитосанитарного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 20 августа.

¹ См.: Кошелева О.Э. Совершенствование карантинного фитосанитарного контроля при ввозе подкарантинной продукции на таможенную территорию Евразийского экономического союза // Бюллетень инновационных технологий. 2022. № 3 (23). С. 10-12.

регламентов, предполагающих осуществление контрольно-надзорной деятельности в сфере ветеринарии и карантина растений. Их смысл как раз и заключается в оптимизации административных процедур, устранении их избыточности, сокращении сроков совершения управленческих действий и продвижении способов улучшения электронного документооборота¹. Поэтому для устранения существующих в этой сфере проблем целесообразно совместное принятие ФТС России и Россельхознадзором административных регламентов, в большей степени ориентированных на улучшение совместной контрольно-надзорной деятельности в сфере ветеринарии и карантина растений в пунктах пропуска через Государственную границу РФ в целях обеспечения реализации интересов хозяйствующих субъектов, участвующих во внешнеэкономической деятельности.

Вспомогательной функцией государственный контроль (надзор) в агропромышленном комплексе является для Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия). Речь идет только об одном его виде – карантинный фитосанитарный контроль (надзор), который осуществляется исключительно на объектах, занимаемых Росгвардией. В настоящее время функционирование данного органа в указанном направлении организовано на основе Приказа Росгвардии от 8 февраля 2022 г. № 21 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на объектах, занимаемых войсками национальной гвардии Российской Федерации»².

Непосредственными субъектами осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере карантина растений от имени Росгвардии выступают

¹ См.: п. 3 Постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 20 июля 2021 г.) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22, ст. 3169; 2021. № 31, ст. 5904.

² Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 01.03.2022.

начальник Ветеринарно-санитарной службы данного органа, его заместитель и иные должностные лица указанного подразделения в соответствии с должностными регламентами; должностные лица ветеринарно-санитарных подразделений органов управления оперативно-территориальных объединений войск национальной гвардии в соответствии с должностными регламентами; должностные лица территориальных органов и государственных учреждений Росгвардии, на которых в соответствии со штатным расписанием возложено выполнение задач ветеринарно-санитарной службы и в должностные обязанности которых входит осуществление контрольно-надзорной деятельности; иные должностные лица ветеринарно-санитарной службы Росгвардии, привлекаемые к осуществлению контрольно-надзорных мероприятий по решению главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации.

Представляется, что нормативно-правовая основа вовлечения Росгвардии в контрольно-надзорную деятельность в сфере карантина растений имеет ненадлежащий уровень регулирования, поскольку подзаконных правил для этого недостаточно. Наличие сугубо подзаконного регулирования связано с двумя обстоятельствами: 1) деятельность Росгвардии в сфере карантина растений носит внутрисистемный характер, определяя состояние фитосанитарной безопасности на ее объектах; 2) от состояния фитосанитарной безопасности на объектах данного органа зависит надлежащее выполнение им своих функций по обеспечению общественной безопасности и национальной безопасности в целом.

Вместе с тем изложенные обстоятельства не могут быть основанием для отказа от законодательного регулирования контрольно-надзорных правоотношений в данном направлении. Пример с фитосанитарным контролем (надзором) Росгвардии не единственный в сфере регулирования контрольно-надзорной деятельности. Имеются и иные примеры отказа законодателя регулировать контрольно-надзорные отношения с отсылкой к подзаконным актам, не охватываемые тематикой настоящего исследования.

Однако любые случаи переноса нормативно-правового регулирования соответствующих правоотношений в подзаконное поле можно охарактеризовать как шаг назад в реформировании государственного контроля (надзора).

Контрольно-надзорный орган не должен сам решать, как и по каким правилам он будет осуществлять данную деятельность, поскольку он руководствуется в значительной степени ведомственными интересами, создавая для себя удобные условия, не всегда соответствующие интересам контролируемых лиц. Внутрисистемный характер такой деятельности не может быть фактором, влияющим на отказ от законодательного регулирования, поскольку пример с фитосанитарным контролем (надзором) Росгвардии показывает выход за пределы системы этого органа. Он охватывает деятельность и иных лиц, владеющих зданиями, земельными участками, сооружениями, строениями, помещениями, резервуарами, транспортными средствами, оборудованием, контейнерами и другими объектами, через которые карантинные объекты могут проникнуть на занимаемые войсками национальной гвардии объекты. К указанным лицам может применяться ряд контрольно-предупредительных мер административного принуждения в виде осмотра, досмотра, отбора образцов (проб), а также мер административного пресечения. Подзаконное их установление не отвечает конституционному требованию ограничения прав и свобод только на основании федерального закона. Поэтому даже цель обеспечения национальной безопасности не может служить достаточным аргументом для отказа от законодательного регулирования контрольно-надзорной деятельности, несмотря на важность обеспечения фитосанитарной безопасности на объектах войск национальной гвардии. К тому же если обратиться к содержанию подзаконного регулирования, то оно показывает, что органы исполнительной власти, самостоятельно регулирующие подобные правоотношения, включая Росгвардию, не располагают какой-либо собственной концепцией контрольно-надзорной деятельности, выбирая за

образец тот вариант ее нормативно-правового регулирования, который содержится в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле». Подзаконные правила Росгвардии как раз очень напоминают данный вариант. Поэтому представляется целесообразным отказ от подобной практики и установление правил контрольно-надзорной деятельности в сфере карантина растений в законодательстве, независимо от органа, ее осуществляющего. Подзаконное регулирование в этой сфере должно иметь лишь конкретизирующий характер.

Функция государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе является сопутствующей также и для Федеральной службы по контролю за алкогольным и табачным рынками (Росалкогольтабакконтроль)¹. Сфера производства и оборота табачной продукции, табачных изделий, никотинсодержащей продукции и сырья для их производства также относится к сельскому хозяйству в той части, которая предполагает выращивание табака в общей структуре растениеводства. В связи с этим Минсельхоз России в данном направлении осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, а Росалкогольтабакконтроль – государственный контроль (надзор).

Федеральный закон от 13 июня 2023 г. № 203-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота табачных изделий, табачной продукции, никотинсодержащей продукции и сырья для их производства»² определяет, что сырьем является табак, прошедший послеуборочную или иную промышленную обработку и используемый при производстве табачной продукции. Следовательно, табак как растение является продукцией растениеводства и государственный контроль в этой сфере – это, прежде всего, фитосанитарный контроль (надзор). В то же время промышленная обработка табака в целях его использования для производства табачной продукции – это

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 154 (в ред. от 21 ноября 2023 г.) «О Федеральной службе по контролю за алкогольным и табачным рынками» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 9, ст. 1119; 2023. № 48, ст. 8574.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 25, ст. 4392.

уже производство сырья. В данном контексте эта сфера становится самостоятельной с точки зрения предмета контрольно-надзорной деятельности. Таким образом, Росалкогольтабакконтроль следует отнести к специальным органам контроля (надзора) в агропромышленном комплексе.

Следует также иметь в виду, что контрольно-надзорная деятельность помимо органов исполнительной власти может осуществляться и государственными учреждениями. О возможности их участия в публично-управленческой деятельности сложились научные представления¹ и сформировалась соответствующая позиция законодателя. В соответствии с уже неактуальным для агропромышленного комплекса Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» был определен исчерпывающий перечень видов государственного контроля (надзора), по которым государственные учреждения вправе осуществлять проверочные мероприятия. Отраслей и сфер агропромышленного комплекса они не касались.

Одна из концептуальных особенностей нового Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» состоит в десистематизации правил привлечения государственных учреждений к контрольно-надзорной деятельности. В нем отсутствует указание на какие-либо виды контрольно-надзорной деятельности, которые вправе осуществлять государственные учреждения, однако содержится общая норма, предусматривающая возможность наделения их такими полномочиями федеральным и региональным законодательством. Отход от систематизации правил сам по себе негативен, поскольку утрачиваются положительные свойства систематизированного регулирования (отсутствие пробелов и противоречий между нормативными предписаниями,

¹ См.: *Ястребов О.А.* Проблемы классификации публичных субъектов административного права // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 12. С. 148.

трудностей в поиске и использовании правовых норм и др.¹). К этому добавляется возможность утраты организационного единообразия контрольно-надзорной деятельности. Создается ничем не ограниченная возможность для региональных законодателей наделять государственные учреждения, подведомственные органам исполнительной власти субъектов РФ, полномочиями по осуществлению регионального государственного контроля (надзора). На их работников могут возлагаться такие же обязанности, как и на должностных лиц государственных органов, что чревато возможным снижением качества публично-управленческой деятельности и гарантированности прав физических и юридических лиц при проведении контрольно-надзорных мероприятий.

Тем не менее в агропромышленном комплексе выбор в качестве субъектов контрольно-надзорной деятельности государственных учреждений может определяться не только отечественным, но и наднациональным регулированием, связанным с повышением роли регионализации и участием России в межгосударственных объединениях². В настоящее время правом ЕАЭС предусматривается возможность участия государственных учреждений в осуществлении ветеринарного контроля (надзора) и так называемых «национальных организаций» в реализации карантинного фитосанитарного контроля (надзора)³. Вместе с тем в Российской Федерации законодатель, регулируя ветеринарный контроль (надзор), избегает такой возможности, а закрепляя порядок проведения карантинного фитосанитарного контроля (надзора), возлагает соответствующие полномочия не на любые

¹ См.: *Мирошников Е.В., Колесникова Н.С.* Систематизация законодательства: понятие, значение, цели и задачи // *The Scientific Heritage*. 2021. № 58. С. 64-65.

² См.: *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Влияние регионализации на правовую политику в сфере государственного контроля и надзора // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2020. № 3. С. 256-265.

³ См.: Протокол № 12 к Договору о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) (в ред. от 1 октября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 16.01.2015; 02.08.2021.

государственные учреждения в этой сфере, а только подведомственные Росгвардии¹.

Необходимой составляющей эффективного функционирования любых субъектов контрольно-надзорной деятельности является надлежащая организация территориальных структур, уполномоченных осуществлять государственный контроль (надзор). Это касается любых органов исполнительной власти – и федерального, и регионального уровней. Что касается контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе, то ввиду концентрации соответствующих полномочий у федеральных органов государственного управления речь может идти только о территориальных органах федеральной исполнительной власти. Специфика этих органов состоит в том, что, именуясь «органами», они не имеют в полной мере самостоятельного значения, полной организационной обособленности, поскольку находятся в организационно-иерархической взаимосвязи с центральным аппаратом федерального органа². С другой стороны, при наличии у федерального органа полномочий, требующих реализации «на местах» и непосредственного воздействия на управляемые объекты, без территориальных органов его деятельность была бы неэффективной и вообще вряд ли возможной. Наличие у федерального органа контрольно-надзорных функций как раз и является фактором, определяющим необходимость формирования территориальных структур, через которые эти функции и осуществляются.

Общие требования к их созданию и деятельности сформулированы на уровне подзаконного регулирования Правительством РФ, которым приняты типовые регламенты внутренней организации³ и взаимодействия федеральных

¹ См.: п. 3 ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О карантине растений».

² См.: *Захарова М.А.* Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 20-22.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (в ред. от 6 июня 2023 г.) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной

органов исполнительной власти¹. При этом необходимо учитывать, что государственный контроль (надзор) в агропромышленном комплексе – это системное явление, характеризующееся множественностью органов, его осуществляющих, и соответственно, территориальных структур. В данном случае контрольно-надзорная деятельность как организационно-правовой способ обеспечения законности должна быть направлена на комплексную проверку соответствия субъектов агропромышленного комплекса установленным параметрам функционирования, обязательным требованиям в области ветеринарии, карантина растений, семеноводства, рыболовства и других областях сельскохозяйственной деятельности. С этой точки зрения интерес представляет территориальная организация не только ключевого для данного комплекса контрольно-надзорного органа – Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), но и других задействованных в рассматриваемом комплексе органов. Способом организации территориальных структур различных органов определяются порядок и интенсивность их взаимодействия.

Несмотря на наличие уже сложившихся принципов формирования территориальных структур федеральных органов государственного управления в агропромышленном комплексе, очевидно, что существующий порядок еще далек от совершенства. Практика деятельности Минсельхоза России по учреждению территориальных структур подведомственных ему органов показывает их динамичность, что говорит о перманентном отлаживании организационного механизма контрольно-надзорной деятельности. Его приказы о новых схемах размещения территориальных органов издаются практически ежегодно. Однако особенная его активность наблюдалась в 2022 г., когда 4 таких приказа было издано в отношении

власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 31, ст. 3233; 2023. № 24, ст. 4334.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. от 6 марта 2023 г.) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 4, ст. 305; 2023. № 11, ст. 1805.

территориальных органов Россельхознадзора и 2 – в отношении Росрыболовства. Причем связано это было не только с вхождением в состав Российской Федерации новых регионов, но и с поиском более эффективного варианта размещения территориальных структур.

Применительно к Россельхознадзору вряд ли можно говорить о наличии у Минсельхоза России четко сформулированной концепции относительно территориального охвата деятельности его управлений, поскольку под их юрисдикцией может находиться от 1 до 6 субъектов Российской Федерации. Большая их концентрация в пределах ответственности одного территориального управления Россельхознадзора наблюдается не только в северных регионах, где вследствие природно-климатических особенностей меньше объектов контрольно-надзорной деятельности, но и в южных – с традиционно развитым сельским хозяйством. Так, компетенцией Южного межрегионального управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору охватывается территория Краснодарского края, Республики Крым, города федерального значения Севастополь, Республики Адыгея, Херсонской и Запорожской областей¹.

Перемещение подконтрольной продукции животноводства и растениеводства на территорию России и за ее пределы неизбежно влечет взаимодействие территориальных органов Россельхознадзора с таможенными органами, поскольку ветеринарный и фитосанитарный контроль (надзор) осуществляются в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а за каждым территориальным управлением Россельхознадзора закрепляется свой перечень железнодорожных, автомобильных, морских, речных, воздушных и смешанных грузовых и грузопассажирских пунктов пропуска². Здесь важно

¹ См.: Приказ Минсельхоза России от 22 августа 2023 г. № 686 «О Схеме размещения территориальных органов Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <https://fsvps.gov.ru/ru/punkty-propuska> (дата обращения: 30.05.2023).

обеспечить стабильность осуществления Россельхознадзором взаимодействия с таможенными органами, в то время как постоянная организационная трансформация его территориальных структур вряд ли такой стабильности способствует.

В научной литературе предлагаются варианты оптимизации территориальных органов Россельхознадзора. Например, В.В. Елкина отмечает эффективность их укрупнения, при котором они распространяют свою деятельность на несколько регионов, что повышает результативность государственного контроля (надзора). В то же время нецелесообразна реализация высказанной ей идеи о необходимости создания дополнительных территориальных органов Россельхознадзора по федеральным округам с административно-хозяйственными и аналитическими полномочиями (в виде «окружных центральных аппаратов»)¹. Однако представляется, что учреждение иерархических территориальных структур в данном случае будет излишним. Громоздкая территориально-организационная структура требует значительных финансовых затрат и, кроме того, территориальные структуры контрольно-надзорных органов должны создаваться именно для осуществления государственного контроля (надзора), а не каких-либо обеспечительных функций, что отвечает принципу научной обоснованности правовой политики в области государственного контроля (надзора)².

Таким образом, современное состояние функционирования субъектов контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе обусловлено рядом факторов: сформировавшейся по результатам административной реформы моделью организации государственного контроля (надзора) как в целом, так и в сельском хозяйстве в частности; модернизацией законодательства о государственном контроле (надзоре),

¹ См.: Елкина В.В. К вопросу о системе и структуре территориальных органов Россельхознадзора // Вестник Костромского государственного университета. 2016. Т. 22. № 3. С. 257-258.

² См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 28.

определившего новые правила его осуществления и сопряженного с масштабной коррекцией иного законодательства для приведения его в согласованное состояние; действием наднациональных правил, обеспечивающих интеграцию России в ЕАЭС, что требует гармонизации национального законодательства и правил данного регионального образования. Все эти факторы постепенно должны привести соответствующий механизм в состояние равновесия, но пока не все действующие правила характеризуются совершенством, что не исключает возможности их коррекции.

На основе изложенного можно прийти к выводу о том, что совершенствование правовой организации функционирования субъектов государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе может заключаться в следующем:

1) для устранения существующих во взаимодействии ФТС России и Россельхознадзора проблем требуется совместное принятие ими административных регламентов, ориентированных на улучшение совместной контрольно-надзорной деятельности в сфере ветеринарии и карантина растений в пунктах пропуска через Государственную границу РФ в целях обеспечения реализации интересов хозяйствующих субъектов, участвующих во внешнеэкономической деятельности и испытывающих на себе негативные факторы низкого уровня оперативности контрольно-надзорной деятельности, что является недопустимым при провозе скоропортящейся подкарантинной продукции, составляющей большую ее часть, вследствие чего повышаются риски их экономических потерь;

2) представляется целесообразным установление общих правил осуществления Росгвардией государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на занимаемых данным органом объектах в законодательстве о карантине растений с дальнейшей их конкретизацией на подзаконном уровне, что будет способствовать реализации

конституционных требований об ограничении прав граждан только федеральным законом;

3) необходимо систематизировать правила привлечения государственных учреждений к контрольно-надзорной деятельности и установить их в законодательном акте, регулирующем государственный контроль (надзор), посредством указания на перечень видов контрольно-надзорной деятельности, которые вправе осуществлять государственные учреждения, что позволит упорядочить их функционирование как субъектов указанной деятельности. Это актуально и для государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе, поскольку их функционирование предполагается в системе Росгвардии (в части реализации полномочий по осуществлению карантинного фитосанитарного контроля (надзора));

4) соблюдение законности в области карантина растений, ветеринарии, рыболовства и иных областях сельскохозяйственной деятельности может быть обеспечено лишь через надлежащим образом структурированную и стабильную территориальную организацию государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе, для чего требуется отход от практики постоянной организационной трансформации территориальных структур Россельхознадзора, что обеспечит стабильность его взаимодействия с таможенными органами.

Глава 2. Правовое регулирование основных видов государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе

2.1. Правовое регулирование государственного ветеринарного контроля (надзора)

Действующее российское законодательство, регулирующее контрольно-надзорные правоотношения, дает единое определение понятия государственного контроля (надзора) с тем, чтобы обеспечить единообразное его понимание применительно к различным его видам. При формулировании

соответствующего определения законодатель исходит из его сущностной характеристики как деятельности контрольно-надзорных органов, которая основана на наблюдении за функционированием контролируемых объектов. В процессе ее осуществления производится оценка их деятельности, выявляются отклонения от установленных параметров, применяются административно-пресекательные и административно-восстановительные меры. При этом сами по себе контрольно-надзорные мероприятия имеют общую предупредительную направленность, поскольку неизбежность проверки обуславливает осознание подконтрольным объектом (гражданином, индивидуальным предпринимателем, руководителем юридического лица) необходимости соблюдать установленные для него обязательные требования. В комплексе это характеризует контрольно-надзорные отношения в качестве административно-охранительных¹. Изложенное понимание, будучи универсальным, применимо к любым видам государственного контроля (надзора), в том числе не охваченным Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Однако каждый вид государственного контроля (надзора) имеет свою специфику, в том числе контроль (надзор) в сфере ветеринарии. Его особенности состоят в следующем.

1. Осуществление ветеринарного контроля (надзора) является исключительно федеральным полномочием. Длительное время имела место двойственная организация данного вида контрольно-надзорной деятельности, основанная на сочетании федеральных и региональных полномочий. Такая модель своим истоком имела сложившуюся еще в советский период организацию ветеринарного надзора на местах², к которой в связи с

¹ См.: *Кобзарь-Фролова М.Н.* К вопросу о формировании особой группы отношений – административно-правовой охраны (постановка проблемы) // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2022. № 2. С. 85-86.

² См.: *Калинин Г.И., Калинина Л.Е.* Государственный ветеринарный надзор: пробелы в нормативно-правовом регулировании и проблемы при осуществлении // *Современное право.* 2009. № 10. С. 65.

