

*На правах рукописи*



**Фесько Дмитрий Станиславович**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ПРАВ ГРАЖДАН И  
ОРГАНИЗАЦИЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)**

12.00.14 — Административное право; административный процесс

**Автореферат**

диссертации на соискание учёной степени  
кандидата юридических наук

**Нижний Новгород – 2021**

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского».

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ  
**Черников Валерий Васильевич**

**Официальные оппоненты:** **Стахов Александр Иванович,**  
доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО  
«Российский государственный университет  
правосудия» / кафедра административного права и  
процесса имени Н.Г. Салищевой, заведующий  
кафедрой

**Тарасов Анатолий Михайлович,**  
доктор юридических наук, профессор, заслуженный  
юрист РФ, ФГКОУ ВО «Академия управления  
Министерства внутренних дел Российской  
Федерации» / Научно-исследовательский центр,  
главный научный сотрудник

**Ведущая организация:** федеральное государственное бюджетное  
образовательно учреждение высшего образования  
«Воронежский государственный университет»

Защита состоится 17 декабря 2021 года в 13:00 часов на заседании объединённого диссертационного совета Д 999.125.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» по адресу: 603022, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» ([www.diss.unn.ru](http://www.diss.unn.ru)).

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 года.

Учёный секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук

Прилуков Максим Дмитриевич

## І. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Перед наукой административного права сегодня стоят масштабные и ответственные задачи. В повестке дня — осмысление хода и результатов реформы государственного контроля и надзора, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>1</sup>, вступившим в силу с 1 июля 2021 года, и Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»<sup>2</sup>, действующим с 1 ноября 2020 года (за исключением отдельных положений). Реформа, на необходимость проведения которой неоднократно обращал внимание Президент Российской Федерации В. В. Путин<sup>3</sup>, призвана повысить эффективность контрольной (надзорной) деятельности, освободить граждан и организации от чрезмерного административного давления, гарантировать им их права и законные интересы.

Цивилизованный государственный контроль (надзор) в обществе востребован и необходим: он позволяет оберегать правопорядок, охранять и защищать права и интересы граждан, предпринимателей, организаций и иных субъектов права. Достаточно сказать, что в 62 % случаях органы контроля и надзора находят у проверяемых лиц нарушения обязательных требований, каждая вторая проверка заканчивается возбуждением дела об административном правонарушении, в 12 % случаях нарушения обязательных требований квалифицируются как создающие непосредственную угрозу причинения вреда<sup>4</sup>.

Но, будучи средством укрепления законности и дисциплины в обществе, государственный контроль должен осуществляться в рамках закона, при строгом

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. — 2020. — № 31 (часть I). — Ст. 5007.

<sup>2</sup> СЗ РФ. — 2020. — № 31 (часть I). — Ст. 5006.

<sup>3</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. — 2012. — № 287. — 13 декабря; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. // Российская газета. — 2019. — № 38. — 21 февраля.

<sup>4</sup> См.: Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2019 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: НИУ ВШЭ, 2020. — С. 41.

соблюдении прав граждан и организаций. Вместе с тем практика, к сожалению, свидетельствует, что система государственного контроля (надзора) работает с издержками, контрольными (надзорными) органами допускаются многочисленные нарушения прав и законных интересов контролируемых лиц, в результате которых предприниматели и граждане несут большие материальные и репутационные издержки. Так, в 2020 году органами прокуратуры выявлено свыше 197 тыс. нарушений прав хозяйствующих субъектов<sup>1</sup>. В среде предпринимателей, согласно социологическим опросам, преобладает мнение, что их права и законные интересы недостаточно защищены<sup>2</sup>.

Поэтому вполне обосновано, что Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» гарантирует права контролируемых лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) рассматривает в качестве сущностного качества этой деятельности, а на контрольные (надзорные) органы возлагает обязанности по признанию, соблюдению и защите прав контролируемых лиц.

Безусловно, права членов социума, включая рассматриваемую категорию лиц, обеспечиваются системой многообразных инструментов политического, социального, экономического, культурного, идеологического и иного характера. Особое место в системе сдержек необоснованного вмешательства государства в деятельность проверяемых занимают правовые гарантии. Именно данные правовые средства в силу своих качеств и характеристик во многом ограничивают

---

<sup>1</sup> См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2020 г. / Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=58866781> (дата обращения: 29.07.2021 г.).

<sup>2</sup> См.: Приложение № 5 «Индекс „Административное давление — 2020“» к докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf> (дата обращения: 16.03.2021 г.); Приложение № 5 «Индекс „Административное давление — 2021“» к докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2021/1.pdf> (дата обращения: 01.07.2021 г.).

вседозволенность контрольных (надзорных) органов, их несанкционированное присутствие в делах контролируемых лиц. В основе своей они имеют административно-правовую природу и реализуются в рамках административно-правового способа регулирования общественных отношений, то есть являются административно-правовыми.

