# ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»

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

#### Диссертация

на соискание учёной степени кандидата юридических наук

#### Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Черников Валерий Васильевич

#### Оглавление

Введение	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •					4
Глава 1.	Администр	ативно-п	равовые	гаранти	и в сис	теме
обеспечения п	рав граждан	н и ор	ганизаций	при	осуществл	ении
государственног	го контроля (н	адзора)	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •		• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	22
§ 1. Π <sub>J</sub>	рава гражда	н и о	рганизаций	і при	осуществл	ении
государственного	о контроля	(надзо	ра) как	объе	кт право	вого
гарантирования		• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •			• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	22
§ 2. Поня	тие, назначен	ие и су	щность ад	министра	тивно-право	овых
гарантий прав гр	оаждан и орган	изаций пј	ои осущест	влении го	осударствен	НОГО
контроля (надзор	oa)	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •		• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	42
§ 3. Видн	ы администра	тивно-пра	вовых гар	антий п	рав гражда	н и
организаций	при осуще	ествлении	госуда	арственно	го конт	роля
(надзора)	•••••	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •			• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	57
§ 4. Субъе	екты реализаци	и админи	истративно-	-правовых	к гарантий	прав
граждан и орга	низаций при	осущестн	злении гос	сударстве	нного конт	роля
(надзора)	•••••	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •			• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	83
Глава	2. Направ	вления	повыше	ния	эффективн	ости
административн	но-правового	гарант	ирования	прав	граждан	И
организаций	при осуще	ствлении	госуда	рственно	го контј	роля
(надзора)			• • • • • • • • • • • • • • •			.110
§ 1. Cob	ершенствовани	ие админ	истративно	ого зако	нодательств	sa o
гарантиях прав ко	онтролируемы	х лиц				.110
§ 2. Модерн	низация систем	ны обязате	эльных треб	бований	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	.129
§ 3. Способ	Бы защиты пран	в контролі	ируемых ли	щ	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	149
§ 4. Внедр	ение современ	ных техн	нологий го	сударстве	нного конт	роля
(надзора) как гара	антия обеспече	ения прав	контролиру	уемых ли	ц	.170
Заключени	ие					.191
Библиогря	фический спи	ICOK				195

Приложение 1.	Результаты	опроса	участни	ков V В	сероссийск	ЭЙ
научно-практической к	онференции	«Актуа	льные	вопросы	контроля	И
надзора в социально знач	имых сфера	х деятелі	ьности о	бщества и	государств	a»
(7–8 июня 2019 года)					20	53
Приложение 2.	Виды клас	сификаці	ий адми	инистрати	вно-правові	ЛX
гарантий прав контролир	уемых лиц		• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •		20	59
Приложение 3.	Виды субт	ьектов	реализац	ции адми	нистративн	0-
правовых гар	антий	пр	ав	кон	тролируемі	ЛX
лиц		• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • •		2	70
Приложение 4. Пр	оект федера	льного за	акона «С	внесении	изменений	[ <b>B</b>
Федеральный закон от 3	31 июля 202	20 года Ј	№ 248-Ф	93 "О гос	ударственно	ЭM
контроле (надзоре) и мун	иципальном	контрол	ве в Росс	ийской Ф	едерации"»	(B
части усиления	гарант	ий	прав	грах	кдан	И
организаций)					27	1
Приложение 5. Пр	оект федера	льного за	акона «С	внесении	и изменения	( <b>B</b>
статью 19.6.1 Кодекса	Российско	ой Феде	рации	об адмиі	нистративні	ЛX
правонарушениях»			•••••		27	<i>'</i> 4
Приложение 6. Пр	оект федера	льного за	акона «С	внесении	изменений	B
часть 2 статьи 20 Федер	ального зако	она "О за	ащите пр	ав юриди	ческих лиц	И
индивидуальных предпр	инимателей	при ос	уществле	ении госу	дарственно	го
контроля (н	адзора)		И	му	ниципально	ГО
контроля"»	•••••				2	77

#### Введение

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» $^1$ , вступившим с 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 проведения которой неоднократно обращал необходимость внимание Российской Федерации В. В. Путин<sup>3</sup>, Президент призвана 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 12 % правонарушении, случаях административном нарушения обязательных требований квалифицируются как создающие непосредственную угрозу причинения вреда<sup>4</sup>.