формированием федеральной системы контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе добавилась Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Шаг в сторону вертикализации ветеринарного контроля (надзора) напрашивался по ряду причин. Основную роль сыграло, конечно, осуществление контрольно-надзорных проверок в отношении одних и тех же объектов со стороны Россельхознадзора и региональных органов управления ветеринарией по одинаковым основаниям. Однако были и иные не менее важные причины:

1) низкий уровень финансирования региональных органов управления ветеринарией, функционировавших на средства региональных бюджетов, которые не могли обеспечить материальное обеспечение ветеринарного контроля (надзора) на том уровне, который может быть достигнут за счет федерального бюджета, что привело к деградации лабораторной базы и инфраструктуры ветеринарных органов в целом¹;

2) возможность устанавливать свои собственные правила на региональном уровне, что нарушало единство подходов к контрольно-надзорной деятельности в данной сфере;

3) ослабление контроля за эпизоотической ситуацией, а именно сокрытие фактов распространения заразных заболеваний среди животных, несвоевременное исключение из оборота продукции животноводства, представляющей опасность для человека, что связано с низким уровнем организации контрольно-надзорной деятельности и вытекало из недостаточного уровня финансирования.

2. Усиление роли регионализации в процессе организации государственного ветеринарного контроля (надзора). Данное явление является закономерным результатом внешнеэкономической политики сопредельных государств, направленной на взаимное увеличение выгоды от осуществления различных видов хозяйственной деятельности. Российская Федерация также

¹ См.: Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <https://fsvps.gov.ru/ru/fsvps/news/reform/docs-reform5.html> (дата обращения: 29.09.2022).

активно участвует в интеграционных процессах, в первую очередь, на постсоветском пространстве в рамках Евразийского экономического союза. Этим обусловлена унификация правил, затрагивающих различные отрасли и сферы народного хозяйства, в том числе ветеринарию. Однако это не означает унификацию порядка осуществления контрольно-надзорной деятельности, ее процедуры урегулированы нормативными правовыми актами Российской Федерации, за исключением правил, обусловленных интеграционными процессами. В частности, это касается осуществления ветеринарного контроля (надзора) в пунктах пропуска через таможенную границу ЕАЭС, при перемещении продукции животноводства между государствами-членами ЕАЭС. В то же время процессами регионализации обусловлен, прежде всего, предмет надзора, который составляет соблюдение не только российских правил в сфере ветеринарии, но и интеграционных, включая технические регламенты Таможенного союза о безопасности мяса, молока, рыбы и произведенной из них продукции¹, а также иной пищевой продукции².

В качестве одного из недостатков текущего состояния организации интеграционных связей между государствами ЕАЭС в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности выделяется отсутствие нормативно-правовой регламентации проведения совместных проверок и общего

¹ См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 67 (в ред. от 15 июля 2022 г.) «О техническом регламенте Таможенного союза "О безопасности молока и молочной продукции"» // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>, 14.10.2013; 04.08.2022; Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 68 «О техническом регламенте Таможенного союза "О безопасности мяса и мясной продукции"» // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>, 11.10.2013; Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 18 октября 2016 г. № 162 «О техническом регламенте Евразийского экономического союза "О безопасности рыбы и рыбной продукции"» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 20.03.2017.

² См.: Решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880 (в ред. от 25 ноября 2022 г.) «О принятии технического регламента Таможенного союза "О безопасности пищевой продукции"» // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза <http://www.tsouz.ru/>, 15.12.2011; Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 27.12.2022.

административного взаимодействия органов исполнительной власти в контрольно-надзорной сфере¹. Не является исключением и ветеринарный контроль (надзор): нормативно-правовое регулирование лишь упоминает о технологической схеме взаимодействия контрольных органов в пунктах пропуска через таможенную территорию ЕАЭС², но сами процедуры взаимодействия не регламентированы. Поэтому одним из направлений совершенствования контрольно-надзорной деятельности в сфере ветеринарии на уровне интеграционных процессов становится определение соответствующих правил взаимодействия.

3. Использование системы оценки и управления рисками причинения вреда при организации государственного ветеринарного контроля (надзора). В дореформенном контрольно-надзорном законодательстве использовался иной термин – «риск-ориентированный подход», который сохранился в подзаконных актах того периода, продолжающих действовать и в настоящее время. Введение данной системы стало объективно необходимым ввиду важности снижения административных барьеров для бизнеса, включая производителей сельскохозяйственной продукции. Проведение сплошных проверок с одинаковой периодичностью далеко не всегда имеет смысл, поскольку создает административную нагрузку для субъектов, риск нарушения обязательных требований в деятельности которых минимален или отсутствует. Кроме того, снижение интенсивности проведения проверочных мероприятий в отношении объектов, которые в этом не нуждаются, помогает повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности по тем

¹ См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Влияние регионализации на правовую политику в сфере государственного контроля и надзора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 3 (134). С. 263.

² См.: п. 3.1 Положения о Едином порядке осуществления ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Евразийского экономического союза и на таможенной территории Евразийского экономического союза, утв. Решением Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 (в ред. от 24 ноября 2023 г.) «О применении ветеринарно-санитарных мер в Евразийском экономическом союзе» // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза <http://www.tsouz.ru/>, 30.06.2010; Официальный сайт ЕАЭС <http://www.eaeunion.org/>, 29.11.2023.

направлениям, где это необходимо¹. Несмотря на то, что данная идея постоянно развивается в законодательстве, перечень видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется рассматриваемый подход, ограничивается всего 23 видами, куда входит в том числе и ветеринарный контроль (надзор)².

В связи с вышеизложенным государственный ветеринарный контроль (надзор) следует понимать как основанную на системе оценки и управления рисками причинения вреда деятельность уполномоченных органов исполнительной власти в рамках реализации федеральных полномочий, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений ветеринарных правил и иных обязательных требований в сфере ветеринарии, включая правила ЕАЭС, осуществляемую посредством профилактики нарушений, оценки соблюдения гражданами и организациями указанных правил, выявления их нарушений, принятия мер по пресечению выявленных нарушений, устранению их последствий и восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Необходимо уточнить, что ветеринарный контроль (надзор) осуществляется не только Россельхознадзором, но и иными федеральными органами исполнительной власти, но исключительно на занимаемых ими объектах для обеспечения внутренней ветеринарной безопасности. Для этого в структуре таких органов (Минобороны России, Росгвардия, ФСБ России, ФСО России, ФСИН России, МВД России, ФСО России) формируются свои ветеринарно-санитарные службы. При этом можно отметить представленный в зарубежном законодательстве подход, предполагающий отсутствие

¹ См.: Заходнова Д.В., Шершнева И.И., Орехов Д.А., Виноходова М.В. К вопросу о систематизации обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по государственному контролю (надзору) в области ветеринарии // Вопросы нормативно-правового регулирования в ветеринарии. 2018. № 1. С. 20.

² См.: Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 (в ред. от 15 января 2022 г.) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 35, ст. 5326; 2022. № 4, ст. 638.

возможности у непрофильных государственных органов самостоятельно назначать в свои ветеринарно-санитарные подразделения соответствующих инспекторов. В частности, во Французской Республике назначение ветеринарных инспекторов общественного здравоохранения в государственные службы и учреждения, находящиеся в ведении непрофильных министерств и независимых административных органов, осуществляется приказом министра сельского хозяйства после положительного заключения компетентного принимающего органа¹. Таким образом, с одной стороны, обеспечивается компетентность кадрового состава ветеринарно-санитарных подразделений непрофильных государственных органов, а с другой – учитываются интересы таких органов в привлечении специалистов, пригодных для выполнения возложенных на них задач.

Отдельно необходимо отметить проблему разграничения контрольно-надзорной компетенции Россельхознадзора и Роспотребнадзора (Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека) в части проведения проверок организаций розничной торговли. Данный вопрос имеет давнюю историю – с момента образования данных органов – и связан с относимостью переработанной животноводческой продукции к сфере контрольно-надзорной деятельности Россельхознадзора. Его разрешение должно быть основано, прежде всего, на защите интересов организаций и индивидуальных предпринимателей, которые не должны подвергаться двойному воздействию со стороны государственных органов. Поскольку речь в данном случае идет о правах потребителей на приобретение продукции, соответствующей техническим регламентам, соответствующей компетенцией должны быть наделены лишь органы Роспотребнадзора. Тем не

¹ См.: Ст. 2 Указа № 2017-607 от 21 апреля 2017 г., устанавливающего особый статус органа ветеринарных санитарных инспекторов (Décret n° 2017-607 du 21 avril 2017 portant statut particulier du corps des inspecteurs de santé publique vétérinaire) // Официальный портал нормативных правовых актов Французской Республики. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034455856> (дата обращения: 11.01.2024).

менее практика контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности показывает наличие примеров проведения проверок организаций розничной торговли должностными лицами Россельхознадзора и применения ими административных наказаний. Законность данной деятельности подтверждается судебными инстанциями¹. Фактически такая практика проистекает из содержания Решения Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в Евразийском экономическом союзе», позволяющего государственным ветеринарным инспекторам осуществлять контроль (надзор) на всех этапах движения продукции, в том числе переработанной. Поэтому ее коррекция возможна при условии внесения поправок в наднациональное регулирование на уровне ЕАЭС.

Не следует отождествлять с государственным ветеринарным контролем (надзором) иные осуществляемые Россельхознадзором виды контрольно-надзорной деятельности, имеющие отношение к ветеринарии, – федеральный государственный контроль (надзор) в сфере обращения лекарственных средств для ветеринарного применения и федеральный государственный лицензионный контроль деятельности по производству лекарственных средств для ветеринарного применения. Принадлежность последнего к контрольно-надзорной деятельности предопределяется положениями Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в котором функции по контролю и надзору подразумевают не только осуществление действий по проверке исполнения установленных нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения, но и выдачу лицензий (разрешений) на занятие теми или иными видами деятельности либо выполнение определенных действий гражданами

¹ См., например: Решение Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 12 сентября 2023 г. по делу № А83-793/2023 // Электронное правосудие. URL: https://ras.arbitr.ru/Document/Pdf/2ee0f73e-1d84-487f-b3ae-1e3fbbcdfef7/cf49456b-4c84-48eb-a449-af07dbdb38bf/%D0%9083-793-2023__20230912.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 12.01.2024).

или юридическими лицами, в рамках чего проводятся и контрольно-надзорные мероприятия. Вместе с тем у названных видов государственного контроля (надзора) имеется свой собственный предмет, отличный от проверок соблюдения ветеринарных правил.

Надлежащая организация государственного ветеринарного контроля (надзора) является одним из ключевых факторов, определяющих состояние продовольственной безопасности страны. Его осуществлением обеспечивается наполнение рынка качественной и безопасной продукцией животноводческой отрасли посредством предупреждения, выявления и пресечения нарушений ветеринарно-санитарных правил. Совершенствование данного вида контроля (надзора) рассматривается на долгосрочной основе в качестве одного из национальных интересов Российской Федерации¹. При этом основными рисками в данной сфере, которые должны повлиять на содержание и направленность контрольно-надзорных мероприятий, являются нелегальное использование лекарственных препаратов для ветеринарного применения при осуществлении производства продукции животноводства и ветеринарные риски, обусловленные появлением и распространением нехарактерных для территории России массовых заразных заболеваний животных.

Правовая организация государственного ветеринарного контроля (надзора) предполагает, прежде всего, формирование надлежащей правовой основы данной деятельности. В настоящее время роль ключевого законодательного акта для сферы ветеринарии играет Закон РФ «О ветеринарии». Его содержание во многом обусловлено принятием в переходный период, предшествовавший конституционным преобразованиям 1993 г. Несмотря на многочисленные изменения и дополнения, скорректировавшие содержание ветеринарии как отрасли государственного управления, он включает в себя ряд архаичных положений, характерных для

¹ См.: пп. «к» п. 7 Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20.

того периода. В частности, вся система субъектов государственного управления и контрольно-надзорной деятельности в сфере ветеринарии обозначена как «Государственная ветеринарная служба», что не отвечает современным представлениям о службе как о части государственно-управленческого механизма, имеющей организационное обособление в виде самостоятельного типа федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, используемое в Законе обозначение должности «ветеринарный инспектор» рассчитано на расширительное восприятие, что подразумевает отнесение к ней не только собственно ветеринарных инспекторов, но и других должностей, замещение которых связано с осуществлением контрольно-надзорных мероприятий в сфере ветеринарии. Этот тезис подтверждается содержанием подзаконного регулирования, в котором среди ветеринарных инспекторов называются только руководящие должности в Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) и его территориальных органах (руководители и их заместители), но осуществление контрольно-надзорных мероприятий возлагается и на иных лиц¹. На этой же позиции стоит и судебная практика, признающая необоснованными суждения заявителей от том, что в должности инспектора, осуществляющего контроль (надзор) в сфере ветеринарии, должно использоваться прилагательное «ветеринарный»². Тем не менее объективная необходимость в установлении должности «ветеринарный инспектор» на законодательном уровне отсутствует. Представляется достаточным обобщенное указание на должностных лиц органов ветеринарии, уполномоченных осуществлять рассматриваемый вид контроля (надзора), а

¹ См.: п. 5 Положения о федеральном государственном ветеринарном контроле (надзоре), утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1097 (в ред. от 23 декабря 2023 г.) «О федеральном государственном ветеринарном контроле (надзоре)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 28 (ч. II), ст. 5527; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 25.12.2023.

² См., например: Определение Верховного Суда РФ от 9 марта 2021 г. № 308-ЭС21-147 по делу № А32-56032/2019 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf_ec.php?id=1974826 (дата обращения: 26.09.2022).

необходимые для этого полномочия должны устанавливаться в должностных регламентах по соответствующим должностям.

Архаичностью Закона РФ «О ветеринарии» была в свое время обусловлена инициатива Министерства сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России) о принятии нового закона. Усилиями данного органа в 2011 г. был разработан его проект, который активно обсуждался до 2014 г. и был предметом общественной экспертизы, однако с тех пор данная инициатива не рассматривается, а сам законопроект снят с предназначенных для этого интернет-площадок. Его текст сохранился лишь на сайтах отдельных региональных органов управления сельским хозяйством¹. Федеральный законодатель пошел по пути дальнейшей модернизации положений действующего закона. Однако полный отказ от разработки и принятия нового закона о ветеринарии нецелесообразен. В рамках данного исследования не ставится задача сформулировать предложения о структуре возможного законопроекта, но представляет интерес возможное совершенствование организации и содержания государственного ветеринарного контроля (надзора).

К настоящему времени законодатель, в первую очередь, осуществил терминологические улучшения: «ветеринарный надзор» трансформировался сообразно общим тенденциям введения единообразной терминологии в контрольно-надзорной сфере, которые связаны, прежде всего, с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Согласно данному Закону рассматриваемый способ обеспечения законности и дисциплины в сфере государственного управления получил унифицированное наименование – государственный контроль (надзор).

¹ См., например: Официальный сайт Главного управления ветеринарии Удмуртской Республики. URL: <https://vetupr.org.ru/dokumenty/veterinarnoe-zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-o-veterinarii-proekt/> (дата обращения: 26.09.2022).

Кроме того, ряд важных изменений касается организации контрольно-надзорной деятельности. В научной литературе неоднократно поднимался вопрос о соотношении федеральных и региональных полномочий в этой сфере, обусловленный практическими проблемами совпадения компетенции Россельхознадзора и региональных органов управления ветеринарией, совпадения объектов государственного контроля (надзора), что приводило к существенному нарушению прав контролируемых лиц¹. К настоящему времени эта проблема решена путем ликвидации регионального ветеринарного надзора и сосредоточением всей полноты власти в данной сфере в руках Россельхознадзора. При этом не исключается возможность частичной передачи федеральных полномочий на региональный уровень, если объектами контроля (надзора) являются граждане, осуществляющие отдельные виды деятельности в сфере животноводства (разведение, убой, перевозка, оборот и др.) в пределах одного субъекта Российской Федерации. Данное правило не ведет к дублированию полномочий Россельхознадзора и региональных органов управления ветеринарией.

Следует отметить, что подобные органы функционируют в большинстве субъектов РФ, например, Управление ветеринарии Правительства Саратовской области², Комитет ветеринарии города Москвы³ и проч. Они выполняют целый комплекс ветеринарных задач, не охватываемых государственным ветеринарным контролем (надзором). В частности, ими осуществляются: стратегическое планирование в сфере ветеринарии в части утверждения и осуществления региональных целевых программ

¹ См., например: *Калинин Г.И., Калинина Л.Е.* Государственный ветеринарный надзор: пробелы в нормативно-правовом регулировании и проблемы при осуществлении // Современное право. 2009. № 10. С. 66.

² См.: Постановление Правительства Саратовской области от 6 февраля 2006 г. № 36-П (в ред. от 15 сентября 2022 г.) «Вопросы управления ветеринарии Правительства Саратовской области» // Саратовская областная газета. 2006. 10 февраля; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>, 20.09.2022.

³ См.: Постановление Правительства Москвы от 25 октября 2011 г. № 506-ПП (в ред. от 5 июля 2022 г.) «Об утверждении Положения о Комитете ветеринарии города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. № 61; Вестник Москвы. 2022. № 39.

ветеринарного обслуживания животноводства; защита населения от болезней, общих для животных и человека; предупреждение и ликвидация заразных и массовых незаразных болезней животных; охрана территории соответствующего региона от заноса заразных болезней животных из других субъектов РФ и зарубежных стран; обеспечение ветеринарно-санитарной безопасности продуктов животноводства. Кроме того, ими реализуется государственный контроль (надзор) в области обращения с животными, не связанный с агропромышленным комплексом, – применительно к выполнению требований к использованию и содержанию несельскохозяйственных животных, как того требует п. 2. ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ (в ред. от 27 ноября 2023 г.) «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Отказ законодателя от регионального государственного ветеринарного контроля (надзора) может обусловить постановку вопроса о соответствии такого подхода Конституции РФ, которая в п. «д» ст. 72 относит сельское хозяйство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, не разделяя организацию государственного управления агропромышленным комплексом и государственный контроль (надзор) в нем. Однако это конституционное установление не означает необходимость обязательного распределения контрольно-надзорных полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти, в том числе в сфере ветеринарии. Важной в данном случае является гармонизация участия и тех, и других в обеспечении ветеринарно-санитарного благополучия на общегосударственном и региональном уровнях, что может достигаться определением сфер, за состояние которых ответственны указанные органы. Сфера ветеринарии предполагает не только осуществление государственного контроля (надзора), но и ветеринарное обслуживание соответствующих

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 53 (ч. I), ст. 8424; 2023. № 49 (ч. III), ст. 8675.

территорий, обеспечение их надлежащего ветеринарно-санитарного состояния без проведения контрольно-надзорных мероприятий. В настоящее время как раз и наблюдается подобная рационализация государственного управления в рассматриваемой сфере с учетом тех негативных явлений, которые имели место ранее и были характерны для регионального государственного ветеринарного контроля (надзора). В связи с этим следует утверждать об отсутствии в данной ситуации отступления законодателя от конституционных положений о сельском хозяйстве как о предмете совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Еще один важный момент касался несовпадения субъектов, осуществлявших контрольно-надзорную деятельность, на негативное значение которого также указывалось в научной литературе¹. Если по общим правилам законодательства о контроле (надзоре) его осуществляли органы исполнительной власти, то по законодательству о ветеринарии – ветеринарные инспекторы. Это несовпадение было устранено через указание в качестве субъектов ветеринарного контроля (надзора) уполномоченных органов исполнительной власти.

В качестве негативной тенденции следует рассматривать усиление подзаконного регулирования в исследуемой сфере. Изначально, когда был принят новый Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», его нормы не были рассчитаны на установление каких-либо особенностей организации и осуществления государственного ветеринарного контроля (надзора), однако в 2021 г.² было принято дополнение, определяющее, что данный вид контроля (надзора) подлежит регламентации соответствующим отраслевым законом и

¹ См.: Калинин Г.И. Административно-правовые проблемы осуществления госветнадзора территориальными органами Россельхознадзора // Административное право. 2008. № 1. С. 3–10.