В этой связи важно составить целостную картину установленных законодательством гарантий, оценить место и роль данных средств в механизме административно-правового гарантирования прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), системно оценить широту и возможности их применения в целях обеспечения прав контролируемых лиц, определить механизмы реализации данных инструментов. Многоаспектное, комплексное рассмотрение обозначенной тематики будет способствовать формированию целостной концепции правового гарантирования прав контролируемых лиц, научному поиску путей совершенствования административно-правового регулирования государственного контроля (надзора) именно с позиций приоритета прав граждан и организаций.

Вышеназванные обстоятельства обусловили выбор темы диссертационного исследования, предопределили его объект, предмет, цели и задачи.

**Степень научной разработанности темы исследования.** В отечественной науке административного права отсутствуют монографические работы, непосредственно посвящённые теоретическому анализу и практике реализации административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). Самостоятельные исследования категории «административно-правовая гарантия» как средства (способа) обеспечения прав контролируемых лиц, её природы и содержания, видов и субъектов административно-правовых гарантий, путей повышения эффективности их действия в науке до настоящего времени не проводились.

Тема гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля и надзора (чаще всего безотносительно к видам гарантий) встречается на страницах научной и учебной литературы, но в самой

общей форме и она «теряется» среди других характеристик государственного контроля (надзора). Главным образом о гарантиях, в качестве которых рассматриваются самые разнообразные явления и процессы, говорится в связи с характеристикой правового статуса участников контрольных (надзорных) отношений, принципов государственного контроля (надзора), механизма обеспечения режима законности при осуществлении государственного контроля (надзора), регламентов и процедур контрольной (надзорной) деятельности, ответственности должностных лиц контрольных (надзорных) органов за нарушения прав предпринимателей.

Но обозначенные аспекты, во-первых, не исчерпывают всего объёма административно-правового гарантирования их прав. Понятие «гарантия» более многолико. Процессы гарантирования, помимо обеспечения режима законности в деятельности контрольных (надзорных) органов, восстановления нарушенных прав, включают в себя и другие меры, направленные на признание прав, их соблюдение, на создание благоприятных условий для реализации контролируемыми лицами своих законных интересов.

Во-вторых, в гарантиях прав в равной мере нуждаются не только хозяйствующие субъекты, но и граждане, деятельность которых также является предметом государственного контроля (надзора). В отношении них государство, как известно, осуществляет широкую палитру видов контроля и надзора<sup>1</sup>, что порой не учитывается при анализе системы государственного контроля и надзора. Между тем новый закон о государственном контроле (надзоре) ставит в равное положение организации и граждан с позиций применяемых механизмов государственного контроля (надзора) за их деятельностью и с точки зрения гарантированности реализации имеющихся у них прав как участников контрольных (надзорных) отношений.

---

<sup>1</sup> См.: Кнутов А. В., Плаксин С. М., Чаплинский А. В. Государственный и муниципальный контроль (надзор) в отношении граждан. Нормативное регулирование и реализация на практике. — М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2015. — 188 с.

Положение, при котором тема административно-правовых гарантий прав граждан и организаций, несмотря на привлекательность, относится к числу мало разработанных, отчасти можно объяснить тем, что в прямой постановке вопрос о гарантиях прав контролируемых лиц в базовых (общесистемных) законах о государственном контроле и надзоре не ставился. Он впервые использован в Федеральном законе от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», причём в контексте сущностной характеристики государственного контроля (надзора) (статья 2, глава 8).

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе административно-правового обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). Но, поскольку государственный контроль и надзор представляют собой сложное государственно-правовое явление, диссертант ограничил свои научные интересы при исследовании темы определёнными рамками: понятия «государственный контроль» и «государственный надзор» в диссертации используются как однопорядковые; в исследовании воспринят административный подход к государственному контролю (надзору), когда он рассматривается как функция исполнительной власти; вопрос об административно-правовых гарантиях исследуется преимущественно к правоотношениям, связанным с внешним федеральным государственным контролем (надзором).

**Предметом диссертационного исследования** выступают теоретические взгляды, правовые нормы и практика административно-правового обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора).

**Целью работы** является разработка теоретических и организационно-правовых основ административно-правовых гарантий как средств обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора).

Для достижения вышеуказанной цели было предусмотрено решение следующих задач:

— установление характера и видов прав граждан и организаций, которые подлежат административно-правовому гарантированию при осуществлении государственного контроля (надзора);

— выявление основных видов нарушений прав граждан и организаций, допускаемых контрольными (надзорными) органами;

— выяснение природы, сущности и свойств (черт) административно-правовых гарантий и их специфики в механизме обеспечения права граждан и организаций при осуществлении государственного контроля;

— систематизация многообразия административно-правовых гарантий, применяемых в интересах обеспечения прав граждан и организаций;

— раскрытие системы субъектов, обеспечивающих признание, соблюдение и защиту права граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), разработка предложений по повышению эффективности деятельности системы контрольных (надзорных) органов как гаранта прав контролируемых лиц;

— анализ нового законодательства о государственном контроле (надзоре) и оценка его возможностей в обеспечении гарантированности прав граждан и организаций как контролируемых лиц;

— исследование организационно-правовых способов защиты прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), выработка предложений по повышению их эффективности в административно-правовом поле;

— изучение обязательных требований как средств обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), определение путей их оптимизации в интересах гарантирования прав контролируемых лиц;

— выявление гарантирующего значения для обеспечения прав контролируемых лиц современных информационных технологий, дистанционных



форм осуществления государственного контроля (надзора), риск-ориентированного подхода к его организации, изучение имеющегося опыта в этой области;

— анализ практики применения отдельных видов административно-правовых гарантий в целях обеспечения прав контролируемых лиц, выработка предложений по повышению эффективности их действия.