\_

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

<sup>&</sup>lt;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>&</sup>lt;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.

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

\_

<sup>&</sup>lt;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>&</sup>lt;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.).

вмешательства государства в деятельность проверяемых занимают правовые гарантии. Именно данные правовые средства в силу своих качеств и характеристик во многом ограничивают 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), оценить широту и возможности их применения в целях обеспечения прав контролируемых лиц, определить механизмы реализации Многоаспектное, инструментов. комплексное рассмотрение данных 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 В темы исследования. отечественной административного отсутствуют науке права монографические работы, непосредственно посвящённые теоретическому анализу и практике реализации административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). Самостоятельные исследования категории «административноправовая средства (способа) обеспечения гарантия» как 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 исчерпывает всего объёма административно-правового гарантирования их прав. Понятие «гарантия» более многолико. Процессы гарантирования, помимо обеспечения режима законности (надзорных) В деятельности контрольных органов, восстановления нарушенных прав, включают в себя и другие меры, направленные признание прав, ИХ соблюдение, на 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

7

<sup>&</sup>lt;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.

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.

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).

общественные Объектом исследования являются 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 функция исполнительной рассматривается как власти; вопрос 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 организационноправовых 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) административноправовых 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-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 административноправовых 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 повышениях 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. Ноздрачева, 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, В. К. Бабаева, С. С. Алексеева, Ю. В. Анохина, Ю. С. Бережного, В. Н. Бутылина, Н. И. Буденко, 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, 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 актов 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 исполнительной об осуществлении федеральных органов власти государственного контроля (надзора), муниципального контроля 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 сущностной характеристикой системы государственного контроля (надзора);
- разработано и сформулировано на основе теоретического анализа существующих трудов, действующего законодательства и правоприменительной практики авторское определение административноправовых 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 административноправовых 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 должностных лиц контрольных (надзорных) сдерживать неправомерных 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 виде совокупности административно-правовых норм, основанных на них организационных действии полномочных юридических 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 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 (надзора). видов государственного контроля Автор 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 (закона).

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 субъектов доводить проекты планов проверок ДΟ сведения 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 профилактического видеозапись при проведении ИЛИ контрольного

(надзорного) мероприятия, если совершение указанных действий 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 В этой ответственности. СВЯЗИ сформулированы предложения о внесении согласованных изменений в федеральные законы: «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», «O защите прав юридических 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 системы контрольных (надзорных) как гарантов прав структуры 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 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 практикой контрольной подтверждаются (надзорной) деятельности в условиях сложной эпидемиологической обстановки, которая обобщена в диссертации. Но при этом подчёркнута 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 п 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) (г. 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 как способы обеспечения законности в сфере контроль надзор экономической деятельности: теория и практика («Лазаревские чтения») (Москва, ИГП РАН, 25 октября 2018 г.), ІІ 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 ответственность?» (Екатеринбург, Уральский или государственный юридический университет, 15 февраля 2019 г.), ХХ Международной научнопрактической конференции «Кутафинские чтения» в рамках XIV и IX Московской юридической недели (Москва, МГУ, МГЮУ 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, Научнообразовательного 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.

Глава 1. Административно-правовые гарантии в системе обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)

# § 1. Права граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) как объект правового гарантирования

Государственный контроль (надзор), являясь необходимой функцией государственного управления в обществе, призван, как это следует из действующего Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» $^1$  (далее также — Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ) и Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О контроле (надзоре) и государственном муниципальном контроле Российской Федерации»<sup>2</sup>, который вступил в действие с 1 июля 2021 года (далее также — Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ), предупреждать, пресекать и выявлять нарушения нормативных требований, установленных в целях охраны жизни, здоровья людей, нравственности, прав и законных интересов граждан и организаций, предотвращения вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия и иным подобного рода охраняемым законом ценностей. Тем самым он выступает необходимым средством укрепления порядка, законности и справедливости в жизни общества, что убедительно доказано историческим развитием всех типов общественно-государственных устройств. Существует прямая зависимость стабильности государственной власти от эффективности государственного контроля и надзора $^3$ .