² См.: Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 24 (ч. I), ст. 4188.

принятым на подзаконном уровне положением. Этим обусловлен дисбаланс законодательного и подзаконного регулирования в данной сфере. В Законе РФ «О ветеринарии» лишь две статьи регулируют контрольно-надзорную деятельность (ст. 8, 9), определяя ее субъектов и полномочия должностных лиц соответствующих органов контроля (надзора). Все остальные вопросы урегулированы Положением о федеральном государственном ветеринарном контроле (надзоре). Следует иметь в виду, что любой вид государственного контроля (надзора) связан с ограничением прав юридических лиц и граждан, включая индивидуальных предпринимателей¹. Эти ограничения обусловлены принудительным характером контрольно-надзорных мероприятий, проводимым без учета воли подконтрольных объектов, которые вынуждены отводить на обеспечение их проведения необходимое время и создавать для этого организационные условия, что характерно, прежде всего, для юридических лиц. В ходе и по результатам их осуществления возможно применение правоограничительных мер пресекательного характера. Соответственно, должен быть определен высокий уровень гарантий защиты прав контролируемых объектов, что может обеспечить только законодатель. Подзаконное нормотворчество (даже на уровне правительственных постановлений) призвано в значительной мере обеспечить ведомственные интересы и удобство деятельности субъектов государственного управления, поскольку проекты нормативных актов разрабатываются заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, что в данном случае снижает уровень гарантий для подконтрольных объектов. Поэтому избранный законодателем путь, связанный с самоустранением от нормотворческой работы в данном направлении, представляется деструктивным, не соответствующим потребностям общественного развития. Порядок осуществления государственного ветеринарного контроля (надзора) должен быть определен непосредственно в законе. В то же время нет необходимости

¹ См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 26.

распространять прямое действие Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» на сферу ветеринарии, так как государственный ветеринарный контроль (надзор) имеет специфику, обусловленную применением чрезвычайных мер административного принуждения.

Не самым убедительным образом в связи с этим выглядит сужение сферы государственного ветеринарного контроля (надзора) до мероприятий, направленных на обнаружение и пресечение нарушений различных ветеринарных правил. Данный вид контроля (надзора) должен предполагать осуществление административных мер, направленных и на общее наблюдение за состоянием контролируемой сферы в целях выявления факторов, препятствующих ее нормальному функционированию и чреватых тяжелыми последствиями для отрасли животноводства и продовольственной безопасности в целом. В действующем законодательстве о ветеринарии недостаточное внимание уделяется мониторингу как составной части государственного ветеринарного контроля (надзора), в то время как современные тенденции в законодательстве и государственном управлении показывают тяготение к непринудительным механизмам поддержания управляемой сферы или отрасли в надлежащем состоянии, неотъемлемым элементом чего является мониторинг. Это общая проблема правовой организации государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе, затрагивающая не только ветеринарию, но и сферу карантина растений.

В законодательстве о ветеринарии о нем имеются лишь единичные упоминания в части мониторинга ветеринарной безопасности и мониторинга в отношении оборота товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, нормы о которых выведены за рамки положений Закона РФ «О ветеринарии», регламентирующих государственный ветеринарный контроль (надзор). Тем не менее современные механизмы мониторинга за оборотом товаров, имеющих с маркировку, требуют особого

внимания с точки зрения перспектив совершенствования инструментария контрольно-надзорной деятельности. Это касается маркировки, с одной стороны, сельскохозяйственных животных, а с другой – отдельных видов продукции агропромышленного комплекса.

Первым шагом в этом направлении стало принятие Постановления Правительства РФ от 29 июня 2019 г. № 836 (в ред. от 30 марта 2020 г.) «О проведении эксперимента по маркировке средствами идентификации отдельных видов молочной продукции на территории Российской Федерации»¹, которым было утверждено введение маркировки молочной продукции в порядке эксперимента в период с 15 июля 2019 г. по 31 декабря 2020 г. В результате были протестированы и определены методы маркирования, а также методы работы и взаимодействия участников рынка молочной продукции с Государственной информационной системой мониторинга оборота товаров «Честный знак». В настоящее время в отношении маркировки молочной продукции применяется Постановление Правительства РФ от 15 декабря 2020 г. № 2099 (в ред. от 25 ноября 2023 г.) «Об утверждении правил маркировки молочной продукции средствами идентификации и особенностях внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации»².

С 1 сентября 2023 г. вступила в силу ст. 19.1 Закона РФ «О ветеринарии», в которую включены нормы об обязательном маркировании сельскохозяйственных животных. В частности, индивидуальному или групповому маркированию и учету подлежат козы, овцы, верблюды, домашняя птица, рыбы, кролики, пушные звери, олени, ослы, лошади, коровы,

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 27, ст. 3588; 2020. № 14 (ч. II), ст. 2125.

² Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 18.12.2020; 27.11.2023.

свиньи, пчелы¹. Маркирование и учет животных осуществляются в целях предотвращения распространения заразных заболеваний животных, а также в целях выявления источников и путей распространения их возбудителей. Указанные правила направлены на обеспечение прослеживаемости продукции животноводства в целях реализации принципа осуществления сквозного контроля «от поля до прилавка». Ее первичным условием является учет животных, которому не будут подлежать лишь животные, не относящиеся к сельскохозяйственным животным и принадлежащие гражданам². Данные должны храниться в Федеральной государственной информационной системе в области ветеринарии (ФГИС «ВетИС»-Меркурий)³.

Безусловно, значение указанной системы является более объемным, что предполагает не только учет информации о маркировании, но и иные направления цифровизации механизма обеспечения ветеринарной безопасности. Так, изменения в законодательстве о ветеринарии заложили основу для изменения порядка ветеринарной сертификации с целью внедрения ее электронной версии и, следовательно, для обеспечения прослеживаемости подконтрольных товаров. Размещение информации в указанной системе существенным образом влияет на правовой статус участников рынка животноводческой продукции, о чем свидетельствует судебная практика по рассмотрению дел о признании незаконным размещения информации в ФГИС «ВетИС»-Меркурий о результатах лабораторных испытаний образцов (проб) животноводческой продукции, отобранных должностными лицами

¹ См.: Приказ Минсельхоза России от 3 ноября 2023 г. № 832 «Об утверждении Ветеринарных правил маркирования и учета животных» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.11.2023.

² См.: Пояснительную записку к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений в области ветеринарии» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/19919-8> (дата обращения: 08.01.2024).

³ См.: Официальный сайт ФГИС «ВетИС»-Меркурий URL: <https://vetrf.ru/vetrf-docs/mercuryquickstart/> (дата обращения: 08.01.2024).

Россельхознадзора в ходе контрольно-надзорных мероприятий¹. При этом не всегда позиция контрольно-надзорного органа о необходимости размещения информации в указанной системе подтверждается судебной практикой, в том числе в части оформления ветеринарных сопроводительных документов².

В связи с изложенным представляется целесообразным дальнейшее развитие правил о маркировке (маркировании) сельскохозяйственных животных и продукции животноводства в контексте мониторинга как составной части государственного ветеринарного контроля (надзора) с разработкой соответствующих норм, направленных на обобщение правил такой маркировки. Кроме того, требуется и уточнение отдельных правил. В частности, пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений в области ветеринарии» ориентировала на то, что связанный с маркированием учет животных должен осуществляться аттестованными специалистами в области ветеринарии, однако в тексте действующего Закона РФ «О ветеринарии» отсутствует указание на необходимость аттестации таких специалистов, что противоречит изначальному замыслу его разработчиков.

Помимо этого, в административном праве исследуются предупредительные меры административного принуждения, применяемые в силу государственных нужд вследствие сложившихся экстраординарных обстоятельств³. Они также реализуются в рамках административных

¹ См., например: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18 мая 2023 г. по делу № А32-2412/2022 // Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/1da867a3-e3b5-49f7-a6d0-8fd54aec7fcc/759bccf2-08c8-4366-a414-88b739b2f535/A32-2412-2022_20230518_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 12.01.2024).

² См.: Решение судьи Томского областного суда от 9 апреля 2021 г. по делу № 7-84/2021 // Официальный сайт Томского областного суда. URL: https://oblsud--tms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=886669&delo_id=1513001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 12.01.2024).

³ См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 155.

производств, которые являются ничем иным, как контрольно-надзорная деятельность. Речь идет о мерах, применяемых при возникновении чрезвычайных ситуаций эпизоотического характера, а именно отчуждение животных и изъятие продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней сельскохозяйственных животных. Примечательно, что данные меры согласно позиции законодателя не являются составной частью контрольно-надзорной деятельности в сфере ветеринарии, но научный подход ориентирован на рассмотрение данной меры в контексте указанной деятельности¹. Необходимо также отметить позицию В.Н. Батовой относительно неопределенности положений законодательства о ветеринарии по данному вопросу, которая приводит к нарушению баланса публичных и частных интересов², что может служить дополнительным фактором оптимизации нормативно-правового регулирования в рассматриваемой сфере.

В связи с этим представляется необходимым расширение содержания ветеринарного контроля (надзора) посредством отнесения к нему организационных мер, направленных на общее наблюдение за состоянием контролируемой сферы в целях выявления факторов, препятствующих ее нормальному функционированию и чреватых тяжелыми последствиями для отрасли животноводства и продовольственной безопасности в целом. Предупредительные меры административного принуждения, применяемые в силу государственных нужд вследствие сложившихся экстраординарных обстоятельств (отчуждение животных и изъятие продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней сельскохозяйственных животных), также следует законодательно определить как часть контрольно-надзорной деятельности, что позволит устранить неопределенность

¹ См.: *Никитин И.Н., Никитин А.И.* Организация государственного ветеринарного надзора: учебник для вузов. 3-е изд., стер. СПб., 2022. С. 61-63.

² См.: *Батова В.Н.* Изъятие животных и (или) продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных: проблемы административно-правового регулирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 1. С. 222.

положений законодательства о ветеринарии по данному вопросу, которая приводит к нарушению баланса публичных и частных интересов.

В целом следует поддержать разработчиков Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в части обособления государственного ветеринарного контроля (надзора), но такое обособление нуждается в надлежащем законодательном оформлении. В свете вышесказанного можно прийти к заключению о целесообразности непосредственного регулирования данного вида контроля (надзора) в законодательстве о ветеринарии, в том числе в части установления всей процедуры осуществления контрольно-надзорной деятельности и инкорпорации в нее правил применения чрезвычайных мер административного принуждения. Однако действующий Закон РФ «О ветеринарии», как видится, уже исчерпал модернизационный потенциал, к подобным изменениям в структурном плане он не приспособлен, в связи с чем нельзя исключать постановку вопроса о разработке нового проекта федерального закона «О ветеринарии».

Подводя итог, можно констатировать наличие ряда недостатков в нормативно-правовой регламентации государственного ветеринарного контроля (надзора), которые сводятся к устаревшим подходам к организации системы субъектов контрольно-надзорной деятельности, к определению должностей в органах Россельхознадзора, не исключающему возникновение практических вопросов о компетенции замещающих их лиц. Кроме того, не характеризуется совершенством система нормативных правовых актов, закрепляющих организацию данного вида контроля (надзора), определяющая смещение регулирования в сторону подзаконного нормотворчества, не способного в должной мере обеспечить гарантированность прав и законных интересов подконтрольных субъектов.

2.2. Правовое регулирование государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора)

Значение фитосанитарного контроля (надзора) для любого государства с развитой системой агропромышленного производства неоспоримо. Данный вид контрольно-надзорной деятельности представляет собой один из ключевых элементов государственной организации карантина и защиты растений. При обеспечении эффективного управления, в том числе путем координации деятельности уполномоченных в данной сфере органов исполнительной власти и формирования необходимо ресурсной базы, государственный механизм фитосанитарного контроля (надзора) способствует обнаружению фактов преднамеренного или случайного переселения вредных для сельскохозяйственных растений биологических организмов за пределы ареала своего распространения и принимать соответствующие меры. Наиболее важным фактором защиты растительных ресурсов страны и ее повышения ее агропромышленного потенциала в сфере растениеводства является своевременное реагирование соответствующих органов на подобные факты, прежде чем вредоносными организмами будет причинен существенный ущерб. В связи с этим фитосанитарный контроль (надзор) представляет собой немаловажный вид деятельности, благодаря которому обеспечиваются продовольственная безопасность Российской Федерации, охрана окружающей среды, повышается ее внешнеторговый потенциал.

Проникновение на территорию государства и распространение вредных насекомых, растений, грибов, вирусов, вироидов, бактерий и фитоплазм негативным образом влияют на экономику страны, включая ее финансовое состояние. Это связано с тем, что занос и распространение различных жуков, бабочек и прочих вредителей сельского хозяйства обуславливают задействование значительных трудовых и финансовых ресурсов для борьбы с ними. Однако финансовые затраты на осуществление системы контрольно-надзорных мер, направленных на недопущение распространения вредоносных биологических объектов, несопоставимы с возможным материальным уроном,

который может быть нанесен вследствие их неприменения. Поэтому необходимы надлежащая организация и проведение контрольно-надзорных мероприятий в отношении широкого перечня продукции (овощи, плоды, орехи, продовольственное, техническое и фуражное зерно, лекарственные растения, солод, семена и посадочный материал сельскохозяйственных, декоративных и лесных культур, чай, кофе, специи и пряности, гербарии, коллекции растений и семян), в которой могут содержаться карантинные вредные организмы¹.

Организация государственного фитосанитарного контроля (надзора) определяется, прежде всего, законодательным пониманием данного вида деятельности. Однако фактически законодатель не формулирует единую дефиницию государственного фитосанитарного контроля (надзора). Содержащееся в п. 7 ст. 2 Федерального закона «О карантине растений» определение понятия вряд ли может рассматриваться как универсальное, поскольку оно применимо лишь к деятельности специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по контролю (надзору) в области карантина растений – Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), в то время как о Федеральной таможенной службе (ФТС России) и Федеральной службе войск национальной гвардии (Росгвардия), которые также наделены полномочиями в данной сфере, в нем не упоминается. Таким образом, государственный фитосанитарный контроль (надзор) – это тот вид контрольно-надзорной деятельности в сфере карантина растений, на который распространяет свое действие Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В то же время и здесь имеется несогласованность, показывающая различие подходов к формулированию содержательной

¹ См.: *Фольмер Е.В., Кузнецова И.Г., Антошкина О.Г.* Осуществление фитосанитарного надзора на территории Российской Федерации // Роль аграрной науки в устойчивом развитии сельских территорий: сборник VII Всероссийской (национальной) научной конференции с международным участием (г. Новосибирск, 20 декабря 2022 г.). Новосибирск, 2022. С. 580-582.

стороны контрольно-надзорной деятельности. В законодательстве о карантине растений, с одной стороны, отражено более широкое значение контрольно-надзорных мероприятий, выполняющих функции не только по предупреждению и пресечению нарушений обязательных требований, но и по предупреждению возникновения нежелательных для общества и государства ситуаций, не связанных с правонарушениями, что выражается в выявлении на подкарантинных объектах и в подкарантинной продукции карантинных объектов. Обнаружение подкарантинных объектов не всегда обусловлено наличием в действиях лица всех элементов состава административного правонарушения. С другой стороны, в законодательстве о карантине растений не воспринят единый подход к государственному контролю (надзору) как к деятельности, включающей в себя, помимо прочего, устранение последствий нарушений обязательных требований и восстановление существовавшего до их совершения правового положения.

Отчасти такую несогласованность можно было бы объяснить более ранней датой принятия Федерального закона «О карантине растений», однако после введения в действие Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в норму-дефиницию, определяющую понятие государственного фитосанитарного контроля (надзора), было внесено изменение, которое не было направлено на его коррекцию сообразно общим тенденциям развития контрольно-надзорного законодательства. Устранение последствий заноса и распространения вредоносных для отрасли растениеводства организмов представляется важным элементом механизма соответствующего вида контрольно-надзорной деятельности, поэтому необходимо рассмотреть возможность законодательного дополнения дефиниции государственного фитосанитарного контроля (надзора) указанием на устранение указанных последствий и восстановление существовавшего до их возникновения положения.

Специфика правовой организации государственного фитосанитарного контроля (надзора) обусловлена рядом факторов, вытекающих из особенностей общей организации государственного управления в сфере карантина растений и угрожающих фитосанитарной безопасности, и выражается в следующем.

1. На содержание национального регулирования данного вида контрольно-надзорной деятельности существенным образом влияет наднациональное законодательство. Это обусловлено необходимостью глобального обеспечения продовольственной безопасности, поскольку распространение вредоносных организмов, паразитирующих на сельскохозяйственных культурах, является международной угрозой агропромышленному производству. Взаимное применение сотрудничающими во внешнеторговой сфере государствами мер по предупреждению проникновения на их территории указанных организмов и пресечению нарушения соответствующих обязательных требований, способствует стабильному развитию растениеводства и минимизации соответствующих угроз. Данное сотрудничество основано не только на глобализационных процессах, так и на началах регионализации.

В первом случае речь идет об общих усилиях международного сообщества в сфере защиты и карантина растений. В 2005 г. Россия присоединилась к Международной конвенции по карантину и защите растений¹, приняв на себя соответствующие обязательства. В частности, международными правилами определяется возможность досмотра грузов для определения их фитосанитарного состояния. Национальный орган импортирующей страны по контролю (надзору) в данной сфере вправе проводить досмотр как единственную применяемую в отношении груза фитосанитарную меру. При экспорте проведение досмотра направлено на установление соответствия экспортируемого груза импортным

¹ Заключена в г. Риме 17 ноября 1997 г. // Бюллетень международных договоров. 2006. № 7. С. 56-84.

фитосанитарным требованиям. В этом случае указанный орган вправе признать недостаточным его осуществление, если необходимо обнаружить вредителей, их яйца или клещей на ранних стадиях развития; выявить вредные организмы, находящиеся внутри растений, растительных продуктов или других подкарантинных объектов и не оставляющие заметных признаков на их поверхности; установить случаи латентного заражения патогенами. В указанных случаях досмотр при экспорте может быть усилен дополнительными досмотрами и мерами: во время сбора урожая, до перевозки в складское помещение, в течение вегетационного периода, до и после упаковки. Международно-правовое регулирование также важно с точки зрения организации сотрудничества в области обмена информацией о вредных для сельскохозяйственных растений организмах, в том числе об их проявлениях, присутствии или распространении, если это представляет возможную или непосредственную опасность. Это имеет существенное значение для организации внутригосударственной контрольно-надзорной деятельности, поскольку тем самым устанавливаются вредоносные объекты, которые могут быть завезены из стран-экспортеров и подлежат выявлению в ходе осуществления фитосанитарного контроля (надзора).

Большое значение для организации фитосанитарного контроля (надзора) имеет сотрудничество государств внутри географического региона, на основе чего вырабатываются единообразные требования к государственному регулированию карантина растений. Несмотря на очевидный позитивный эффект в виде роста валового внутреннего продукта экономическая интернационализация в сфере оборота продукции растениеводства чревата негативными последствиями, в числе которых важно назвать усиление угрозы завоза и распространения вредоносных биологических организмов, способных нанести существенные экономические потери агропромышленному

комплексу¹. Для России в этом отношении важно укрепление межгосударственного сотрудничества с рядом стран постсоветского пространства в рамках ЕАЭС, что отвечает современным потребностям развития экономики и ее геостратегическим интересам². На этом фоне отмечается повышенная нормотворческая активность уполномоченных органов ЕАЭС в части формирования нормативно-правовой основы контрольно-надзорной деятельности на территории стран-участниц данного объединения, включая общие правила обеспечения карантина растений³, организацию взаимодействия уполномоченных органов соответствующих государств в случае применения временных фитосанитарных мер⁴, установление единых карантинных фитосанитарных требований к подкарантинным объектам и подкарантинной продукции на таможенной территории ЕАЭС⁵, введение единого перечня карантинных объектов⁶, определение порядка лабораторного обеспечения карантинных

¹ См.: Сычёва И.В., Земченкова С.А. Эффективность карантинного фитосанитарного контроля в Брянской области // Вестник Брянской государственной сельскохозяйственной академии. 2019. № 1 (71). С. 21.