**Методологическую основу исследования** составили универсальные научные методы познания: исторический, диалектический, логический, эмпирический, анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия, обобщение. Из специальных методов в ходе исследования применялись: системный, структурно-функциональный, формально-юридический методы, метод сравнительного правоведения, социологические методы (наблюдение, опросы, анализ документов), другие методы.

Данные методы создали основу для полного и всестороннего исследования административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля и надзора, их классификации, определения путей повышения их потенциала, а также позволили исследовать административно-правовые гарантии с другими правовыми категориями, сопровождающими деятельность государства по обеспечению прав контролируемых лиц.

**Теоретической основой исследования** послужили научные труды ведущих учёных в области административного права, теории государства и права, конституционного права, гражданского права, финансового права и других отраслей знаний, связанные с разрабатываемой темой.

Исследование опиралось на большое число классических трудов по вопросам государственного контроля и надзора, которые хотя и не относятся напрямую к теме диссертации, но тем не менее вносят неоценимый вклад в понимание проблем обеспечения прав граждан и организаций в ходе контрольной (надзорной) деятельности. Это работы Ю. Е. Аврутина, Г. В. Атаманчука, В. Г. Афанасьева, В. П. Беляева, Д. Н. Бахраха, Е. К. Глушко, В. М. Горшенёва,

Е. Ю. Грачёвой, О. В. Гречкиной, А. И. Гурина, С. М. Зубарева, С. М. Зырянова, А. И. Каплунова, Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, А. В. Липунцовой, А. В. Лунева, В. И. Майорова, Н. В. Макарейко, А. В. Мартынова, А. Ф. Поздрачева, Л. Л. Попова, Ф. С. Разаренова, Б. В. Россинского, Н. Г. Салищевой, И. А. Склярова, Ю. Н. Старилова, А. И. Стахова, М. С. Студеникиной, А. М. Тарасова, Ю. А. Тихомирова, В. Е. Чиркина, В. В. Черникова, И. Б. Шахова, Е. В. Шориной, О. А. Ястребова и многих других учёных.

Предметно проанализированы фундаментальные научные источники, посвящённые изучению гарантий реализации и защиты прав граждан и организаций, имеющиеся в общей теории права, в административном праве, в других отраслях права. В этой связи изучены работы Е. Б. Абакумовой, С. С. Алексеева, Ю. В. Анохина, В. К. Бабаева, Ю. С. Бережного, Н. И. Буденко, В. Н. Бутылина, В. М. Васильева, В. В. Волковой, С. А. Высоцкого, А. Л. Гусевой, А. М. Ибрагимова, А. Н. Жеребцова, Г. Б. Зубовского, Н. В. Витрука, В. В. Волковой, Л. Ш. Гумерова, В. В. Лазарева, А. В. Лошкарёва, Е. А. Лукашевой, А. С. Мордовца, А. И. Павловского, В. А. Поникарова, Н. В. Поправко, И. В. Ростовщикова, З. А. Саидова, Т. В. Синюковой, А. В. Филатовой, Е. Н. Хазова, Я. В. Цыганковой, Д. Ю. Шапсугова, Б. С. Эбзеева и других учёных.

**Нормативную основу исследования составили:** Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», другие федеральные законы и подзаконные акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также официальные документы государства, относящиеся к предмету исследования.

**Эмпирическую основу исследования** составили статистические данные, фактологические материалы, результаты социологических исследований, аналитические выводы и предложения, которые содержат:

— ежегодные доклады Минэкономразвития России, других федеральных органов исполнительной власти об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора);

— аналитические доклады «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации», подготавливаемые Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» и Российским союзом промышленников и предпринимателей;

— отчёты, доклады, сборники и иные материалы, подготавливаемые Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации;

— ежегодные доклады Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, представляемые Президенту Российской Федерации;

— ежегодные доклады о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Кроме того, использовались официальные данные административной и судебной статистики, материалы судебной и правоприменительной практики в исследуемой области.

Изучено 340 решений судебных органов по делам, связанным с обжалованием решений и действий (бездействия) должностных лиц контрольных (надзорных) органов.

В процессе исследования проведён опрос 68 участников V Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально-значимых сферах деятельности общества и государства», проведённой на базе Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского в июне 2019 года.

Постановке исследовательских задач, формированию выводов и предложений способствовал собственный практический многолетний опыт работы в органах внутренних дел, а также в юридической компании «Alliance Legal Consulting Group».

**Научная новизна диссертационной работы** состоит в том, что комплексные исследования темы гарантирования прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) административно-правовыми средствами ранее в науке не проводились.