² См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Влияние регионализации на правовую политику в сфере государственного контроля и надзора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 3 (134). С. 259-260.

³ См.: Решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 318 (в ред. от 15 февраля 2023 г.) «Об обеспечении карантина растений в Евразийском экономическом союзе» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 01.03.2023.

⁴ См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 мая 2016 г. № 149 (в ред. от 27 сентября 2023 г.) «О Порядке взаимодействия уполномоченных органов государств – членов Евразийского экономического союза при введении временных санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 15.02.2017; 10.10.2023.

⁵ См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2016 г. № 157 (в ред. от 15 февраля 2023 г.) «Об утверждении Единых карантинных фитосанитарных требований, предъявляемых к подкарантинной продукции и подкарантинным объектам на таможенной границе и на таможенной территории Евразийского экономического союза» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 06.03.2017; 01.03.2023.

⁶ См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2016 г. № 158 (в ред. от 25 января 2023 г.) «Об утверждении единого перечня карантинных объектов Евразийского экономического союза» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 06.03.2017; 27.01.2023.

фитосанитарных мер¹ и др. В частности, надгосударственным нормативно-правовым регулированием определяется дефинитивный аппарат, корректное использование которого в национальной практике стран-участниц ЕАЭС определяет соблюдение прав и законных интересов хозяйствующих субъектов при осуществлении контрольно-надзорной деятельности и повышение ее эффективности. Например, если российским законодательством о карантине растений устанавливается возможность реализации такого контрольно-надзорного мероприятия, как отбор проб и образцов, то само понятие пробы унифицировано законодательством ЕАЭС для всех участников этого объединения.

Вместе с тем не всегда обеспечивается единство понятийного аппарата по отечественному законодательству и праву ЕАЭС, некоторые контрольно-надзорные мероприятия, несмотря на некоторое терминологическое сходство, предполагают возложение на подконтрольные субъекты обязанностей разного объема. В частности, речь идет о «карантинном фитосанитарном обследовании», предусмотренном законодательством о карантине растений, и «обследовании подкарантинных объектов», требование о проведении которого содержится в праве ЕАЭС². Это обстоятельство обуславливает возникновение спорных ситуаций в судебной практике, связанной с оспариванием выданных должностными лицами Россельхознадзора предписаний. Первоначально устанавливаемое арбитражными судами

¹ См.: Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 10 мая 2016 г. № 41 (в ред. от 25 апреля 2023 г.) «Об утверждении Порядка лабораторного обеспечения карантинных фитосанитарных мер» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 12.05.2016; 28.04.2023.

² См.: П. 12 Единых правил и норм обеспечения карантина растений на таможенной территории Евразийского экономического союза, утв. Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2016 г. № 159 // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 06.03.2017.

отождествление данной терминологии¹ опровергнуто вышестоящими инстанциями² и последующей судебной практикой³.

2. Государственный фитосанитарный контроль (надзор) является видом федерального государственного контроля (надзора). Это вытекает из логики законодательного регулирования социальных связей, возникающих в сфере производства и оборота продукции растениеводства. Осуществление управленческой деятельности федеральными органами исполнительной власти в данной сфере обусловлено необходимостью соблюдения правовых предписаний, имеющих общедоказательное значение и обеспечивающих развитие сельского хозяйства и обеспечение необходимого уровня продовольственной безопасности государства. Федеральный уровень государственного управления обеспечивает в связи с этим перманентную оптимизацию механизмов осуществления государственного фитосанитарного контроля (надзора) и реализацию принципа системности при реализации правовых преобразований для предотвращения негативного воздействия на количественные и качественные показатели производимой продукции растениеводства и причинения ущерба действующим в агропромышленном комплексе хозяйствующим субъектам. Соответственно, федеральный государственный фитосанитарный контроль (надзор) является тем организационно-правовым средством обеспечения законности в сельском

¹ См., например: Решение Арбитражного суда Владимирской области от 1 декабря 2020 г. по делу № А11-3807/2020 // Электронное правосудие. URL: https://ras.arbitr.ru/Document/Pdf/bfd04d5e-dba3-4f91-aa32-d14e4c5e8b73/52f65839-b88e-4125-a971-fd32f8b52763/%D0%9011-3807-2020__20201201.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 12.01.2024).

² См., например: Решение Первого арбитражного апелляционного суда от 16 февраля 2021 г. по делу № А11-3807/2020 // Электронное правосудие. URL: https://ras.arbitr.ru/Document/Pdf/bfd04d5e-dba3-4f91-aa32-d14e4c5e8b73/edd5439f-5e7e-4e36-be70-e9ae59b6abc3/%D0%9011-3807-2020__20210216.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 12.01.2024).

³ См., например: Решение Арбитражного суда Владимирской области от 27 июля 2022 г. по делу № А11-3/2022 // Электронное правосудие. URL: https://ras.arbitr.ru/Document/Pdf/4be0c753-e410-4ee4-a948-205efc08b70b/fbe0c1e3-1997-40e7-9401-9315fa98a04c/%D0%9011-3-2022__20220727.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 12.01.2024).

хозяйстве, которое гарантирует предотвращение распространения на всей территории Российской Федерации опасных заболеваний растений, ввоза зараженной вредоносными биологическими организмами продукции и снижения рентабельности отрасли, что в отсутствие комплексных мер федерального уровня чревато возникновением масштабных угроз продовольственной и экономической безопасности¹.

В то же время это не означает невозможности передачи полномочий по осуществлению федерального государственного фитосанитарного контроля (надзора) на региональный уровень – исполнительным органам субъектов РФ. Соответствующее правило содержится в ст. 5.1 Федерального закона «О карантине растений» и предполагает принятие Правительством РФ постановления для такой передачи, однако практике государственного управления в сфере карантина растений такие случаи не известны.

3. Государственный фитосанитарный контроль (надзор) не характеризуется организационным единством, будучи разделенным на три ветви:

- 1) осуществляемый Россельхознадзором в общем порядке, предусмотренном контрольно-надзорным законодательством;
- 2) осуществляемый в пунктах пропуска через Государственную границу РФ Россельхознадзором и ФТС России;
- 3) осуществляемый Росгвардией на объектах, которые занимают войска национальной гвардии РФ.

Сам по себе государственный фитосанитарный контроль (надзор) с точки зрения содержания и предназначения представляет единообразный вид деятельности, поскольку имеет единый предмет, независимо от того, каким органом он осуществляется, а именно соблюдение физическими и

¹ См.: *Долида В.В., Костылев В.В.* Роль органов ветеринарного и фитосанитарного надзора в обеспечении качества жизни граждан России // Актуальные проблемы сравнительного правоведения: сборник материалов IV Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и магистров (г. Симферополь, 26 апреля 2019 г.). Симферополь, 2019. С. 384.

юридическими лицами обязательных требований в области карантина растений при вывозе из Российской Федерации и ввозе в нее, производстве, переработке, перевозке, хранении, реализации, уничтожении подкарантинных объектов и продукции, карантинном фитосанитарном обеззараживании. В то же время существует объективная необходимость его разделения на требующие самостоятельного регулирования виды, в том числе по причинам вовлечения в него имеющих свою специфику деятельности органов исполнительной власти, повышения оперативности осуществления контрольно-надзорных мероприятий по сравнению с общим порядком. Поэтому на государственный фитосанитарный контроль (надзор), осуществляемый в пунктах пропуска через Государственную границу РФ и на объектах, занимаемых Росгвардией, общие правила осуществления контрольно-надзорной деятельности не распространяются.

Однако здесь обращает на себя внимание выбор законодателем уровня нормативно-правового регулирования. Любой вид контрольно-надзорной деятельности сопряжен с применением мер административного принуждения – прежде всего, контрольно-предупредительного, пресекательного характера, которые, в свою очередь, связаны в той или иной мере с ограничением прав и свобод граждан и организаций. Одновременно конституционными нормами возможность ограничения прав и свобод граждан обуславливается только законодательным, но не подзаконным регулированием (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Если общий порядок контрольно-надзорной деятельности, в том числе и применения мер административного принуждения, в полной мере охватывается законодательными нормами, то в отношении государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора), осуществляемого в пунктах пропуска через Государственную границу РФ и на объектах, занимаемых Росгвардией, используется архаичный подход¹, не соответствующий современному уровню развития законодательства. Это один

¹ См.: Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М., 2015. С. 30.

из общих недостатков современной реформы государственной контрольно-надзорной деятельности, когда в значительной мере прогрессивный Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» является, по сути, законом об отдельных видах контрольно-надзорной деятельности, допуская подзаконное регулирование тех видов государственного контроля (надзора), которые им не охватываются. Законодатель ориентирует на то, что вышеназванные виды государственного фитосанитарного контроля (надзора) должны быть урегулированы на уровне соответственно правительственного постановления¹ и нормативно-правового акта Росгвардии². Тем не менее текущая реформа системы государственного контроля (надзора), которая, прежде всего, ориентирована на реализацию риск-ориентированной модели организации контрольно-надзорной деятельности, представляется неокончательной. Дальнейшее развитие законодательства о государственном контроле (надзоре) видится в предельной минимизации видов контрольно-надзорной деятельности, на которые оно не распространяется, формировании ее основ, общих для всех видов контроля (надзора), и при необходимости определении особенностей осуществления контрольно-надзорных мероприятий для отдельных видов, что должно быть реализовано в рамках единого законодательного акта. Это касается и государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора), тем более что если при его осуществлении в пунктах пропуска через Государственную границу РФ он и имеет специфику, то нормативно-правовым регулированием Росгвардии применительно к занимаемым войсками национальной гвардии объектам в

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 13 августа 2016 г. № 792 (в ред. от 6 февраля 2021 г.) «О порядке осуществления государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 35, ст. 5321; 2021. № 7, ст. 1125.

² См.: Приказ Росгвардии от 8 февраля 2022 г. № 21 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на объектах, занимаемых войсками национальной гвардии Российской Федерации».

значительной мере воспроизводятся положения Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Кроме того, нужно учитывать и еще один существующий негативный фактор подзаконного регулирования государственного контроля (надзора) – наличие угроз, связанных с коррупционными рисками. Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (пп. «г» п. 3) в числе коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, названа чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, обусловленная наличием отсылочных и бланкетных норм, которым определяется принятие вторгающихся в компетенцию органа публичной власти подзаконных актов¹.

4. В отношении государственного фитосанитарного контроля (надзора) реализована система оценки и управления рисками, что прямо предусмотрено Постановлением Правительства РФ «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». При этом механизм осуществления данного вида контроля (надзора) в системе Россельхознадзора основан на выделении трех категорий риска причинения вреда – умеренного, среднего и низкого. Большинство поднадзорных объектов отнесены к категории низкого риска (88 410); к категории среднего риска причислены 5 922 объекта, умеренного – 842².

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (в ред. от 10 июля 2017 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10, ст. 1084; 2017. № 29, ст. 4374.

² См.: Приказ Россельхознадзора от 31 марта 2022 г. № 491 «Об утверждении доклада по итогам обобщения правоприменительной практики по осуществлению федерального государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) за 2021 год» // Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <https://fsvps.gov.ru/ru/fsvps/laws/209302.html> (дата обращения: 29.01.2023).

Следует отметить, что понятие риска стало известно законодательству о карантине растений задолго до формирования риск-ориентированного подхода к осуществлению контрольно-надзорной деятельности. В Федеральном законе «О карантине растений» используется термин «фитосанитарный риск», который, однако, не является частью модели оценки и управления рисками по контрольно-надзорному законодательству. Вместе с тем, если обратиться к легальному толкованию понятий, то содержание термина «фитосанитарный риск», выраженное в вероятности проникновения на территорию России и распространения вредоносных биологических объектов и масштабе связанных с этим потенциальных последствий, фактически корреспондирует понятию риска причинения вреда, в качестве которого рассматривается вероятность возникновения событий, способных обусловить причинение ущерба различной тяжести и масштаба законодательно охраняемым ценностям. Таким образом, сравнение дефиниций наводит на мысль об их соотношении как части и целого.

Однако в действительности они так не соотносятся, поскольку значение выявления данных рисков различно. Установление фитосанитарного риска является полномочием Россельхознадзора, суть которого сводится к тому, чтобы определить, способен или неспособен биологический организм быть карантинным объектом, имеется ли необходимость ограничивать его распространение или предпринимать карантинные фитосанитарные меры после анализа биологических и иных научных данных, требуется ли его внесение в перечень карантинных объектов¹. Важность данной деятельности определяется тем, что распространение вредоносного организма чревато существенным воздействием на социальную и окружающую среду,

¹ См.: п. 2 Положения об осуществлении анализа фитосанитарного риска, утв. Постановлением Правительства РФ от 10 августа 2016 г. № 770 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 33, ст. 5194.

изменением структуры сельскохозяйственного производства¹. Определение же уровня риска причинения вреда является фактором выбора интенсивности контрольно-надзорного воздействия на подконтрольный субъект для оптимизации деятельности органа государственного контроля (надзора) и минимизации административных барьеров для хозяйствующих субъектов и иных подконтрольных лиц.

Таким образом, для государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) установление риска причинения вреда имеет упорядочивающее значение, обеспечивая баланс интересов подконтрольного субъекта и государства, в то время как анализ фитосанитарного риска является важнейшей предпосылкой осуществления контрольно-надзорной деятельности, поскольку благодаря такому анализу выявляются те объекты, для борьбы с которыми и организован данный вид государственного контроля (надзора). В то же время для обеспечения точности законодательных формулировок целесообразна коррекция дефиниций фитосанитарного риска и риска причинения вреда посредством указания на объект (субъект), с обнаружением (функционированием) которого связана вероятность причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Если обратиться к проблемам организации и осуществления государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора), то в научной литературе указывается на ряд обстоятельств, препятствующих нормальному осуществлению контрольно-надзорных мероприятий. В частности, И.Ф. Каширгов указывает на: избыточность нормативно-правового регулирования соответствующей сферы; фрагментарность, несогласованность и неполноту правил, регламентирующих государственный фитосанитарный контроль (надзор), в связи с чем вносимые в один нормативный акт коррективы не всегда корреспондируют содержащимся в иных нормативных

¹ См.: Кармазин С.А. Практика анализа фитосанитарного риска и оценки потенциального экономического ущерба окружающей среде в РФ // Защита и карантин растений. 2013. № 10. С. 33.

правовых актах, правилах, не учитывают содержания других нормативных предписаний; использование инструментария контрольно-надзорной деятельности для решения политических и экономических задач, создания препятствий для ввоза в Россию продукции растениеводства в качестве ответа на недружественные действия отдельных стран Запада; наделение Россельхознадзора несвойственными ему полномочиями, что не способствует надлежащей реализации его основных функций и обуславливает возникновение компетенционных споров с другими федеральными органами исполнительной власти¹.

Данные проблемы обусловлены комплексом факторов, которые проявляются независимо от регулируемой сферы или отрасли государственного управления и определяются общими тенденциями нормотворческой политики, не сильно меняющимися в ходе развития современной российской государственности. Например, актуальны суждения Л.А. Тихомировой о причинах возникновения проблем при надлежащей организации государственного управления: отсутствие единого подхода к систематизации соответствующего законодательства, проявляющееся в несвоевременном принятии или непринятии мер по приведению всей системы нормативных правовых актов в соответствие с внесенными изменениями; наличие коллизий между принятыми в разное время общими и специальными нормами; отсутствие единого подхода в установлении исчерпывающего перечня полномочий, вследствие чего они рассредоточены по всему тексту закона, что вызывает неудобства у правоприменителя; неопределенность в содержании и сущности некоторых полномочий, обуславливающая подмену одних полномочий другими; перманентная оптимизация системы государственного управления, следствием чего стало непоследовательное перераспределение полномочий между органами исполнительной власти;

¹ См.: *Каширгов И.Ф.* Анализ правовых проблем в организации и осуществлении ветеринарного и фитосанитарного надзора // *Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук.* 2016. № 1-3. С. 201-202.

отсутствие общих принципов определения и распределения полномочий между ними; размытость критериев разграничения объектов, на которые направлено управленческое воздействие различных органов исполнительной власти со смежными функциями¹.

Многие из этих проблем проявились и при реформировании контрольно-надзорного законодательства, поскольку, например, совершенствование отраслевых законов, включая Федеральный закон «О карантине растений», не было полностью синхронизировано с принятием нового контрольно-надзорного законодательства. Это касается ряда принципиальных вопросов организации контрольно-надзорной деятельности, включая определение места мониторинга в ее системе, содержательную характеристику применяемых мер административного принуждения.

Так, большое значение для организации государственного контроля (надзора) имеет мониторинг, который по Федеральному закону «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» находит различные формы проявления. Он может использоваться для:

1) целей организации системы оценки и управления рисками причинения вреда посредством деятельности контрольно-надзорного органа по сбору, учету, анализу и обработке необходимой для этого информации (ст. 22);

2) наблюдения за соблюдением обязательных требований, которое, собственно, и именуется «мониторингом безопасности», на основе сбора и анализа информации о подконтрольных объектах, включая поступающие в процессе межведомственного взаимодействия и предоставляемые подконтрольными объектами сведения, общедоступные данные, размещенные

¹ См.: *Тихомирова Л.А.* Проблемы разграничения полномочий в области охраны окружающей среды между органами государственной власти // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. № 2. С. 225.

в информационных системах органов публичной власти и иные общедоступные данные (ст. 74);

3) целей организации специальных режимов контрольно-надзорной деятельности, одним из которых является «мониторинг», состоящий в дистанционном государственном контроле (надзоре) в форме систематического, опосредованного и целенаправленного получения и анализа информации о функционировании подконтрольных объектов, в том числе с использованием специальных технических средств с функциями наблюдения и измерения (ст. 96).

Все эти его проявления являются неотъемлемой частью контрольно-надзорной деятельности. Однако по Федеральному закону «О карантине растений» мониторинг, несмотря на его осуществление Россельхознадзором, не интегрирован в систему государственного фитосанитарного контроля (надзора). Он направлен на установление карантинного фитосанитарного состояния территории государства посредством наблюдений, анализа и возможности распространения вредных для сельскохозяйственных культур биологических объектов. Вместе с тем мониторинг является одним из важнейших средств предупреждения нарушения обязательных требований, а, как отмечается руководящим составом Россельхознадзора, предупредительная работа приобретает ключевую роль. Она является способом администрирования, при котором обеспечивается оздоровление сельскохозяйственного производства¹. Примечательно, что, если исходить из содержания подзаконного регулирования, мониторинг карантинного фитосанитарного состояния территории предполагает возможность взаимодействия должностных лиц Россельхознадзора с подконтрольным субъектом, поскольку может быть применена мера административного принуждения в виде отбора проб или образцов подкарантинной продукции²,

¹ См.: *Коняев А.М.* Фитосанитарный надзор в Омской области // Защита и карантин растений. 2009. № 5. С. 12.

² См.: п. 16 Порядка организации мониторинга карантинного фитосанитарного состояния территории Российской Федерации, утв. Приказом Минсельхоза России от 23 января 2018

суть которой состоит во вторжении в его имущественную сферу вопреки его воле. Ввиду того, что применение мер административного принуждения должно быть основано на законодательном регулировании, представляется целесообразным законодательное оформление мониторинга карантинного фитосанитарного состояния территории Российской Федерации и применяемых в ходе его проведения мер административного принуждения в виде составной части государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора).

Имеют место существенные различия в понятийном аппарате, который касается мер административного принуждения. Особенно это характерно для понимания осмотра и досмотра. В законодательстве о государственном контроле (надзоре) отграничение этих мер друг от друга построено по принципу физического воздействия на обследуемые объекты. Если таковое имеет место (в виде вскрытия упаковки продукции, транспортных средств, помещений, демонтажа, разборки и нарушения их целостности), то данная мера обозначается как досмотр. Если же контрольно-надзорное действие состоит лишь во внешнем визуальном обследовании указанных объектов, то оно именуется осмотром.

В законодательстве о карантине растений реализован совершенно иной подход: критерием разграничения указанных мер является совершение (несовершение) действия в виде отбора проб или образцов, в то время как само визуальное обследование подконтрольных объектов, проводимое в обоих случаях для выявления вредоносных биологических организмов, каких-либо различий не имеет. Несмотря на то, что в законодательстве о карантине растений осмотр и досмотр урегулированы для целей их проведения в рамках карантинного фитосанитарного контроля (надзора), осуществляемого в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, такая позиция законодателя вряд ли заслуживает поддержки. Во-первых, единство

понимания однородной терминологии в рамках контрольно-надзорного производства способствует и единообразию правоприменения. Во-вторых, специфическое понимание осмотра и досмотра в законодательстве о карантине растений нелогично, поскольку служащий для их разграничения отбор проб и образцов является самостоятельным контрольно-надзорным действием и не должен входить в содержание досмотра. Поэтому дальнейшее законодательного регулирования государственного фитосанитарного контроля (надзора) может быть связано с унификацией терминологии, затрагивающей меры административного принуждения.

В научной литературе, помимо указания на недостаточную эффективность нормативно-правовой регламентации функционирования Россельхознадзора и наличие законодательных пробелов и противоречий, обозначается необходимость проведения работы по формированию правосознания субъектов, в отношении которых осуществляется контрольно-надзорная деятельность, в целях укрепления ответственного отношения к исполнению предъявляемых к ним требований¹.

В то же время следует обратить внимание на еще один из ключевых вопросов организации государственного управления, в том числе контрольно-надзорной деятельности в сфере карантина растений, а именно его кадровое обеспечение. Как отмечал В.М. Манохин, кадры составляют решающий элемент, основу надлежащего функционирования органов государственного управления. Их квалификация, полномочия и перспективы деятельности должны рассматриваться в качестве отправной позиции, с которой формируется государственный аппарат².

¹ См.: Дураев Т.А., Саранцева М.С. Правовое регулирование деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Саратовской области // Правовые институты и методы охраны окружающей среды в России, странах СНГ и Европейского союза: состояние и эффективность: сборник материалов IV Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов (г. Саратов, 6 октября 2017 г.). Саратов, 2017. С. 36.

² См.: Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 222-223.

С этой точки зрения текущее состояние кадрового обеспечения территориальных органов Россельхознадзора является фактором, угрожающим фитосанитарной безопасности. Недостаточный уровень их укомплектованности способствует формализации контрольно-надзорной деятельности в сфере ввоза на территорию России подконтрольной продукции и созданию угрозы проникновения вредоносных биологических объектов. В то же время надлежащая укомплектованность органов Россельхознадзора кадрами высокой квалификации осложняется общей для системы государственной гражданской службы проблемой уровня оплаты их труда. Например, согласно Схеме размещения территориальных органов Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору годовой фонд оплаты труда 242 государственных служащих Управления Россельхознадзора по Орловской и Курской областям составляет 64725,1 тыс. рублей¹, что составляет в среднем около 267 тыс. рублей на одного служащего в год. Следует согласиться с мнением А.В. Павлова о необходимости ее качественного повышения, прежде всего по должностям категории «специалисты», что обусловит должное кадровое наполнение органов Россельхознадзора и повысит степень мотивированности его действующих государственных гражданских служащих², в то время как существующий уровень оплаты труда способствует поиску специалистами с образованием в области сельского хозяйства иных вариантов применения своих знаний и квалификации.

Однопорядковым недостатком в организации карантинного фитосанитарного контроля (надзора) является и невысокий уровень материально-технической оснащенности органов Россельхознадзора, что

¹ См.: Приказ Минсельхоза России от 22 августа 2023 г. № 686 «О Схеме размещения территориальных органов Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору».

² См.: Павлов А.В. Фитосанитарный надзор в Российской Федерации: практика, проблемы и пути их решения // Государственное регулирование социально-экономических процессов региона и муниципалитета: вызовы и ответы современности: сб. науч. тр. магистрантов и преподавателей (г. Челябинск, 1 февраля 2020 г.). Челябинск, 2020. С. 219-221.

является проблемой не только собственно отечественной организации данного вида контрольно-надзорной деятельности, но и основанной на принципе регионализации¹ системы фитосанитарного контроля (надзора) ЕАЭС. Несмотря на наличие необходимого нормативно-правового регулирования обустройства фитосанитарных контрольных постов², специалистами отмечается недостаток надлежащего технического оснащения, что не позволяет в полной мере осуществлять контрольно-надзорную деятельность в сфере карантина растений применительно к ввозимой потенциально опасной продукции и является угрозой коллективной фитосанитарной безопасности ЕАЭС. Вследствие невысокого уровня возможностей стран-участниц ЕАЭС по организации эффективного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) обозначается проблема задержки и необоснованного возврата подкарантинных товаров. В случае решения указанной проблемы будет усилена результативность карантинного фитосанитарного контроля (надзора), ускорена процедура проверки в пунктах пропуска и обеспечена коллективная безопасность ЕАЭС вследствие минимизации угрозы проникновения и распространения вредоносных биологических организмов, а также ликвидированы неоправданные административные барьеры в международной и внутренней торговле продукцией растениеводства³.

¹ См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Влияние регионализации на правовую политику в сфере государственного контроля и надзора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 3 (134). С. 256-265.

² См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 14 октября 2015 г. № 92 (в ред. от 26 января 2018 г.) «Об утверждении Требований к материально-техническому оснащению и обустройству пунктов по карантину растений (фитосанитарных контрольных постов) и внесении изменений в Единые типовые требования к оборудованию и материально-техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного, карантинного фитосанитарного и транспортного контроля, осуществляемых в пунктах пропуска через внешнюю границу Таможенного союза» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 18.03.2016; 20.02.2018.

³ См.: Гаевский И.В., Джумагалиев О.К. Обустроенность зданий, сооружений, материально-техническая оснащенность пунктов по карантину растений (фитосанитарных контрольных постов), создаваемых на таможенной границе Евразийского экономического союза и в иных местах как залог повышения эффективности карантинного фитосанитарного контроля (надзора) // Карантин растений. Наука и практика. 2017. № 3 (21). С. 3-4.

Подводя итог, необходимо отметить, что правовая организация государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) не лишена недостатков, обусловленных несогласованностью общей реформы контрольно-надзорной деятельности с оптимизацией отраслевого законодательства (о карантине растений), в результате чего содержательное наполнение данного вида государственного контроля (надзора) характеризуется наличием коллизий. В связи с этим нуждается в пересмотре категориальный аппарат законодательства о карантине растений в части понятий государственного фитосанитарного контроля (надзора), фитосанитарного риска. Кроме того, деление фитосанитарного контроля (надзора) на виды, не все из которых охватываются законодательством о контрольно-надзорной деятельности, способствует неоправданному развитию подзаконного нормотворчества, подменяющего законодательное регулирование, в то время как применяемые в рамках государственного контроля (надзора) меры административного принуждения должны устанавливаться только законом.

Кроме того, наличие проблем правового регулирования и правоприменения обусловлено традиционными для отечественной практики правотворчества коллизиями, возникающими в связи с принятием более совершенных законодательных актов, по-новому регулирующих общественные отношения, в то время как ранее принятые законы фиксируют предыдущий этап развития законодательства. Это характерно и для исследуемого вида контрольно-надзорной деятельности, поскольку имеются существенные различия в ее организации по новому контрольно-надзорному законодательству и законодательству о карантине растений. Особенно это заметно по регламентации мониторинговой деятельности, которая в Федеральном законе «О карантине растений» урегулирована отдельно от фитосанитарного контроля (надзора), и применения ряда мер административного принуждения, имеющих содержательные отличия от тех, которые урегулированы контрольно-надзорным законодательством.

Указанные недостатки обуславливают целесообразность коррекции законодательства о карантине растений в соответствующей части и реализации идеи о законодательном оформлении мониторинга карантинного фитосанитарного состояния территории Российской Федерации и применяемых в ходе его проведения мер административного принуждения в виде составной части государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора). Необходимо также законодательно унифицировать терминологию в части применяемых в сфере карантина растений осмотра и досмотра. Их содержание по законодательству о карантине растений нужно определить таким же образом, как и в законодательстве о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, в целях обеспечения единообразия правоприменения и выведения за рамки досмотра отбора проб и образцов как самостоятельного контрольно-надзорного действия.

Кроме того, представляют сложность вопросы кадрового и материально-технического обеспечения рассматриваемого вида контроля (надзора), что требует принятия необходимых организационных мер как по постепенному повышению уровня материальной обеспеченности самих государственных служащих Россельхознадзора, так и по надлежащему оборудованию используемых ими помещений.

2.3. Правовое регулирование государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов

Рыбохозяйственный комплекс имеет большое значение в структуре агропромышленного производства, поскольку его развитие является одним из факторов обеспечения продовольственной безопасности¹ наряду с

¹ См.: *Богачев А.И.* Значение рыбохозяйственного комплекса в обеспечении продовольственной безопасности России // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Сельскохозяйственные науки. Экономические науки». 2018. Т. 4. № 1 (13). С. 48; *Петрова Н.В.* Место и роль вида экономической деятельности «рыболовство, рыбоводство» в экономике страны // Economics. 2017. № 1 (22). С. 66.

традиционными отраслями сельского хозяйства – земледелием, животноводством и растениеводством. Неслучайно значительное место отводится данному комплексу в Доктрине продовольственной безопасности РФ. В то же время стратегические ориентиры в большей степени показывают необходимость разработки и реализации законодательных и организационных мер, направленных на создание условий для поступательного повышения эффективности рыбного хозяйства, снижение зависимости рыбного хозяйства от зарубежных технологий, увеличение доли отечественного производства рыбной продукции по отношению к объему их внутреннего потребления до 85 процентов. Для этого совершенствуется преимущественно позитивное регулирование управленческих и иных правоотношений в рыбохозяйственном комплексе.

Вместе с тем для обеспечения необходимого результата в части наполнения рынка качественной и безопасной продукцией рыбного хозяйства в надлежащем объеме требуется комплексный подход к нормативно-правовому регулированию социальных связей в данной сфере, в том числе учитывающий необходимость оптимизации контрольно-надзорной деятельности. В настоящее время наметилась общая тенденция формирования новых правил ее осуществления, рассчитанных на устранение административных барьеров для субъектов предпринимательства, повышение роли предупредительных мер в общей структуре государственного контроля (надзора). В контексте решения стоящей перед государством задачи обновления нормативно-правовой базы контрольно-надзорной деятельности, собственно, и был принят Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Однако необходимо учитывать и специфику отдельных отраслей и сфер государственного управления для того, чтобы механизм контрольно-надзорной деятельности был рассчитан на решение узких задач, связанных с обеспечением их надлежащего функционирования. Это обстоятельство учитывается также и на уровне стратегического планирования в области

организации и управления обеспечением продовольственной безопасности, что выражается в декларировании оптимизации нормативных правовых актов, которыми регламентируются социальные связи в области рыбного хозяйства и осуществление государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе.

Проблематика государственного контроля (надзора) в области рыболовства обусловлена угрозой истощения рыбных ресурсов, что является проблемой планетарного масштаба. Поэтому усилия многих стран направлены на то, чтобы создать нормативно-правовую основу противодействия хищническому отношению к рыбным запасам, обеспечения их воспроизводства и организовать соответствующим образом государственное управление. В своеобразном ракурсе на эту проблему обращено внимание в США, где действует не только целая система законодательных актов федерального уровня, посвященных разным аспектам рыболовства и вылова водных биологических ресурсов, но и комплекс органов государственного управления в данной области. Ключевыми среди них являются Закон о координации рыболовства и сохранении дикой природы от 10 марта 1934 г. (The Fish and Wildlife Coordination Act)¹, а также Закон Магнусона-Стивенса о сохранении рыбных ресурсов и управлении рыболовством 1976 г. (Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)². Кроме того, последним подтверждается действие иных – ранее принятых – законов, в том числе Закона о сохранении анадромных рыб, Закона об управлении кооперативами атлантического прибрежного рыболовства, Закона о речном лососе реки Юкон, Закона о запрете добычи акульих плавников. Субъекты государственного управления представлены двумя федеральными агентствами – Службой охраны рыбы и дикой природы США (U.S. Fish &

¹ См.: Официальный сайт Конгресса США. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/872/text> (дата обращения: 09.01.2024).

² См.: Официальный сайт Конгресса США. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/872/text> (дата обращения: 09.01.2024).

Wildlife Service)¹ и Национальной службой морского рыболовства (National Marine Fisheries Service)², предметы деятельности которых разграничиваются в зависимости от места обитания рыбы – в пресных водах или в морской воде. Большую роль также играют Региональные советы по управлению рыболовством, разрабатывающие научные рекомендации по оптимизации управления рыболовством, включая предложения по приемлемому биологическому вылову, предотвращению чрезмерного вылова, максимальному устойчивому вылову, достижению целей восстановления запасов. Специфика упомянутого выше ракурса состоит в том, что контрольно-надзорная деятельность не рассматривается как ключевой способ обеспечения законности в данной сфере. Несмотря на то, что в Законе Магнусона-Стивенса о сохранении рыбных ресурсов и управлении рыболовством и устанавливаются штрафы за его неисполнение, механизму контрольно-надзорной деятельности и ее принудительному инструментарию (кроме наказаний) не уделяется внимание. Упор делается на максимальную реализацию общерегулятивных функций, выраженных в восьми национальных стандартах и связанных с достижением оптимального вылова, обеспечением эффективности рыболовства, его соответствия научным данным и др.³, что в комплексе должно способствовать поддержанию биологического равновесия и наполнению рынка рыбной продукцией.

В России же используется происходящий из советского периода подход, направленный на детальную регламентацию государственного контроля (надзора) в области рыболовства для поддержания ее надлежащего состояния с концентрацией соответствующих полномочий у специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти

¹ См.: Официальный сайт Службы охраны рыбы и дикой природы США. URL: <https://www.fws.gov/> (дата обращения: 09.01.2024).

² См.: Официальный сайт Национальной службы морского рыболовства США. URL: <https://www.fisheries.noaa.gov/> (дата обращения: 09.01.2024).

³ См.: Шаров А.Ф. Меры по сохранению и управлению морским рыболовством США на основе закона Магнусона-Стивенса // Вопросы рыболовства. 2015. № 4. С. 451-452.

(Федерального агентства по рыболовству), а также у ФСБ России, для которой данный вид деятельности не является основным, но ввиду наличия в ее системе пограничных органов она осуществляет контроль (надзор) в области рыболовства в части морских биоресурсов в соответствии с Приказом ФСБ России от 25 марта 2023 г. № 140 «Об утверждении Порядка осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части морских биологических ресурсов»¹.

Вместе с тем в данном случае обнаруживается системная проблема несоответствия законодательства о рыболовстве общему законодательству о государственном контроле (надзоре). Дело в том, что последнее не содержит каких-либо оговорок о нераспространении его положений на отрасль рыболовства. Одновременно ч. 4 ст. 43.2 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2022 г.) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»² выводит государственный контроль (надзор) в области рыболовства в части морских биоресурсов за рамки действия общего законодательства о государственном контроле (надзоре). Это обуславливает крайне ограниченную законодательную регламентацию деятельности ФСБ России в данном направлении, поскольку законодательство о рыболовстве не содержит подробных правил, а в части компетенции ФСБ России отсылает к приказу указанного органа. Таким образом, ряд применяемых ФСБ России мер административного принуждения, которые обозначены в ее приказе, в том числе различные виды осмотра, лишены законодательного основания, что не соответствует конституционным требованиям об ограничении прав граждан только на основании федерального закона. Фактически проблема совпадает с той, которая ранее была раскрыта применительно к регламентации фитосанитарного контроля (надзора), осуществляемого Росгвардией. Нет сомнений в том, что в работе ФСБ России

¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 25.04.2023.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52 (ч. I), ст. 5270; 2023. № 1 (ч. I), ст. 91.

по охране морских биоресурсов имеются некоторые особенности, но подобная специфика должна определяться законодательно. Во-первых, в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» должна быть отсылка к тому, что оно на эту деятельность не распространяется, во-вторых, правила такого контроля (надзора) в части проведения проверок и применения мер административного принуждения должны быть закреплены в законодательстве о рыболовстве.

Следует отметить, что государственный контроль (надзор) в области рыболовства в принципе является федеральным, не предполагающим наличие подобных функций у исполнительных органов субъектов РФ. Тем не менее это не означает невозможность создания специальных региональных органов управления рыболовством. Напротив, практика субъектов РФ показывает повсеместное создание таких органов (например, Комитет охотничьего хозяйства и рыболовства Саратовской области¹, Министерство сельского хозяйства и рыбной промышленности Астраханской области²), однако полномочия их ограничены общерегулятивным воздействием на субъектов, осуществляющих рыболовство, без возможности проведения в отношении них контрольно-надзорных мероприятий. В частности, они осуществляют стратегическое планирование в области воспроизводства водных биоресурсов, организуют любительское, промышленное и спортивное рыболовство на внутренних водоемах субъекта РФ, распределяют промышленные квоты в пресноводных водных объектах

Что касается контрольно-надзорной деятельности органов Росрыболовства, то она с 1 июля 2021 г. осуществляется в условиях действия

¹ См.: Постановление Правительства Саратовской области от 11 августа 2008 г. № 321-П (в ред. от 4 октября 2023 г.) «Об утверждении Положения о комитете охотничьего хозяйства и рыболовства Саратовской области» // Собр. законодательства Саратовской области. 2008. № 15; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>, 06.10.2023.

² См.: Постановление Правительства Астраханской области от 26 ноября 2014 г. № 541-П (в ред. от 14 октября 2022 г.) «О министерстве сельского хозяйства и рыбной промышленности Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2014. № 57; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 18.10.2022.

новых законодательных правил, в частности, в условиях прямого запрета оценки результативности деятельности контрольного (надзорного) органа в зависимости от количества проведенных мероприятий по контролю (надзору), выявленных нарушений и привлеченных к административной ответственности лиц. Это отражается и на итоговых показателях деятельности Росрыболовства в данной сфере: за 2021 г. число выявленных нарушений по сравнению с предыдущим годом снизилось на 10,8%. Тем не менее административная деликтность остается на высоком уровне, составив за данный период 88280 нарушений¹.

Аналитические материалы деятельности территориальных органов Росрыболовства показывают, что ключевой проблемой, которая составляет причину совершения значительной части нарушений требований федерального законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, является невысокий уровень знаний подконтрольными объектами обязательных требований в указанной области. Остальные причины следует рассматривать в плоскости правосознания, поскольку часто фиксируется намеренное бездействие подконтрольных объектов, состоящее в неисполнении обязательных требований в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

Для решения данной проблемы первоочередное значение имеет проведение профилактической работы с подконтрольными объектами. Вместе с тем анализ практики правоприменения в 2021-2022 гг. показывает, что интенсивное профилактическое воздействие на лиц, которые уклоняются от соблюдения обязательных требований, недостаточно эффективно. В связи с этим основным адресатом профилактических мероприятий при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области рыболовства могут являться те организации, функционирование которых показывает их

¹ См.: Доклад о правоприменительной практике по федеральному государственному контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов за 2021 год // Официальный сайт Росрыболовства. URL: https://fish.gov.ru/wp-content/uploads/2022/12/doklad_prav_praktika_2021.pdf (дата обращения: 25.02.2023).

ориентированность на соответствие предъявляемым к ним требованиям, даже если в силу недостаточной информированности допускают их нарушение¹. Целенаправленное содействие соблюдению обязательных требований именно данной категории лиц способствует росту числа законопослушных подконтрольных объектов и, соответственно, ведет к снижению рисков причинения вреда охраняемым законом интересам. Поэтому важно осуществление профилактических визитов, в рамках которых производится информирование о предъявляемых к объекту контроля обязательных требованиях, его соответствии критериям риска, основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска, о видах, содержании и об интенсивности контрольно-надзорных мероприятий, проводимых в отношении подконтрольного объекта на основе его отнесения к соответствующей категории риска, а также сбор сведений, необходимых для его отнесения к данной категории риска.