В результате проведённого исследования:

— доказано, что административно-правовое гарантирование является необходимым элементом механизма обеспечения прав контролируемых лиц и существенной характеристикой системы государственного контроля (надзора);

— разработано и сформулировано на основе теоретического анализа существующих трудов, действующего законодательства и правоприменительной практики авторское определение административно-правовых гарантий прав контролируемых лиц;

— определено теоретическое и практическое назначение (функции) административно-правовых гарантий прав контролируемых лиц и их основные черты (признаки) при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;

— разработаны критерии классификации административно-правовых гарантий и определены их основные виды;

— определена система субъектов реализации административно-правовых гарантий контролируемых лиц (гарантов), охарактеризована их роль в обеспечении прав контролируемых лиц, установлены отдельные проблемы, имеющиеся в деятельности контрольных (надзорных) органов как гарантов прав контролируемых лиц и предложены пути их решения;

— проведён системный анализ современного законодательства Российской Федерации, которым устанавливаются гарантии прав контролируемых лиц, и определены направления его совершенствования;

— доказано значение для обеспечения прав контролируемых лиц обоснованных обязательных требований и названы направления их дальнейшей модернизации;

— определены и обоснованы административные и судебные механизмы защиты прав и законных интересов контролируемых лиц как способы реализации гарантий;

— показаны возможности для гарантирования прав контролируемых лиц новых технологий контрольной (надзорной) деятельности, обобщён имеющийся здесь опыт и высказаны рекомендации по более широкому применению этих технологий;

— сформулированы предложения по повышению эффективности и результативности административно-правового гарантирования прав контролируемых лиц.

Реализуя поставленные в диссертации цели и задачи, на защиту выносятся следующие **новые или содержащие элементы новизны положения, выводы и предложения:**

1. Положения, касающиеся рассмотрения гарантированности прав граждан и организаций в процессе контрольной (надзорной) деятельности как важнейшего показателя эффективности функционирования системы государственного контроля (надзора), её результативности и как самостоятельного принципа государственного контроля (надзора).

2. Вывод о том, что административно-правовые гарантии являются необходимым, незаменимым и интегративным элементом механизма обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). Во многом благодаря ним удаётся сдерживать должностных лиц контрольных (надзорных) органов от неправомερных действий, охранять и защищать права контролируемых лиц при их нарушении.

3. Взгляды диссертанта на природу, понятие, черты (свойства), назначение, виды и механизмы повышения эффективности действия административно-

правовых гарантий как средства обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора).

4. Определение административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля в виде совокупности административно-правовых норм, основанных на них юридических и организационных действий полномочных субъектов, направленных на признание, соблюдение и защиту прав граждан и организаций как контролируемых лиц, предупреждение, выявление и пресечение нарушений этих прав, выравнивание юридических возможностей контролируемых лиц и контрольных (надзорных) органов в реализации своей правосубъектности, ограничение субъективного усмотрения в деятельности контрольных (надзорных) органов.

5. Утверждение, что Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и положения Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» закладывают новую схему координат во взаимоотношениях контрольных (надзорных) органов и контролируемых лиц, основой которой является признание, соблюдение и защита прав граждан и организаций. Они существенно расширяют систему гарантий прав граждан и организаций. Задача видится в том, чтобы реализовать потенциал этих законов.

6. Вывод, что действующее административное законодательство устанавливает разный набор гарантий для контролируемых лиц в зависимости от вида государственного контроля (надзора), в рамках которого оценивается соблюдение обязательных требований. Такая ситуация, по мнению диссертанта, является ненормальной с позиций определённости правового регулирования общественных отношений, ставит в неравное положение граждан и организации при осуществлении в отношении разных видов государственного контроля (надзора). Автор предлагает распространить на все виды государственного контроля (надзора) гарантии прав контролируемых лиц, установленных Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ. Особенности же

реализации этих базовых гарантий и дополнительные гарантии должны устанавливаться федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации о видах государственного контроля (надзора).

7. Предложения по уточнению и расширению действующей системы законодательных гарантий прав граждан при осуществлении государственного контроля (надзора), касающиеся гарантий-принципов, гарантий-обязанностей, гарантий-дозволений, гарантий-санкций. В частности, автором предлагается: обязать контрольные (надзорные) органы доводить проекты планов проверок до сведения субъектов предпринимательской деятельности в целях учёта их мнения; предоставить контролируемым лицам возможность знакомиться с жалобами граждан, которые стали основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, в том числе с обращениями, поступившими в органы прокуратуры; ограничить круг оснований проведения внеплановых проверок по сообщениям граждан только сообщениями о грубых нарушениях их прав; закрепить право контролируемых лиц вести фотосъёмку, аудио- и видеозапись при проведении профилактического или контрольного (надзорного) мероприятия, если совершение указанных действий не запрещено федеральными законами и если эти действия не создают препятствий для проведения указанных мероприятий; предоставить контролируемому лицу возможность в процессе консультаций знакомиться со всеми материалами дела и давать на них возражения, если таковые имеются в тех случаях, когда в процессе контрольного (надзорного) мероприятия были допущены грубые нарушения при его проведении; предоставить контролируемым лицам право участвовать в рассмотрении своей жалобы в качестве стороны при обжаловании в административном порядке; усовершенствовать действующий порядок возмещения вреда, причинённого гражданам и организациям действиями контрольных (надзорных) органов.