В то же время контролирующими инстанциями отмечается, что отсутствие возможности доступа на производственную площадку предприятия, в том числе обследования объектов по забору и сбросу сточных вод, а также рассмотрения протоколов проб сбрасываемых сточных вод на предмет превышения концентрации загрязняющих веществ, влияет на качество контрольно-надзорной деятельности, не позволяя выявлять нарушения, допущенные субъектом в ходе ведения хозяйственной деятельности. Их правоприменительная деятельность показывает, что ориентированность законодателя на взаимодействие контролирующего субъекта и контролируемого объекта в рамках усиления профилактической направленности государственного контроля (надзора) в области рыболовства, отчасти оказалась декларативной. Предусмотренная законодателем возможность отказа подконтрольного объекта от профилактического визита

¹ См.: Итоги деятельности Северо-Кавказского территориального управления Федерального агентства по рыболовству за 2021 год // Официальный сайт Северо-Кавказского территориального управления Росрыболовства. URL: <http://zkturr.ru/ou/40-1-0-182> (дата обращения: 25.02.2023).

может использоваться для сокрытия нарушений обязательных требований. С такими случаями столкнулось Верхнеобское территориальное управление Росрыболовства, когда запланированные профилактические визиты к ряду контролируемых юридических лиц не состоялись по причине их отказа от проведения данного мероприятия, о чем был уведомлен территориальный орган¹, что соответствует положениям ч. 6 ст. 52 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В целом вызывает удивление позиция законодателя, который называет профилактический визит «обязательным», предполагая при этом возможность подконтрольного лица от него отказаться.

Профилактический визит таит в себе перспективу обременительного продолжения для контролируемого лица, поскольку если будет обнаружена непосредственная угроза причинения вреда охраняемым законом интересам, это повлечет последующее проведение контрольно-надзорных мероприятий (ч. 9 ст. 52 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»). Естественно, принимая во внимание такую перспективу, контролируемое лицо, знающее о несоответствии своей деятельности обязательным требованиям, будет использовать свое право отказаться от проведения «обязательного» профилактического визита. В связи с этим представляется целесообразным разработать научные рекомендации, направленные на формирование теоретической базы для последующей коррекции содержания ст. 52 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в части проведения

¹ См.: Обзор правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов Верхнеобского территориального управления Федерального агентства по рыболовству за 1 полугодие 2022 года // Официальный сайт Верхнеобского территориального управления Росрыболовства. URL: <https://vtu-nsk.ru/gosudarstvennyj-kontrol-nadzor/obzor-pravoprimeritelnoj-praktiki-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-oblasti-rybolovstva-i-soxraneniya-vodnyx-biologicheskix-resursov-verxneobskogo-territorialnogo-upravleniya-federalnogo-agentstva-2> (дата обращения: 25.02.2023).

профилактического визита в случае отказа контролируемого лица от проведения данного мероприятия. Оптимальным законодательным решением видится исключение части 6 из названной статьи. Достаточной гарантией соблюдения его интересов является правило о том, что в рамках профилактического визита ему не может быть выдано предписание об устранении нарушений обязательных требований.

Коррекция общих правил осуществления контрольно-надзорной деятельности должна сопровождаться совершенствованием законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, поскольку в нем также имеются нормы, практика применения которых показывает пробельность законодательного регулирования. Недостаточными видятся полномочия должностных лиц, осуществляющих государственный контроль (надзор) в данной области. В 2015 г. в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» была включена статья 43.3, определяющая их права, что явилось важным шагом в деле устранения неопределенности их компетенции. В то же время имеются очевидные законодательные недоработки, влияющие на эффективность деятельности Росрыболовства. Не закреплено право его должностных лиц на проверку документов, удостоверяющих личность лица, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно нарушает обязательные требования в области рыболовства. Отсутствие такого полномочия обуславливает необходимость доставления таких лиц для установления личности в органы внутренних дел, что не всегда возможно, либо вызова сотрудников полиции на место совершения правонарушения, что также может представлять сложность ввиду труднодоступности или удаленности мест незаконной добычи (вылова) водных биоресурсов.

Кроме того, не предусмотрено их право предъявления требования судоводителю об остановке маломерного судна. В связи с этим имеют место случаи игнорирования судоводителями требования должностных лиц Росрыболовства об остановке маломерного судна. Подобный отказ имеет под

собой нормативное основание, поскольку Правила пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации¹ предписывают обязательность остановки судна по требованию исключительно государственного инспектора по маломерным судам, что затрудняет пресечение правонарушений в области рыболовства. Указанные обстоятельства обуславливают целесообразность дополнения полномочий должностных лиц Росрыболовства посредством расширения содержания ст. 43.3 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Таким образом, на современном этапе, который обусловлен вступлением в силу нового контрольно-надзорного законодательства и формированием практики его применения, наблюдается наличие недостатков законодательного регулирования, снижающих эффективность государственного контроля (надзора) в области рыболовства. Последующая деятельность законодателя должна быть направлена на устранение этих недостатков посредством коррекции как законодательства о государственном контроле (надзоре), так и законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов. Контрольно-надзорную деятельность пограничных органов ФСБ России в области рыболовства необходимо регламентировать в законодательстве о рыболовстве с изложением основополагающих правил такого контроля (надзора) в части проведения проверок и применения мер административного принуждения и дальнейшей их конкретизацией на подзаконном уровне.

Государственный контроль (надзор) в области рыболовства может быть эффективным в случае законодательного перечисления полного перечня полномочий должностных лиц территориальных органов Росрыболовства, необходимых для достижения целей охраны рыбных запасов. В настоящее время указанные полномочия являются недостаточными, не позволяя им при

¹ Утв. Приказом МЧС России от 6 июля 2020 г. № 487 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.10.2020.

обнаружении нарушений обязательных требований в области рыболовства пресекать их самостоятельно. Для этого видится необходимым законодательно закрепить полномочие должностных лиц Росрыболовства при проведении контрольно-надзорных мероприятий проверять документы, удостоверяющие личность лица, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно нарушает обязательные требования в области рыболовства. Его отсутствие обуславливает необходимость доставления такого лица для установления личности в органы внутренних дел, что не всегда возможно, либо вызова сотрудников полиции на место совершения правонарушения, что также может представлять сложность ввиду труднодоступности или удаленности мест незаконной добычи (вылова) водных биоресурсов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В представленном исследовании предпринята попытка решить научную задачу, имеющую значение для развития теории административного права, изложить новые научно обоснованные разработки, имеющие существенное значение для развития страны. Научная задача состояла в том, чтобы выявить теоретические проблемы института государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе и сформулировать научно обоснованные предложения, направленные на дальнейшее развитие законодательства в этой сфере и могущие стать основой для последующих научных исследований.

Указанные разработки представляются перспективными, поскольку они показывают реальные проблемы контрольно-надзорной деятельности специально уполномоченных в отраслях сельского хозяйства органов исполнительной власти, пути их разрешения и позволяют задать вектор развития контрольно-надзорного законодательства, законодательства об отдельных видах деятельности в агропромышленном комплексе (ветеринария, карантин растений, рыболовство, обеспечение безопасности агрохимикатов и пестицидов) и теории административного права в этом направлении.

В настоящее время государство уделяет существенное внимание научному обеспечению законопроектной работы по совершенствованию контрольно-надзорного законодательства и иных законодательных актов, содержащих нормы об организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Наблюдается перманентная оптимизация системообразующего федерального закона, регулирующего государственный контроль (надзор), который издан уже в третьем варианте. Последний его вариант, принятый в 2020 г., представляется наиболее совершенным, хотя и не лишённым ряда недостатков, которые обусловлены недостаточной проработкой теоретических вопросов возможного развития соответствующего института. Это касается и правовой организации государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе.

На этом фоне архаичными выглядят положения федеральных законов, регулирующих отдельные вопросы сельскохозяйственной деятельности, принятые раньше, чем новейшее контрольно-надзорное законодательство, особенно это характерно для законов 1990-х гг. Пересмотр законодателем общих правил осуществления контрольно-надзорной деятельности, соответствовавший последним тенденциям в государственном управлении (минимизация административных барьеров для бизнеса, внедрение системы оценки и управления рисками причинения вреда, усиление предупредительной направленности контрольно-надзорной деятельности), не сопровождался полноценной ревизией иного законодательства, содержащего нормы о государственном контроле (надзоре). Этим обусловлен определенный дисбаланс, связанный с пониманием отдельных терминов административно-принудительного содержания, наполнения процедур государственного контроля (надзора). Вносимые в законодательство о карантине растений, ветеринарии и в иные федеральные законы изменения и дополнения не позволяют этот дисбаланс преодолеть. В диссертации раскрыты проблемы применения обновлённого контрольно-надзорного и иного законодательства по состоянию на 2023 г. В настоящий момент законодателю на базе накопленного практического материала следует сформулировать соответствующие выводы, направленные на его гармонизацию. Этому должны способствовать и научные разработки, в том числе в комплексном формате представленные в настоящей диссертации, а также дальнейшие изыскания по данной теме.

Поэтому большое значение имеет устранение проблем внутренней несогласованности норм об организации и осуществлении государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе и их иных недостатков, поскольку действующая их редакция не всегда способствует обеспечению гарантий соблюдения прав граждан и организаций, балансу интересов государства и общества при применении их на практике, поддержанию необходимого уровня ветеринарного и фитосанитарного благополучия,

сохранению и воспроизводству рыбных запасов, что показано в диссертации. Поэтому сформулированные в ней теоретические выводы и практические рекомендации могут быть полезны федеральному законодателю в текущей законопроектной работе, а также органам исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в данной сфере. На их основе возможно и дальнейшее развитие теоретических основ механизма организации и осуществления государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе.

Перспективы развития федерального контрольно-надзорного законодательства в части, охватывающей агропромышленный комплекс, сопряжены с отсутствием возможности урегулировать в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» все контрольно-надзорные правоотношения в указанном комплексе, что не означает невозможности повысить уровень организации государственного контроля (надзора) в данной сфере с помощью других регуляторных механизмов. В связи с этим необходимо расширение содержания законодательства о ветеринарии и о карантине растений за счет разработки правил проведения эпизоотологических и фитосанитарных исследований. Таким образом может быть преодолен пробел в нормативно-правовом регулировании контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе, не учитывающем отсылку Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» к названным исследованиям, а также межгосударственное регулирование исследований на уровне актов ЕАЭС. Вышеназванное законодательство должно определять поводы к проведению эпизоотологических и фитосанитарных исследований, мероприятия, требующие взаимодействия контрольно-надзорных органов с контролируемыми субъектами (осмотр очагов возникновения и распространения инфекционных и неинфекционных заболеваний животных и растений; опрос руководителей, работников хозяйств и иных лиц; отбор проб биологического материала; проведение исследований

и экспертиз). Соответствующее расследование должно оформляться принятием акта, содержание которого должно отражать причинно-следственную связь между факторами, способствовавшими возникновению очага, и распространением соответствующего заболевания или иной патологии, и предполагаемый комплекс мер по их локализации и ликвидации.

Исторический путь развития правил о государственном контроле (надзоре) в агропромышленном комплексе показал перманентное повышение уровня гарантий соблюдения прав и законных интересов хозяйствующих субъектов и качества осуществления контрольно-надзорных мероприятий. Это обеспечилось за счет разработки и постепенной детализации законодательных правил данной деятельности, что характерно для постсоветского этапа развития российской государственности. В связи с этим отход от данной тенденции видится нецелесообразным. Однако практика нормотворчества показывает возможность автономного регулирования органами исполнительной власти осуществляемого их должностными лицами контрольно-надзорного производства в отсутствие законодательных правил. Это проявилось и в организации государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе в части деятельности Росгвардии, осуществляющей в своей системе карантинный фитосанитарный контроль (надзор). Перспективы нормотворческой деятельности в данном направлении должны быть связаны с укреплением законодательных основ государственного контроля (надзора), в том числе в агропромышленном комплексе, что послужит гарантией от возможного административного произвола со стороны органов исполнительной власти, преследования ими ведомственных интересов, которые могли бы обусловить существенное ущемление имущественных прав и законных интересов участников рынка сельскохозяйственной продукции.

Значительный интерес представляет территориальная организация контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе. Одним из наиболее важных аспектов такой организации является должное научное

обоснование создания территориальных структур, позволяющее наиболее результативно осуществлять государственный контроль (надзор) в пределах всей Российской Федерации и в отдельных территориальных единицах. Соблюдение законности в области карантина растений, ветеринарии и иных областях сельскохозяйственной деятельности может быть обеспечено лишь через надлежащим образом структурированную и постоянную территориальную организацию государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе, для чего требуется отход от практики чрезмерно частой организационной трансформации территориальных органов Россельхознадзора, что обеспечит стабильность его взаимодействия с иными органами исполнительной власти, прежде всего таможенными.

В представленной работе изложены общие вопросы осуществления контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе, а также ее правовой организации в наиболее проблемных сферах сельскохозяйственной деятельности – ветеринарии, фитосанитарии и рыболовстве. От их состояния зависит бесперебойное наполнение продовольственного рынка необходимым объемом качественной и безопасной пищевой продукцией первой необходимости. Вместе с тем с данной точки зрения такую же важность представляют вопросы контроля (надзора) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения качества зерна и продуктов его переработки, качества и безопасности кормов и кормовых добавок для животных, применения генно-инженерных технологий в растениеводстве. В силу ограниченного объема работы их полноценное исследование не представилось возможным. Вместе с тем выводы представленной работы об общих вопросах государственного (контроля (надзора) в агропромышленном комплексе могут послужить базисом для разработки идей, направленных на совершенствование административно-правовой теории и нормативно-правового регулирования по указанным направлениям.

Таким образом, выводы, содержащиеся в диссертации, рассчитаны на развитие теории административного права в части организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе, оптимизацию нормативно-правового регулирования соответствующих правоотношений.

Библиографический список использованной литературы

1. Международные нормативные правовые акты.

1.1 Международная конвенция по карантину и защите растений. Заключена в г. Риме 17 ноября 1997 г. // Бюллетень международных договоров. 2006. № 7. С. 56-84.

1.2 Решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 (в ред. от 24 ноября 2023 г.) «О применении ветеринарно-санитарных мер в Евразийском экономическом союзе» // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза <http://www.tsouz.ru/>, 30.06.2010; Официальный сайт ЕАЭС <http://www.eaeunion.org/>, 29.11.2023.

1.3 Решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 318 (в ред. от 15 февраля 2023 г.) «Об обеспечении карантина растений в Евразийском экономическом союзе» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 01.03.2023.

1.4 Решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880 (в ред. от 25 ноября 2022 г.) «О принятии технического регламента Таможенного союза "О безопасности пищевой продукции"» // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза <http://www.tsouz.ru/>, 15.12.2011; Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 27.12.2022.

1.5 Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 67 (в ред. от 15 июля 2022 г.) «О техническом регламенте Таможенного союза "О безопасности молока и молочной продукции"» // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>, 14.10.2013; 04.08.2022.

1.6 Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 68 «О техническом регламенте Таможенного союза "О безопасности мяса и мясной продукции"» // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>, 11.10.2013.

1.7 Протокол № 12 к Договору о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) (в ред. от 1 октября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 16.01.2015; 02.08.2021.

1.8 Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 14 октября 2015 г. № 92 (в ред. от 26 января 2018 г.) «Об утверждении Требований к материально-техническому оснащению и обустройству пунктов по карантину растений (фитосанитарных контрольных постов) и внесении изменений в Единые типовые требования к оборудованию и материально-техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного, карантинного фитосанитарного и транспортного контроля, осуществляемых в пунктах пропуска через внешнюю границу Таможенного союза» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 18.03.2016; 20.02.2018.

1.9 Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 10 мая 2016 г. № 41 (в ред. от 25 апреля 2023 г.) «Об утверждении Порядка лабораторного обеспечения карантинных фитосанитарных мер» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 12.05.2016; 28.04.2023.

1.10 Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 мая 2016 г. № 149 (в ред. от 27 сентября 2023 г.) «О Порядке взаимодействия уполномоченных органов государств – членов Евразийского экономического союза при введении временных санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 15.02.2017; 10.10.2023.

1.11 Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 18 октября 2016 г. № 162 «О техническом регламенте Евразийского экономического союза "О безопасности рыбы и рыбной продукции"» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 20.03.2017.

1.12 Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2016 г. № 157 (в ред. от 15 февраля 2023 г.) «Об утверждении Единых карантинных фитосанитарных требований, предъявляемых к подкарантинной продукции и подкарантинным объектам на таможенной границе и на таможенной территории Евразийского экономического союза» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 06.03.2017; 01.03.2023.

1.13 Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2016 г. № 158 (в ред. от 25 января 2023 г.) «Об утверждении единого перечня карантинных объектов Евразийского экономического союза» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 06.03.2017; 27.01.2023.

1.14 Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2016 г. № 159 «Об утверждении Единых правил и норм обеспечения карантина растений на таможенной территории Евразийского экономического союза» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 06.03.2017.

1.15 Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 10 ноября 2017 г. № 79 (в ред. от 22 мая 2023 г.) «О Порядке взаимодействия государств – членов Евразийского экономического союза при профилактике, диагностике, локализации и ликвидации очагов особо опасных, карантинных и зоонозных болезней животных и проведения регионализации и компартиментализации» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 06.12.2017; 26.06.2023.

2. Правовые акты Российской Федерации.

2.1 Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398;

Официальный интернет-портал правовой информации
<http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2.2 Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4973-1 (в ред. от 4 августа 2023 г.) «О зерне» // Российская газета. 1993. 29 мая; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 32, ч. II, ст. 6217.

2.3 Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 (в ред. от 19 октября 2023 г.) «О ветеринарии» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24, ст. 857; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 43, ст. 7602.

2.4 Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ (в ред. от 3 апреля 2023 г.) «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 29, ст. 3510; 2023. № 14, ст. 2377.

2.5 Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14, ст. 1650; 2023. № 31, ч. III, ст. 5808.

2.6 Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2022 г.) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52 (ч. I), ст. 5270; 2023. № 1 (ч. I), ст. 91.

2.7 Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) «О развитии сельского хозяйства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ч. 1, ст. 27; 2023. № 32, ч. 2, ст. 6217.

2.8 Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I), ст. 6249; 2023. № 31 (ч. III), ст. 579.

2.9 Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ (в ред. от 19 октября 2023 г.) «О карантине растений» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4207; 2023. № 43, ст. 7602.

- 2.10 Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ (в ред. от 27 ноября 2023 г.) «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 53 (ч. I), ст. 8424; 2023. № 49 (ч. III), ст. 8675.
- 2.11 Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 19 октября 2023 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. I, ст. 5007; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 19.10.2023.
- 2.12 Федеральный закон от 13 июня 2023 г. № 203-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота табачных изделий, табачной продукции, никотинсодержащей продукции и сырья для их производства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 25, ст. 4392.
- 2.13 Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 27 марта 2023 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945; 2023. № 14, ст. 2394.
- 2.14 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. от 21 июля 2020 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20, ст. 2817; 2020. № 30, ст. 4884.
- 2.15 Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 30, ст. 4884.
- 2.16 Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4, ст. 345.
- 2.17 Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 (в ред. от 14 сентября 2023 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по

ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Российская газета. 2004. 15 июля; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 38, ст. 6929.

2.18 Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. от 6 марта 2023 г.) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 4, ст. 305; 2023. № 11, ст. 1805.

2.19 Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (в ред. от 6 июня 2023 г.) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 31, ст. 3233; 2023. № 24, ст. 4334.

2.20 Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 (в ред. от 30 ноября 2023 г.) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 25, ст. 2983; 2023. № 49, ч. 4, ст. 8779.

2.21 Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 154 (в ред. от 21 ноября 2023 г.) «О Федеральной службе по контролю за алкогольным и табачным рынками» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 9, ст. 1119; 2023. № 48, ст. 8574.

2.22 Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (в ред. от 10 июля 2017 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10, ст. 1084; 2017. № 29, ст. 4374.