8. Положение о том, что институт административной ответственности контрольных (надзорных) органов за нарушения при осуществлении государственного контроля (надзора) не в полной мере выполняет свои функции и

его эффективность должна быть усилена. Равным образом важно устранить противоречия и пробелы в законодательстве относительно трактовки и видов грубых нарушений требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), которые являются основанием для принятия решения о недействительности результатов контрольного (надзорного) мероприятия и привлечения должностных лиц к административной ответственности. В этой связи сформулированы предложения о внесении согласованных изменений в федеральные законы: «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в статью 19.6.1 КоАП РФ.

9. Положение об особой роли в обеспечении прав контролируемых лиц самих контрольных (надзорных) органов. Они в первую очередь заинтересованы в том, чтобы возложенные на них задачи достигались законным способом, при соблюдении прав граждан и организаций. Внешнее принуждение контрольных (надзорных) органов к соблюдению прав контролируемых лиц всегда затратно и негативно сказывается на их авторитете. Автором высказаны или поддержаны высказанные в литературе ряд предложений о рационализации организационной и функциональной структуры системы контрольных (надзорных) как гарантов прав контролируемых лиц: устранение дублирования в полномочиях контрольных (надзорных) органов; выделение среди них координаторов соответствующих направлений контрольной (надзорной) деятельности; сосредоточение усилий федеральных служб только на надзорных функциях; исключение практики, когда государственные органы одновременно осуществляют функции по оказанию публичных услуг и оценке качества этих услуг; уточнение организационно-правового статуса государственных учреждений как субъектов контрольной (надзорной) деятельности; важность подробной регламентации в положениях о контрольных подразделениях и субъектах ведомственного контроля, должностных регламентах соответствующих работников полномочий по соблюдению прав граждан и организаций, обеспечению гарантий этих прав.



10. Вывод о повышении значимости для гарантирования прав граждан и организаций в нынешних условиях цифровизации информационного взаимодействия между участниками контрольных (надзорных) отношений, дистанционных методов контроля, организации мероприятий по контролю на основе риск-ориентированного подхода. В этой связи автором предложено рассматривать требование об активном внедрении в интересах обеспечения прав контролируемых лиц этих новых технологий в качестве доктринального положения современной политики государства в области государственного контроля (надзора). Полезность и эффективность такого подхода убедительно подтверждаются практикой контрольной (надзорной) деятельности в условиях сложной эпидемиологической обстановки, которая обобщена в диссертации. Но при этом подчеркнута важность сохранения конфиденциальности информации о проверяемой деятельности, доступа контролируемых лиц к данным о своей деятельности, содержащимся в информационных системах. Пока эти вопросы решены не в полной мере.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** определяются теми выводами и предложениями, которые содержатся в диссертации, и обусловлена новизной и актуальностью затронутых в ней вопросов и предлагаемых вариантов их решения.

Результаты диссертационного исследования вносят определённый научный вклад в развитие представлений об административно-правовых гарантиях прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). Они могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях вопросов административно-правового гарантирования прав контролируемых лиц.

Предложения и рекомендации, содержащиеся в диссертации, возможно использовать при разработке мер по совершенствованию законодательства о государственном контроле (надзоре), повышению эффективности и укреплению режима законности контрольной (надзорной) деятельности.

Материалы диссертационного исследования могут быть полезны в учебном процессе при проведении занятий по административному, конституционному и

другим отраслям публичного права, при подготовке лекций, пособий и рекомендаций для студентов, субъектов предпринимательской деятельности и работников контролирующих органов.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные результаты диссертационного исследования изложены в 15 научных статьях и публикациях, 7 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК РФ.

Основные теоретические положения исследования, выводы и предложения диссертанта доложены на 12 международных и всероссийских научных и научно-практических конференциях, в частности, на Всероссийской научно-практической конференции «Критерии в праве: теория, практика, техника» (IX Бабаевские чтения) (Нижний Новгород, 24–25 мая 2018 г.), XX Международном научно-практическом форуме «Юртехнетика» в формате круглого стола и в жанре дискуссионного клуба «Риски в законотворчестве, правореализации, юридической науке: техника формирования и функционирования системы управления» (Нижний Новгород, Нижегородская академия МВД России, 27–28 сентября 2018 г.), Международной научно-практической конференции «Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности в сфере экономической деятельности: теория и практика («Лазаревские чтения»)) (Москва, ИГП РАН, 25 октября 2018 г.), II Международной конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов» (Москва, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации при содействии Российского института дружбы народов и Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, 8 ноября 2018 г.), XVI Международной научно-практической конференции, посвящённой памяти М. И. Ковалёва на тему «Ошибка: право или ответственность?» (Екатеринбург, Уральский государственный юридический университет, 15 февраля 2019 г.), XX Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» в рамках XIV и IX Московской юридической недели (Москва, МГУ, МГЮА им. О. Е. Кутафина, 5–7 апреля 2018 г.; 26–29 ноября 2019 г.), IV, V и VI ежегодной

Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (Нижний Новгород, ННГУ им. Н. И. Лобачевского, 12 апреля 2018 г.; 7–8 июня 2019 г.; 1–2 июля 2021 г.); и др.

Результаты диссертационного исследования докладывались на кафедре административного и финансового права юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского.

На основе диссертации подготовлены предложения, которые направлены в адрес Комитета Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации по контролю и регламенту, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Научно-образовательного центра Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА).

Структура диссертации определяется поставленной проблематикой, объектом, предметом, а также задачами, логикой и целью исследования и представлена введением, двумя главами, объединяющими восемь параграфов, заключением, библиографическим списком использованных источников и приложениями.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы, излагаются цель, задачи, объект и предмет исследования, методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы диссертации, формулируются основные положения, выносимые на защиту, показывается теоретическое и практическое значение результатов исследования, указываются способы и сферы апробации и внедрения результатов диссертационного исследования.

Первая глава **«Административно-правовые гарантии в системе обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)»** содержит четыре параграфа.

Первый параграф главы **«Права граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) как объект правового гарантирования»** посвящён исследованию понятия и видов прав контролируемых лиц, гарантий обеспечения их действия при осуществлении государственного контроля (надзора).

Права граждан и организаций рассматриваются как мера свободы поведения (мера дозволенного), которая разрешена им государством в отношениях с контрольными (надзорными) органами в связи с деятельностью последних. Констатируется, что на практике эти права зачастую нарушаются. Поэтому возникает необходимость в обеспечении их действия. Одним из механизмов такого обеспечения являются гарантии.

В параграфе характеризуется система гарантий прав контролируемых лиц при осуществлении государственного контроля (надзора), состоящая из группы общих и правовых разновидностей. В качестве гарантий общего вида рассматриваются различные экономические, политические, идеологические, социальные и организационные факторы, которые создают предпосылки для правомерной реализации прав граждан и организаций.

Правовые гарантии, понимаемые как совокупность норм права и осуществляемых на их основе действий соответствующих субъектов, выполняют роль специальных инструментов в системе гарантирования прав контролируемых лиц. Они призваны создать устойчивую правовую среду для реализации этих прав, сдерживать неправомерные действия должностных лиц контрольных (надзорных) органов, защищать нарушенные права. Разновидностью правовых гарантий являются административно-правовые гарантии.

Во втором параграфе **«Понятие, назначение и сущность административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)»** раскрывается существо

рассматриваемых видов административно-правовых гарантий, их основные черты и функции.

Анализ природы административно-правовых гарантий прав контролируемых лиц и научных источников по проблеме позволил диссертанту выделить ряд их основных свойств. К таким чертам отнесены: публично-правовая природа; реализация в рамках административно-правового способа регулирования общественных отношений; обслуживающий, оберегающий и охранительный характер по отношению к правам контролируемых лиц; выполнение роли средства сдерживания отклоняющегося поведения со стороны других участников контрольных (надзорных) отношений; действие в связи с негативной практической деятельностью контрольных (надзорных) органов; обьективированность и формализованность в нормах административного права, различных административно-процессуальных документах и действиях и некоторые другие.

Назначение и сущность административно-правовых гарантий по отношению к правам контролируемых лиц проявляются в их функциях. Диссертант выделяет семь таких функций: предупреждение нарушений прав контролируемых лиц со стороны контрольных (надзорных) органов; содействие выявлению и пресечению нарушений прав граждан и организаций при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности; защита прав контролируемых лиц при их нарушении контрольными (надзорными) органами; содействие созданию организационно-правовых условий для реализации прав контролируемыми лицами; ограничение субъективного усмотрения в деятельности контрольных (надзорных) органов; содействие выравниванию юридических возможностей контролируемых лиц и контрольных (надзорных) органов в реализации своей правосубъектности; укрепление режима законности в контрольно-надзорной деятельности.

В третьем параграфе **«Виды административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)»** даётся систематизация рассматриваемых административно-правовых

средств. Диссертант классифицирует гарантии по следующим признакам: по форме выражения; по функциональному назначению; в зависимости от стадий контрольно-надзорного производства; по характеру предписаний и совершения действий; в зависимости от объекта воздействия; по способу защиты прав граждан и организаций и по другим основаниям. В диссертации дана характеристика каждого из названных видов.

Подробно проанализированы гарантии-принципы, гарантии-обязанности, гарантии-запреты, гарантии-дозволения, гарантии-поощрения, гарантии-санкции, гарантии-рекомендации.

В четвёртом параграфе **«Субъекты реализации административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)»** сформулировано понятие субъекта реализации административно-правовых гарантий прав контролируемых лиц, охарактеризована компетенция основных из них, высказаны предложения по оптимизации функционирования контрольных (надзорных) органов как гарантов прав контролируемых лиц.

Основываясь на существующих в науке подходах, диссертант в качестве субъектов реализации административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) рассматривает те субъекты права, на которых законом возложена обязанность соблюдать, исполнять и применять эти гарантии или которым предоставлено право использовать данные правовые средства.