2.23 Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 20 июля 2021 г.) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22, ст. 3169; 2021. № 31, ст. 5904.

2.24 Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 (в ред. от 13 июня 2023 г.) «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и

продовольствия» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 32, ст. 4549; 2023. № 27, ст. 4993.

2.25 Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 314 (в ред. от 25 августа 2023 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие рыбохозяйственного комплекса"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. II, ст. 2160; 2023. № 36, ст. 6712.

2.26 Постановление Правительства РФ от 10 августа 2016 г. № 770 «Об утверждении Положения об осуществлении анализа фитосанитарного риска» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 33, ст. 5194.

2.27 Постановление Правительства РФ от 13 августа 2016 г. № 792 (в ред. от 6 февраля 2021 г.) «О порядке осуществления государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 35, ст. 5321; 2021. № 7, ст. 1125.

2.28 Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 (в ред. от 28 сентября 2022 г.) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 35, ст. 5326; 2022. № 40, ст. 6832.

2.29 Постановление Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696 (в ред. от 31 июля 2023 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 23, ст. 2953; 2023. № 32, ч. II, ст. 6359.

2.30 Постановление Правительства РФ от 29 июня 2019 г. № 836 (в ред. от 30 марта 2020 г.) «О проведении эксперимента по маркировке средствами идентификации отдельных видов молочной продукции на территории

Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 27, ст. 3588; 2020. № 14 (ч. II), ст. 2125.

2.31 Постановление Правительства РФ от 15 декабря 2020 г. № 2099 (в ред. от 25 ноября 2023 г.) «Об утверждении правил маркировки молочной продукции средствами идентификации и особенностях внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 18.12.2020; 27.11.2023.

2.32 Постановление Правительства РФ от 14 мая 2021 г. № 731 (в ред. от 31 июля 2023 г.) «О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 21, ст. 3583; 2023. № 32, ч. II, ст. 6359.

2.33 Постановление Правительства РФ от 28 июня 2021 г. № 1030 (в ред. от 27 июня 2023 г.) «Об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27, ч. III, ст. 5412; 2023. № 27, ст. 5011.

2.34 Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1079 (в ред. от 24 октября 2023 г.) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области обеспечения качества и безопасности зерна и продуктов переработки зерна» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 28, ч. I, ст. 5509; 2023, N 44, ст. 7893.

2.35 Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1097 (в ред. от 23 декабря 2023 г.) «О федеральном государственном ветеринарном контроле (надзоре)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 28 (ч. II), ст. 5527; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 25.12.2023.

2.36 Распоряжение Правительства РФ от 10 августа 2019 г. № 1796-р (в ред. от 13 октября 2022 г.) «Об утверждении Долгосрочной стратегии развития зернового комплекса Российской Федерации до 2035 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 33, ст. 4849; 2022. № 43, ст. 7393.

2.37 Распоряжение Правительства РФ от 8 сентября 2022 г. № 2567-р (в ред. от 23 ноября 2023 г.) «Об утверждении Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 38, ст. 6481; 2023. № 50, ст. 9093.

2.38 Соглашение о взаимодействии Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной таможенной службы при предоставлении и получении информации, утв. Россельхознадзором, ФТС России 27 декабря 2005 г. № 01-48/0018 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2.39 «МУ 3.1.3114/1-13. 3.1. Эпидемиология. Профилактика инфекционных болезней. Организация работы в очагах инфекционных и паразитарных болезней. Методические указания» (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 22 октября 2013 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2.40 Приказ Россельхознадзора № 303, ФТС России № 1178 от 23 июня 2014 г. «Об информационном взаимодействии Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной таможенной службы при осуществлении государственного ветеринарного надзора в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 13 августа.

2.41 Приказ Россельхознадзора № 356, ФТС России № 1281 от 3 июля 2014 г. «Об информационном взаимодействии Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной таможенной службы при осуществлении карантинного фитосанитарного контроля в

пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 20 августа.

2.42 Приказ Минсельхоза России от 23 января 2018 г. № 23 (в ред. от 13 августа 2021 г.) «Об утверждении Порядка организации мониторинга карантинного фитосанитарного состояния территории Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 20.04.2018; 21.01.2022.

2.43 Приказ МЧС России от 6 июля 2020 г. № 487 «Об утверждении Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.10.2020.

2.44 Приказ Минсельхоза России от 25 октября 2022 г. № 731 «О Схеме размещения территориальных органов Федерального агентства по рыболовству» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2.45 Приказ Росгвардии от 8 февраля 2022 г. № 21 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на объектах, занимаемых войсками национальной гвардии Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 01.03.2022.

2.46 Приказ Россельхознадзора от 31 марта 2022 г. № 491 «Об утверждении доклада по итогам обобщения правоприменительной практики по осуществлению федерального государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) за 2021 год» // Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <https://fsvps.gov.ru/ru/fsvps/laws/209302.html> (дата обращения: 29.01.2023).

2.47 Приказ ФСБ России от 25 марта 2023 г. № 140 «Об утверждении Порядка осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части морских

биологических ресурсов» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 25.04.2023.

2.48 Приказ Минсельхоза России от 22 августа 2023 г. № 686 «О Схеме размещения территориальных органов Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2.49 Приказ Минсельхоза России от 3 ноября 2023 г. № 832 «Об утверждении Ветеринарных правил маркирования и учета животных» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.11.2023.

2.50 Закон Республики Алтай от 25 июня 2003 г. № 12-34 (в ред. от 13 июня 2018 г.) «О государственной поддержке агропромышленного комплекса Республики Алтай» // Звезда Алтая. 2003. 22 июля; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.06.2018.

2.51 Закон Амурской области от 29 декабря 2012 г. № 142-ОЗ (в ред. от 28 ноября 2023 г.) «О государственной поддержке агропромышленного комплекса Амурской области» // Амурская правда. 2013. 9 января; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.11.2023.

2.52 Закон Красноярского края от 7 июля 2022 г. № 3-1004 (в ред. от 26 октября 2023 г.) «О государственной поддержке агропромышленного комплекса края» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 26.07.2022; 07.11.2023.

2.53 Постановление Правительства Саратовской области от 6 февраля 2006 г. № 36-П (в ред. от 15 сентября 2022 г.) «Вопросы управления ветеринарии Правительства Саратовской области» // Саратовская областная газета. 2006. 10 февраля; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>, 20.09.2022.

2.54 Постановление Правительства Саратовской области от 11 августа 2008 г. № 321-П (в ред. от 4 октября 2023 г.) «Об утверждении Положения о комитете охотничьего хозяйства и рыболовства Саратовской области» // Собр.

законодательства Саратовской области. 2008. № 15; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>, 06.10.2023.

2.55 Постановление Правительства Москвы от 25 октября 2011 г. № 506-ПП (в ред. от 5 июля 2022 г.) «Об утверждении Положения о Комитете ветеринарии города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. № 61; Вестник Москвы. 2022. № 39.

2.56 Постановление Правительства Астраханской области от 26 ноября 2014 г. № 541-П (в ред. от 14 октября 2022 г.) «О министерстве сельского хозяйства и рыбной промышленности Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2014. № 57; Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 18.10.2022.

3. Утратившие силу нормативные правовые акты.

3.1 Судебник 1497 г. // Российское законодательство X-XX веков. Том 2. М.: Юридическая литература, 1985. С. 54-62.

3.2 Уставы Врачебные по гражданской части в ред. от 3 июня 1837 г. // Продолжение Свода законов Российской империи. Часть пятая: 1837 год. СПб.: Типография II-го Отделения Собственной Его Величества Канцелярии, 1838. С. 5046-5050.

3.3 Именной указ, данный Сенату, от 26 декабря 1837 г. о Высочайшем утверждении Учреждения Министерства Государственных Имуществ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Том XII. Отделение первое. СПб.: Типография II-го Отделения Собственной Его Величества Канцелярии, 1838. С. 1039-1053.

3.4 Высочайше утвержденное положение об инспекции сельского хозяйства южных губерний от 28 мая 1841 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Том XVI. Отделение 1. СПб.: Типография II-го Отделения Собственной Его Величества Канцелярии, 1842. С. 415-418.

3.5 Высочайше утвержденное положение Комитета Министров, объявленное Сенату Товарищем Министра Финансов от 6 апреля 1873 г. «О воспрещении, впредь до особого распоряжения, ввоза в Россию из-за границы виноградных лоз и чубуков» // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Том XLVIII. Отделение 1. СПб.: Типография II-го Отделения Собственной Его Величества Канцелярии, 1876. С. 447.

3.6 Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 3 июня 1879 г. «Об убивании зачумленных животных из местного рогатого скота» // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Том LIV. Отделение 1. СПб.: Типография II-го Отделения Собственной Его Величества Канцелярии, 1881. С. 474-475.

3.7 Высочайше утвержденные Правила о ветеринарно-полицейских мерах по предупреждению и прекращению заразных и повальных болезней на животных и по обезвреживанию сырых животных продуктов от 12 июня 1902 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XXII. Отделение 1. СПб.: Государственная типография, 1904. С. 629-640.

3.8 Декрет об учреждении Совета Народных Комиссаров (принят II Всероссийским съездом Советов 27 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1, ст. 1.

3.9 Декрет СНК РСФСР от 31 мая 1921 г. «О рыбной промышленности и рыболовстве» // СУ РСФСР. 1921. № 50, ст. 265.

3.10 Постановление СНК СССР от 14 августа 1923 г. «О государственной хлебной инспекции» // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 13, ст. 356.

3.11 Декрет ВЦИК от 26 ноября 1923 г. «Положение о Народном Комиссариате Земледелия Р.С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. 1923. № 91, ст. 903.

3.12 Постановление ВЦИК от 3 ноября 1923 г. «О введении в действие Ветеринарного Устава Р.С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. 1923. № 105, ст. 1029.

3.13 Постановление СНК СССР от 31 июля 1924 г. «О передаче единой государственной хлебной инспекции в ведение Народного Комиссариата по Внутренней Торговле Союза ССР» // СЗ СССР. 1924. № 3, ст. 44.

- 3.14 Постановление СНК СССР от 8 января 1925 г. «Положение об единой государственной хлебной инспекции» // СЗ СССР. 1925. № 4, ст. 49.
- 3.15 Постановление СНК СССР от 27 июля 1928 г. «О государственном инспектировании зерна и продуктов его переработки» // СЗ СССР. 1928. № 48, ст. 432.
- 3.16 Постановление СНК СССР от 6 января 1930 г. «О задачах Народного Комиссариата Земледелия Союза ССР» // СЗ СССР. 1930. № 3, ст. 44.
- 3.17 Постановление СНК СССР от 4 июля 1933 г. № 1372 «Об образовании инспекции по качеству коконов шелка и волокна новолубяных культур» // СЗ СССР. 1933. № 43, ст. 258.
- 3.18 Постановление СНК СССР от 28 февраля 1934 г. «О мероприятиях по борьбе с вредителями зерна на элеваторах, складах и мельницах» // СЗ СССР. 1934. № 12, ст. 80.
- 3.19 Постановление ЦИК и СНК СССР от 27 октября 1936 г. «Об утверждении Ветеринарного Устава Союза ССР» // СЗ СССР. 1936. № 58, ст. 4466.
- 3.20 Постановление СНК СССР от 15 апреля 1938 г. № 483 «Об утверждении Устава службы рыболовного надзора» // СП СССР. 1938. № 17, ст. 110.
- 3.21 Постановление Совмина СССР от 26 сентября 1957 г. № 1150 «Об утверждении Положения о совете народного хозяйства экономического административного района» // СП СССР. 1957. № 12, ст. 121.
- 3.22 Постановление Совмина РСФСР от 18 октября 1958 г. № 1190 «О воспроизводстве и об охране рыбных запасов во внутренних водоемах РСФСР» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 4. С. 397.
- 3.23 Постановление Совмина СССР от 27 сентября 1963 г. № 1020 «Об улучшении ветеринарного дела и усилении государственного ветеринарного контроля в стране» // СП СССР. 1963. № 18, ст. 189.
- 3.24 Закон СССР от 2 октября 1965 г. № 4041-V «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других

органов государственного управления» // Ведомости ВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

3.25 Постановление Совмина СССР от 22 декабря 1967 г. № 1142 «Об утверждении Ветеринарного устава Союза ССР» // СП СССР. 1968. № 1, ст. 2.

3.26 Постановление Совмина СССР от 6 июля 1979 г. № 656 «О мерах по улучшению организации карантина растений в СССР» // СП СССР. 1979. № 21, ст. 126.

3.27 Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1992 г. № 268 «О Государственной службе по карантину растений в Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.28 Указ Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // Российская газета. 1992. 7 октября.

3.29 Постановление Правительства РФ от 29 октября 1992 г. № 830 «О Государственной ветеринарной службе Российской Федерации по охране территории России от заноса заразных болезней животных из иностранных государств» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 18, ст. 1467.

3.30 Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 6 марта 1993 г. № 208 «Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по рыболовству» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 11, ст. 942.

3.31 Указ Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 3, ст. 190.

3.32 Постановление Правительства РФ от 24 февраля 1994 г. № 139 «О Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 10, ст. 783.

3.33 Постановление Правительства РФ от 19 августа 1994 г. № 971 «Об утверждении Положения о Государственной хлебной инспекции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 18, ст. 2094.

3.34 Указ Президента РФ от 15 июля 1995 г. № 701 «О Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 30, ст. 2904.

4. Судебная практика

4.1 Определение Верховного Суда РФ от 9 марта 2021 г. № 308-ЭС21-147 по делу № А32-56032/2019 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf_ес.php?id=1974826 (дата обращения: 26.09.2022).

4.2 Решение Первого арбитражного апелляционного суда от 16 февраля 2021 г. по делу № А11-3807/2020 // Электронное правосудие. URL: https://ras.arbitr.ru/Document/Pdf/bfd04d5e-dba3-4f91-aa32-d14e4c5e8b73/edd5439f-5e7e-4e36-be70-e9ae59b6abc3/%D0%9011-3807-2020__20210216.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 12.01.2024).

4.3 Решение Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 12 сентября 2023 г. по делу № А83-793/2023 // Электронное правосудие. URL: https://ras.arbitr.ru/Document/Pdf/2ee0f73e-1d84-487f-b3ae-1e3fbbcdfef7f/cf49456b-4c84-48eb-a449-af07dbdb38bf/%D0%9083-793-2023__20230912.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 12.01.2024).

4.4 Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18 мая 2023 г. по делу № А32-2412/2022 // Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/1da867a3-e3b5-49f7-a6d0-8fd54aec7fcc/759bccf2-08c8-4366-a414-88b739b2f535/A32-2412-2022_20230518_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 12.01.2024).

4.5 Решение Арбитражного суда Владимирской области от 1 декабря 2020 г. по делу № А11-3807/2020 // Электронное правосудие. URL: <https://ras.arbitr.ru/Document/Pdf/bfd04d5e-dba3-4f91-aa32->

d14e4c5e8b73/52f65839-b88e-4125-a971-fd32f8b52763/%D0%9011-3807-2020__20201201.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 12.01.2024).

4.6 Решение Арбитражного суда Владимирской области от 27 июля 2022 г. по делу № А11-3/2022 // Электронное правосудие. URL: https://ras.arbitr.ru/Document/Pdf/4be0c753-e410-4ee4-a948-205efc08b70b/fbe0c1e3-1997-40e7-9401-9315fa98a04c/%D0%9011-3-2022__20220727.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 12.01.2024).

4.7 Решение судьи Томского областного суда от 9 апреля 2021 г. по делу № 7-84/2021 // Официальный сайт Томского областного суда. URL: https://oblsud-tms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=886669&delo_id=1513001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 12.01.2024).

Литература:

5. Монографии, пособия, книги.

5.1 Аврутин Ю.Е. Государство и право. Теория и практика: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 479 с.

5.2 Агапов А.Б. Субъекты административного права: учебное пособие для вузов. М.: Юрайт, 2022. 268 с.

5.3 Административное право Российской Федерации / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: Юристъ, 2006. 553 с.

5.4 Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма; ИНФРА-М, 2018. 352 с.

5.5 Административно-правовое регулирование в агропромышленном комплексе: учебно-методическое пособие / под общ. ред. П.М. Курдюка. Краснодар: КубГАУ, 2018. 45 с.

5.6 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 3-е изд., доп. М.: ОМЕГА-Л, 2005. 584 с.

- 5.7 Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. М.: Эксмо, 2007. 528 с.
- 5.8 Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации: учебное пособие. М.: Книгодел, 2010. 272 с.
- 5.9 Жеребцов А.Н., Павлов Н.В., Юшко А.В. Правовые фикции в механизме административно-правового регулирования управленческих отношений: монография. М.: Юрайт, 2021. 183 с.
- 5.10 Козырь М.И. Агропромышленный комплекс СССР: правовые аспекты организации и деятельности. М.: Знание, 1988. 62 с.
- 5.11 Конин Н.М. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. 448 с.
- 5.12 Костенников М.В., Куракин А.В., Кононов А.М., Кононов П.И. Актуальные проблемы административного права: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 383 с.
- 5.13 Курс лекций по административно-процессуальному праву: учебное пособие / под общ. ред. В.И. Майорова. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2009. 230 с.
- 5.14 Лупарев Е.Б. Административное право: учебное пособие. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2016. 135 с.
- 5.15 Малько А.В., Затонский В.А. Правовая политика: основы теории и практики: учебно-методический комплекс. М.: Проспект, 2015. 352 с.
- 5.16 Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. 266 с.
- 5.17 Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: монография. Воронеж: Издательство Воронежского университета, 2005. 335 с.
- 5.18 Мотревич В.П. Аграрная история России (IX–XX вв.): учебное пособие. Екатеринбург: Уральское аграрное издательство, 2012. 448 с.

- 5.19 Никитин И.Н., Никитин А.И. Организация государственного ветеринарного надзора: учебник для вузов. 3-е изд., стер. СПб.: Лань, 2022. 460 с.
- 5.20 Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под. ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Ч. 1. Воронеж: Издательство ВГУ, 2016. 760 с.
- 5.21 Осейчук В.И. Теория государственного управления: учебник и практикум для вузов. М.: Юрайт, 2021. 342 с.
- 5.22 Поощрительные санкции в праве: общетеоретический и отраслевой аспекты: монография / под ред. А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2016. 400 с.
- 5.23 Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. 928 с.
- 5.24 Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М.: Норма, 2015. 320 с.
- 5.25 Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского юридического института, 2002. 474 с.
- 5.26 Стахов А.И. Административное надзорно-контрольное производство: учебное пособие. М.: РГУП, 2016. 104 с.
- 5.27 Стахов А.И. Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора: учебное пособие. М.: РГУП, 2017. 176 с.
- 5.28 Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: учебник для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. 685 с.
- 5.29 Стахов А.И., Писенко К.А., Порываев С.А., Мустафина-Бредихина Д.М. Административный процесс по делам, возникающим из контрольно-надзорных правоотношений: монография. М.: РГУП, 2023. 372 с.

6. Статьи

- 6.1 Баранов М.Л. Юридическая природа и формы государственного контроля // Административное и муниципальное право. 2011. № 10 (46). С. 80-84.
- 6.2 Батова В.Н. Изъятие животных и (или) продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных: проблемы административно-правового регулирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 1. С. 219-226.
- 6.3 Богачев А.И. Значение рыбохозяйственного комплекса в обеспечении продовольственной безопасности России // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Сельскохозяйственные науки. Экономические науки». 2018. Т. 4. № 1 (13). С. 47-55.
- 6.4 Воронин Б.А., Тухбатов И.А., Воронина Я.В. Карантин растений: история правового регулирования; современная практика // Аграрный вестник Урала. 2014. № 12 (130). С. 58-62.
- 6.5 Гаевский И.В., Джумагалиев О.К. Обустроенность зданий, сооружений, материально-техническая оснащенность пунктов по карантину растений (фитосанитарных контрольных постов), создаваемых на таможенной границе Евразийского экономического союза и в иных местах как залог повышения эффективности карантинного фитосанитарного контроля (надзора) // Карантин растений. Наука и практика. 2017. № 3 (21). С. 2-4.
- 6.6 Денисова Г.Д. О коллективных и индивидуальных субъектах административного права и административной ответственности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2009. № 2. С. 235-242.
- 6.7 Долида В.В., Костылев В.В. Роль органов ветеринарного и фитосанитарного надзора в обеспечении качества жизни граждан России // Актуальные проблемы сравнительного правоведения: сборник материалов IV Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и магистров

(г. Симферополь, 26 апреля 2019 г.). Симферополь: Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского, 2019. С. 383-388.

6.8 Дураев Т.А., Саранцева М.С. Правовое регулирование деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Саратовской области // Правовые институты и методы охраны окружающей среды в России, странах СНГ и Европейского союза: состояние и эффективность: сборник материалов IV Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов (г. Саратов, 6 октября 2017 г.). Саратов: Саратовский источник, 2017. С. 34-37.

6.9 Елкина В.В. К вопросу о системе и структуре территориальных органов Россельхознадзора // Вестник Костромского государственного университета. 2016. Т. 22. № 3. С. 255-258.

6.10 Заходнова Д.В., Шершнева И.И., Орехов Д.А., Виноходова М.В. К вопросу о систематизации обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по государственному контролю (надзору) в области ветеринарии // Вопросы нормативно-правового регулирования в ветеринарии. 2018. № 1. С. 20-23.

6.11 Зубарев С.М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6 (82). С. 23-32.

6.12 Игнатов А.Н., Челидзе Г.Г., Воробьева К.С. Риски распространения в РФ новых вирусных и бактериальных болезней овощных культур через предприятия защищенного грунта // Картофель и овощи. 2019. № 4. С. 18-21.

6.13 Калинин Г.И. Административно-правовые проблемы осуществления госветнадзора территориальными органами Россельхознадзора // Административное право. 2008. № 1. С. 3–10.

- 6.14 Калинин Г.И., Калинина Л.Е. Государственный ветеринарный надзор: пробелы в нормативно-правовом регулировании и проблемы при осуществлении // Современное право. 2009. № 10. С. 64-69.
- 6.15 Каплунов А.И., Балахонский В.В. О соотношении законности и правомерности как правовых категорий: проблема теоретической и методологической дифференциации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2023. № 2 (98). С. 44-50.
- 6.16 Кармазин С.А. Практика анализа фитосанитарного риска и оценки потенциального экономического ущерба окружающей среде в РФ // Защита и карантин растений. 2013. № 10. С. 31-33.
- 6.17 Каширгов И.Ф. Анализ правовых проблем в организации и осуществлении ветеринарного и фитосанитарного надзора // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 1-3. С. 199-202.
- 6.18 Кизилев В.В. Гражданский служащий в системе субъектов административного права // Вестник Омского юридического института. 2011. № 2 (15). С. 10-15.
- 6.19 Ковалев Г.К. Главрыбводу – 70. Органам рыбоохраны быть и впредь // Рыбное хозяйство. 2004. № 1. С. 9-13.
- 6.20 Кобзарь-Фролова М.Н. К вопросу о формировании особой группы отношений – административно-правовой охраны (постановка проблемы) // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 75-94.
- 6.21 Ковалевский М. Къ стопятидесетилѣтнему юбилею Вольнаго Экономическаго Общества // Вѣстникъ Европы. 1915. № 12. С. 389-399.
- 6.22 Коняев А.М. Фитосанитарный надзор в Омской области // Защита и карантин растений. 2009. № 5. С. 11-12.
- 6.23 Кошелева О.Э. Совершенствование карантинного фитосанитарного контроля при ввозе подкарантинной продукции на таможенную территорию Евразийского экономического союза // Бюллетень инновационных технологий. 2022. № 3 (23). С. 10-13.

- 6.24 Кузнецова О.А. Развитие государственного управления в агропромышленной сфере России // Вестник Самарского государственного университета. 2014. № 6 (117). С. 120-127.
- 6.25 Мартынов А.В., Черников В.В. Мораторий на проверки как специальный метод регулирования контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2023. № 1. С. 114-132.
- 6.26 Минина А.А., Атаян Г.Ю., Богатырева А.Т. Основные тренды контрольно-надзорной деятельности в условиях моратория на проверки // Аграрное и земельное право. 2023. № 1 (217). С. 79-82.
- 6.27 Миролюбова С.Ю. История и современность развития государственной ветеринарной службы и государственного ветеринарного контроля (надзора) в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 2 (49). С. 121-138.
- 6.28 Мирошников Е.В., Колесникова Н.С. Систематизация законодательства: понятие, значение, цели и задачи // The Scientific Heritage. 2021. № 58. С. 64-68.
- 6.29 Назаров П.А., Балеев Д.Н., Иванова М.И., Соколова Л.М., Каракозова М.В. Инфекционные болезни растений: этиология, современное состояние, проблемы и перспективы защиты растений // Acta Naturae. 2020. № 3 (46). С. 46-59.
- 6.30 Никонова Ю.Ш. Формы и методы государственного контроля (надзора) // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 3 (41). С. 202-210.
- 6.31 Осинцев Д.В. Государственное регулирование и государственное администрирование: соотношение правовых моделей // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2022. № 3 (35). С. 48-57.
- 6.32 Павлов А.В. Фитосанитарный надзор в Российской Федерации: практика, проблемы и пути их решения // Государственное регулирование социально-экономических процессов региона и муниципалитета: вызовы и

ответы современности: сб. науч. тр. магистрантов и преподавателей (г. Челябинск, 1 февраля 2020 г.). Челябинск: Изд-во Челябинского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2020. С. 215-226.

6.33 Панова И.В., Сеницина С.В. Административно-правовое регулирование правил рыболовства и охраны рыбных запасов: анализ зарубежного и российского законодательства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 1. С. 214-231.

6.34 Петрова Н.В. Место и роль вида экономической деятельности «рыболовство, рыбоводство» в экономике страны // Economics. 2017. № 1 (22). С. 63-67.

6.35 Петров М.П. Административная реформа в контексте новых явлений управленческой культуры // Российское право онлайн. 2018. № 1. С. 5-18.

6.36 Попов Л.Л. Ключевые проблемы государственного управления и административного права // Проблемы административного и административно-процессуального права: сборник научных трудов памяти Ю.М. Козлова. М.: МГЮА, 2005. С. 4-8.

6.37 Соколов А.Ю., Кротов К.С. Об общих принципах применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 5 (142). С. 84-98.

6.38 Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Влияние регионализации на правовую политику в сфере государственного контроля и надзора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 3. С. 256-265.

6.39 Соколов А.Ю., Лакаев О.А. К вопросу о позитивных санкциях в административном праве // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 8-11.

6.40 Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 24-35.

- 6.41 Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Региональный государственный контроль (надзор) в контексте правовой политики Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4. С. 9-19.
- 6.42 Спиридонов А.А. Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 10 (143). С. 102-116.
- 6.43 Спицына Т.А. Контрольно-надзорная деятельность в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса // Право. Законодательство. Личность. 2021. № 2 (33). С. 23-29.
- 6.44 Стариллов Ю.Н. От правильного понимания и уважения законности к ее верховенству // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 3 (30). С. 18-40.
- 6.45 Стахов А.И. О выделении контрольно-надзорного административного производства в сфере деятельности органов исполнительной власти // Вопросы экономики и права. 2016. № 2. С. 31-34.
- 6.46 Суворова С.П., Гослунова Е.И. Агропромышленный комплекс: понятие, становление, развитие // Международный научно-исследовательский журнал. 2016. № 4 (46). С. 116-120.
- 6.47 Сычѐва И.В., Земченкова С.А. Эффективность карантинного фитосанитарного контроля в Брянской области // Вестник Брянской государственной сельскохозяйственной академии. 2019. № 1 (71). С. 17-24.
- 6.48 Тихомирова Л.А. Проблемы разграничения полномочий в области охраны окружающей среды между органами государственной власти // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. № 2. С. 223-227.
- 6.49 Федорчукова Ю.Я., Бугаева Т.Н. Особенности организации деятельности контрольно-надзорных органов // Проблемы и перспективы развития системы учета, аудита и государственного управления в условиях цифровой экономики: материалы III Международной научно-практической конференции (г. Симферополь, 26 мая 2023 г.). Симферополь: Ариал, 2023. С. 933-936.

6.50 Фольмер Е.В., Кузнецова И.Г., Антошкина О.Г. Осуществление фитосанитарного надзора на территории Российской Федерации // Роль аграрной науки в устойчивом развитии сельских территорий: сборник VII Всероссийской (национальной) научной конференции с международным участием (г. Новосибирск, 20 декабря 2022 г.). Новосибирск: Золотой колос, 2022. С. 580-583.

6.51 Холиков И.В. Правовое регулирование и организация контрольно-надзорной деятельности: новые методические горизонты для новой дисциплины // Мир транспорта. 2022. Т. 20. № 3 (100). С. 100-103.

6.52 Чаннов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 2 (109). С. 178-183.

6.53 Шайдуллина В.К., Кырлан М.Г. Медиация в рамках контрольно-надзорной деятельности // Бизнес. Образование. Право. 2023. № 3 (64). С. 288-293.

6.54 Шаров А.Ф. Меры по сохранению и управлению морским рыболовством США на основе закона Магнусона-Стивенса // Вопросы рыболовства. 2015. № 4. С. 450-459.

6.55 Ястребов О.А. Проблемы классификации публичных субъектов административного права // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 12. С. 148.

7. Диссертации и авторефераты диссертаций.

7.1 Алиев В.А. Проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законодательства в системе агропромышленного комплекса России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 202 с.

7.2 Асадов А.М. Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения в сфере экономики и финансов: дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2014. 369 с.

- 7.3 Гаврилкина Ю.В. Административно-правовой статус государственных инспекций в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. 232 с.
- 7.4 Городецкая Е.А. Административно-правовое регулирование агропромышленного комплекса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 224 с.
- 7.5 Елисеев В.С. Государственное регулирование аграрных отношений: правовое обеспечение и защита имущественного интереса субъектов сельского хозяйства: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 481 с.
- 7.6 Захарова М.А. Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. 241 с.
- 7.7 Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 497 с.
- 7.8 Калинин Г.И. Государственное управление в сфере ветеринарии: содержание административно-правового регулирования и направления разрешения основных проблем: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2013. 25 с.
- 7.9 Корчагина И.В. Административно-правовое регулирование рыболовства и охраны запасов Каспийского региона: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2010. 159 с.
- 7.10 Лупарев Е.Б. Проблемы государственного регулирования сельского хозяйства в Российской Федерации (административно-правовые вопросы): дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 1998. 174 с.
- 7.11 Санникова С.С. Административно-правовое обеспечение продовольственной безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. 227 с.
- 7.12 Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012. 535 с.

8. Словари

8.1 Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. СПб.: Норинт, 2000. 1536 с.

8.2 Егорова Т.В. Словарь иностранных слов современного русского языка. М.: Аделант, 2014. 800 с.

9. Интернет-ресурсы

9.1 Доклад о правоприменительной практике по федеральному государственному контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов за 2021 год // Официальный сайт Федерального агентства по рыболовству. URL: https://fish.gov.ru/wp-content/uploads/2022/12/doklad_prav_praktika_2021.pdf (дата обращения: 25.10.2023).

9.2 Доклад С. Данкверта по фитосанитарному состоянию территории России в Государственной Думе (22 июня 2023 г.) // Официальный сайт Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору. URL: <https://fsvps.gov.ru/news/sergej-dankvert-predstavil-doklad-po-fitosanitarnomu-sostojaniju-territorii-rossii-v-gosudarstvennoj-dume/> (дата обращения: 25.10.2023).

9.3 Доклад Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору с обзором практики осуществления видов государственного контроля (надзора) с указанием проблем их осуществления, наиболее часто встречающихся нарушений обязательных требований за 2020 год // Официальный сайт Россельхознадзора. URL: https://fsvps.gov.ru/fsvps-docs/ru/practice/doklad_s_obzorom_praktiki_2020.pdf (дата обращения: 07.02.2022).

9.4 Закон Магнусона-Стивенса о сохранении рыбных ресурсов и управлении рыболовством в США 1976 г. (Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act) // Официальный сайт Конгресса США. URL:

<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/872/text> (дата обращения: 09.01.2024).

9.5 Закон США о координации рыболовства и сохранении дикой природы от 10 марта 1934 г. (The Fish and Wildlife Coordination Act) // Официальный сайт Конгресса США. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/872/text> (дата обращения: 09.01.2024).

9.6 Итоги деятельности Северо-Кавказского территориального управления Федерального агентства по рыболовству за 2021 год // Официальный сайт Северо-Кавказского территориального управления Росрыболовства. URL: <http://zkturr.ru/ou/40-1-0-182> (дата обращения: 25.02.2023).

9.7 Материалы совещания о мерах социально-экономической поддержки регионов от 16 марта 2022 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67996> (дата обращения: 13.10.2023).

9.8 Обзор правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов Верхнеобского территориального управления Федерального агентства по рыболовству за 1 полугодие 2022 года // Официальный сайт Верхнеобского территориального управления Росрыболовства. URL: <https://vtu-nsk.ru/gosudarstvennyj-kontrol-nadzor/obzor-pravoprimeritelnoj-praktiki-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-oblasti-rybolovstva-i-soxraneniya-vodnyx-biologicheskix-resursov-verxneobskogo-territorialnogo-upravleniya-federalnogo-agentstva-2> (дата обращения: 25.02.2023).

9.9 Официальный сайт Главного управления ветеринарии Удмуртской Республики. URL: <https://vetupr.org.ru/dokumenty/veterinarnoe-zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-o-veterinarii-proekt/> (дата обращения: 26.09.2022).

9.10 Официальный сайт Министерства сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия Королевства Испания. URL:

<https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/organigrama/> (дата обращения: 11.01.2024).

9.11 Официальный сайт Национальной службы морского рыболовства США. URL: <https://www.fisheries.noaa.gov/> (дата обращения: 09.01.2024).

9.12 Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <https://fsvps.gov.ru/files/naimenovaniya-podvedomstvennyh-organizacij/> (дата обращения: 11.10.2023).

9.13 Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <https://fsvps.gov.ru/fsvps/asf/news/14341.html> (дата обращения: 07.02.2022).

9.14 Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <https://fsvps.gov.ru/ru/fsvps/news/reform/docs-reform5.html> (дата обращения: 29.09.2022).

9.15 Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <https://fsvps.gov.ru/jepizooticheskaia-situacija/rossija/> (дата обращения: 25.10.2023).

9.16 Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <https://fsvps.gov.ru/ru/punkty-propuska> (дата обращения: 30.05.2023).

9.17 Официальный сайт Службы охраны рыбы и дикой природы США. URL: <https://www.fws.gov/> (дата обращения: 09.01.2024).

9.18 Официальный сайт ФГИС «ВетИС»-Меркурий URL: <https://vetrf.ru/vetrf-docs/mercuryquickstart/> (дата обращения: 08.01.2024).

9.19 Постановление Президента Федеративной Республики Бразилия от 1 января 2023 г. № 11.332 «Об утверждении организационной структуры и функций Министерства сельского хозяйства и животноводства» (Decreto N° 11.332, de 1º de Janeiro de 2023 “Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura e Pecuária e remaneja cargos em comissão e funções de confiança”)
// Официальный сайт Президента Федеративной Республики Бразилия. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11332.htm (дата обращения: 11.01.2024).

9.20 Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений в области ветеринарии» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/19919-8> (дата обращения: 08.01.2024).

9.21 Проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/FileData/GetDocContent/619a4d98-1500-46b9-995a-0398a4809c2c> (дата обращения: 21.01.2024).

9.22 Совещание о ходе проведения весенних полевых работ (18 мая 2023 г.) // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/71155> (дата обращения: 25.10.2023).

9.23 Совещание по развитию агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов (5 апреля 2022 г.) // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/68141> (дата обращения: 25.10.2023).

9.24 Указ № 2017-607 от 21 апреля 2017 г., устанавливающий особый статус органа ветеринарных санитарных инспекторов (Décret n° 2017-607 du 21 avril 2017 portant statut particulier du corps des inspecteurs de santé publique vétérinaire) // Официальный портал нормативных правовых актов Французской Республики. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034455856> (дата обращения: 11.01.2024).

9.25 Центральный аппарат Россельхознадзора // Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <https://fsvps.gov.ru/management-cat/centralnyj-apparat-rosselhoznadzo/> (дата обращения: 17.10.2023).

Приложения

Приложение 1

Проект внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О карантине растений»

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

... 7) федеральный государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор) – деятельность федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю (надзору) в области карантина растений, направленная на выявление карантинных объектов в подкарантинной продукции, на подкарантинных объектах, обеспечение соблюдения карантинных фитосанитарных требований, предупреждение и пресечение нарушений требований законодательства Российской Федерации в области карантина растений, **устранение последствий заноса и распространения возбудителей инфекционных заболеваний растений, мониторинг карантинного фитосанитарного состояния территории Российской Федерации**, выполнение международных обязательств и соблюдение законодательства государств-импортеров, государств – членов Евразийского экономического союза в области карантина растений...

Статья 7.1. Фитосанитарное расследование

1. Фитосанитарное расследование проводится федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации, при наличии сведений, указывающих на распространение инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний растений.

2. При осуществлении фитосанитарного расследования проводятся фитосанитарное обследование очага, подготовка и реализация

фитосанитарных мероприятий, необходимых для его устранения, оценка их эффективности и прогнозирование развития фитосанитарной обстановки.

3. При осуществлении фитосанитарного расследования должностные лица федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации, имеют право на:

1) беспрепятственный доступ к очагу распространения заболевания для его осмотра;

2) проведение опроса руководителей и работников хозяйств, в которых выявлены инфекционные и массовые неинфекционные заболеваний растений;

3) истребование необходимых для проведения фитосанитарного расследования документов;

4) осуществление отбора проб биологического материала и направление их на экспертизу.

4. Фитосанитарное расследование оформляется актом фитосанитарного расследования очага инфекционного или массового неинфекционного заболевания растений, содержание которого должно отражать причинно-следственную связь между факторами, способствующими формированию очага, и распространением соответствующего заболевания и комплекс мер по его локализации и ликвидации.

Проект внесения изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии»

Статья 9.1. Расследование причин инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний животных

1. Расследование причин инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний животных проводится федеральным органом исполнительной власти в области ветеринарного надзора при наличии сведений, указывающих на распространение инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний животных.

2. При осуществлении расследования причин инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний животных проводятся обследование очага, подготовка и реализация ветеринарно-санитарных мероприятий, необходимых для его устранения, оценка их эффективности и прогнозирование развития ветеринарно-санитарной обстановки.

3. При осуществлении расследования причин инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний животных должностные лица федерального органа исполнительной власти в области ветеринарного надзора имеют право на:

- 1) беспрепятственный доступ к очагу распространения заболевания для его осмотра;
- 2) проведение опроса руководителей и работников хозяйств, в которых выявлены инфекционные и массовые неинфекционные заболеваний животных, и жителей населенных пунктов в местах распространения таких заболеваний;
- 3) истребование необходимых для проведения расследования документов;

4) осуществление отбора проб патологического материала от сельскохозяйственных и диких животных и направление их на экспертизу.

4. Расследование причин инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний животных оформляется актом, содержание которого должно отражать причинно-следственную связь между факторами, способствующими формированию очага, и распространением соответствующего заболевания и комплекс мер по его локализации и ликвидации.

**Проект внесения изменений и дополнений в Федеральный закон
«О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»**

Статья 15.1. Права и обязанности должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю (надзору) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами

... Должностные лица федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю (надзору) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, имеют право:

...

проводить досмотр партий пестицидов и (или) агрохимикатов в специально оборудованных и оснащенных местах в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации или на складах временного хранения с отбором проб (образцов)...

Проект внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»

Статья 43.3. Права должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов

1. Должностные лица федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

...

7) останавливать судно и проверять документы, удостоверяющие личность лица, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно нарушает обязательные требования в области рыболовства.