Все субъекты реализации административно-правовых гарантий прав контролируемых лиц в зависимости от их места в социальной структуре общества и предоставленных полномочий диссертант разделяет на две группы: участники административных контрольных (надзорных) отношений и органы и должностные лица, которым законом предоставлено право реализовывать эти гарантии (внешние субъекты).

Первую группу образуют контрольные (надзорные) органы и сами контролируемые лица. Во вторую группу входят: 1) органы управления

контрольными (надзорными) органами; 2) прокуратура Российской Федерации; 3) суд; 4) иные органы и организации.

Вторая глава **«Направления повышения эффективности административно-правового гарантирования прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)»** состоит из четырёх параграфов.

В первом параграфе **«Совершенствование административного законодательства о гарантиях прав контролируемых лиц»** анализируется новое законодательство о государственном контроле (надзоре) с позиций его значимости для гарантирования прав контролируемых лиц, высказываются предложения по его дальнейшему совершенствованию.

Делается вывод, что для гарантирования прав граждан и организаций принципиальное значение имеют положения нового закона о приоритетности профилактических мероприятий по отношению к контрольным (надзорным) действиям, о включении негосударственных механизмов по стимулированию добросовестного поведения контролируемых лиц, об установлении в новом законе исчерпывающего перечня видов контрольных (надзорных) мероприятий и подробных правил их проведения, об ориентировании контрольных (надзорных) органов на использование в работе современных информационных технологий, о новой системе показателей результативности и эффективности государственного контроля (надзора) и другие.

Вместе с тем отмечается, что законодательство о гарантиях прав контролируемых лиц объективно нуждается в дальнейшем развитии. И не только потому, что новый закон по-прежнему не содержит ряда гарантий, необходимых для должного обеспечения прав контролируемых лиц при осуществлении государственного контроля (надзора), но и в связи с новыми социально-правовыми реалиями, видоизменяющими характер и технологии контрольной (надзорной) деятельности. Соответствующие предложения на этот счёт были сформулированы в первой части автореферата диссертации.

Во втором параграфе **«Модернизация системы обязательных требований»** раскрываются понятие и виды обязательных требований, исследуется роль обязательных требований для обеспечения прав контролируемых лиц, анализируется в этой связи Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», высказаны авторские суждения о путях дальнейшей модернизации обязательных требований.

Диссертант подчёркивает, что обязательные требования в системе государственного контроля (надзора) выполняют вполне конкретную функциональную роль, во многом предопределяя характер взаимоотношений контрольных (надзорных) органов и контролируемых лиц, определяя границы мероприятий по контролю и надзору и ограничивая пределы активности инспекторов и обязанного поведения контролируемых лиц. В этой связи важно продолжить безусловную и полную реализацию положений нового законодательства относительно формы, содержания и качества обязательных требований.

В третьем параграфе **«Способы защиты прав контролируемых лиц»** основное внимание уделено анализу досудебного и внесудебного способов защиты прав контролируемых лиц. При этом обосновывается положение, что внесудебный порядок не тождественен административному порядку. Контролируемые лица при нарушении их прав могут обращаться не только к вышестоящим контрольным органам, но и в другие органы, и к другим должностным лицам в соответствии с их компетенцией.

В механизме обеспечения режима законности в деятельности контрольных (надзорных) органов предлагается повысить роль административной ответственности должностных лиц контрольных (надзорных) органов за несоблюдение гарантий прав контролируемых лиц и института возмещения вреда, причиняемого гражданам и организациям их действиями, содержатся на этот счёт соответствующие аргументы и предложения.



Четвёртый параграф «**Внедрение современных технологий государственного контроля (надзора) как гарантия обеспечения прав контролируемых лиц**» посвящён вопросам использования в контрольной (надзорной) деятельности новых форм, методов, процедур и инструментов, основанных на современных научных знаниях и цифровых технологиях.

В диссертации обобщена практика внедрения в контрольную (надзорную) деятельность электронных форм взаимоотношений, дистанционных (удалённых), бесконтактных способов контроля (надзора), риск-ориентированного подхода к организации контрольной (надзорной) деятельности и сделан вывод, что данные технологии не только обеспечивают рациональность и оптимальность самой контрольной (надзорной) деятельности, но и способствуют соблюдению прав контролируемых лиц, делают прозрачными отношения контрольных (надзорных) органов с гражданами и организациями, сужают пространство для усмотрения со стороны проверяющих.

Диссертант положительно оценивает с позиций обеспечения прав контролируемых лиц использование таких новых форм государственного контроля (надзора), как самообследование, специальные режимы государственного контроля (надзора) (в частности, мониторинга), предусмотренных Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Задача состоит в их активном внедрении в контрольную (надзорную) практику органов публичного управления.

В **заключении** сформулированы основные научные выводы и практические рекомендации, полученные автором в процессе диссертационного исследования.

**Приложение** содержит: результаты социологического опроса; предложения диссертанта по изменению законодательства, оформленные в виде проектов федеральных законов; графические таблицы, отражающие классификации видов административно-правовых гарантий и субъектов, их реализующих.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях  
общим объёмом 8,47 п. л.:**

*1. Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание учёной степени кандидата наук:*

1. Фесько Д.С. Контрольные (надзорные) органы как гаранты обеспечения прав контролируемых лиц (развивая идеи профессора В. В. Черникова) [Текст] / Д.С. Фесько // Административное право и процесс. — 2021. — № 8. — С. 23–28 (0,6 п.л.).

2. Фесько Д.С. Новое законодательство о государственном контроле (надзоре) и гарантии прав контролируемых лиц [Текст] / Д.С. Фесько // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. — 2021. — № 1. — С. 163–171 (0,9 п.л.).

3. Фесько Д.С. Контрольно-надзорная деятельность государства в условиях административно-правового режима повышенной готовности [Текст] / Д.С. Фесько // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2020. — № 11. — С. 29–36 (0,6 п.л.).

4. Фесько Д.С. Цифровизация контроля как гарантия прав граждан и организаций при его осуществлении [Текст] / Д.С. Фесько // Административное право и процесс. — 2020. — № 3. — С. 63–68 (0,5 п.л.).

5. Фесько Д.С. Способы обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): понятие и виды [Текст] / Д.С. Фесько // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. — 2020. — № 1. — С. 168–175 (0,8 п.л.).

6. Фесько Д.С. Административный контроль (надзор) как функция органов охраны правопорядка [Текст] / Д.С. Фесько // Административное право и процесс. — 2018. — № 11. — С. 74–79 (0,5 п.л.).

7. Фесько Д. С. Административно-правовые гарантии прав граждан и юридических лиц при осуществлении государственного контроля и надзора:

природа, понятие, виды [Текст] / Д.С. Фесько // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. — 2018. — № 3. — С. 157–163 (0,7 п.л.).

*II. Научные статьи, опубликованные в других печатных изданиях:*

8. Фесько Д.С. Контрольно-надзорные процедуры в условиях новых информационных технологий [Текст] / Д.С. Фесько // Права и обязанности гражданина и публичной власти: поиск баланса интересов: XVII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) и XX Международная научно-практическая конференция юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова (МГУ) (26–29 ноября 2019 года): в 5 ч. Ч. 5. — М.: Проспект, 2020. — С. 156–160 (0,5 п.л.).

9. Фесько Д.С. Соблюдение гражданами и организациями обязательных требований как предмет государственного контроля (надзора) [Текст] / Д.С. Фесько // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы V Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 7–8 июня 2019 года) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А.В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 181–189 (0,6 п.л.).

10. Фесько Д.С. Административное обжалование в системе гарантий прав предпринимателей при проведении государственного контроля [Текст] / Д.С. Фесько // Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности в сфере экономической деятельности: сборник материалов международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения», посвящённой памяти д. ю. н., заслуженного юриста РСФСР Е. В. Шориной (Россия, г. Москва, 25 октября 2018 года). — М.: Кнорус, 2019. — С. 221–228 (0,5 п.л.).

11. Фесько Д.С. Внесудебная защита прав граждан при проведении государственного контроля (надзора) и место в ней уполномоченных по правам

человека [Текст] / Д.С. Фесько // Проблемы защиты прав человека на Евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов: материалы II Международной конференции, посвящённой 70-летию принятия Всеобщей декларации прав человека и 25-летию принятия Конституции Российской Федерации (Россия, г. Москва, 8 ноября 2018 года). — М.: РУДН, 2019. — С. 267–274 (0,5 п.л.).

12. Фесько Д.С. Риск-ориентированный подход при организации государственного контроля и надзора в сфере предпринимательства: некоторые вопросы применения [Текст] / Д.С. Фесько // Юридическая техника. Ежегодник XX международной научно-практической конференции «Риски в законодательстве, правореализации, юридической науке: техника формирования и функционирования системы управления» (Россия, г. Нижний Новгород, 27–28 сентября 2018 года). — Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, Академия управления МВД России, НИИП-центр «Юридическая техника», 2019. — № 13. — С. 775–779 (0,5 п.л.).

13. Фесько Д.С. К вопросу о понятии и видах административно-правовых гарантий прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля [Текст] / Д.С. Фесько // Будущее российского права: концепты и социальные практики. V Московский юридический форум: материалы XIV Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения) (Россия, г. Москва, 5–7 апреля 2018 года): в 4 ч. Ч. 2. — М.: РГ-Пресс, 2018. — С. 92–97 (0,4 п.л.).

14. Фесько Д.С. Принцип законности при осуществлении государственного контроля и надзора в сфере бизнеса: некоторые аспекты применения [Текст] / Д.С. Фесько // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвящённой 90-летию профессора И. А. Складова (Россия, г. Нижний Новгород, 12 апреля 2018 года) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2018. — С. 152–166 (0,9 п.л.).

15. Фесько Д.С. К вопросу о критериях качества законодательства в области контроля и надзора [Текст] / Д. С. Фесько // Критерии в праве: теория, практика, техника: сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 24–25 мая 2018 года). — Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2018. — С. 511–518 (0,5 п.л.).