 $<sup>^{1}</sup>$  СЗ РФ. — 2008. — № 52 (Ч. 1). — Ст. 6249; 2019. — № 52 (Ч. І). — Ст. 7794.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> C3 PФ. — 2020. — № 31 (Ч. 1). — Ст. 5007.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> По вопросу понятия, значения и системы государственно контроля и надзора см.: Беляев В. П. Контроль и надзор в российском государстве: монография. — М.: Проспект, 2005. — 272 с.; Степашин С. В., Двуреченских В. А., Чегринец Е. А., Чернавин Ю. А. Власть — Демократия — Контроль. — М.:

государственного контроля (надзора) Полезность нужность подтверждается его результатами. Так, в 2019 году по итогам 1057,6 тыс. проверок в 632,2 тыс. случаев были выявлены нарушения обязательных требований, что составило почти 60 % проведённых проверок (в 2018 году — 65%, в 2017 году — 59%)<sup>1</sup>. По результатам надзорных мероприятий Росздравнадзора в 2020 году осуществлена защита прав 14325 человек на получение качественной и безопасной медицинской помощи и 9266 человек качественной лекарственной  $помощи^2$ . Следствием на получение контрольно-аналитической работы ФНС России в 2020 поступление в бюджет 300 млрд руб. В рамках осуществления контрольнонадзорных функций сотрудниками Госавтоинспекции выдано порядка 320 тыс. предписаний на устранение нарушений в сфере безопасности дорожного движения $^4$ .

В науке отсутствует единство понимания на соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор». Порой

Финансовый контроль, 2005. — 256 с.; Чиркин В. Е. Контрольная власть. — М.: Юрист, 2008. — 214 с.; Тарасов А. М. Государственный контроль в России: монография. — М.: Континент, 2008. — 672 с.; Зырянов С. М. Административный надзор: монография. — М.: Юриспруденция, 2010. — 204 с.; Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / под ред. Ю. Н. Старилова: монография. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. — 183 с.; Акопов Л. В. Демократический контроль как государственно-правовой институт: теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1997. — 195 с.; Савенко О. Е. Контрольная функция государственных органов: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 195 с.; Гурин А. И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2004. — 217 с.; Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2000. — 204 с.; Яблонская А. Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — 175 с.; Липунцова А. В. Государственный контроль в механизме реализации функций государства: дис. ... канд. юрид. наук. — Тамбов, 2019. — 225 с.; и др.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» в 2019 году. Подготовлен Минэкономразвития России // Официальный сайт «Совершенствование государственного управления» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/614 (дата обращения: 01.07.2021 г.).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере охраны здоровья граждан и об эффективности такого контроля (надзора)» в 2020 году. Подготовлен Федеральной службой в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) // Официальный сайт Росздравнадзора России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://roszdravnadzor.gov.ru/about/plans (дата обращения: 01.07.2021 г.).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Итоги работы ФНС за 2020 год // Официальный сайт «Бухгалтерия.ru» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.buhgalteria.ru/article/itogi-raboty-fns-za-2020-god (дата обращения: 01.07.2021 г.).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности». Уточнённый годовой отчёт о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы за 2020 год. МВД России. 22 апреля 2021 г. // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://мвд.рф/Deljatelnost/gosprogram/Gosprogramma/отчет-о-ходе-реализации-программы-2020 (дата обращения: 01.07.2021 г.).

встречаются диаметрально противоположные позиции. Не вступая в вопросу<sup>1</sup> научную многолетнюю дискуссию ПО ЭТОМУ согласованной позиции в этих вопросах является задачей будущего) и учитывая, что действующее законодательство не проводит окончательного разграничения контроля и надзора, мы придерживаемся позиции, что контроль и надзор — это функции родственные. И контроль, и надзор направлены на то, чтобы оценить полноту и точность исполнения, использования и применения государственными органами, их должностными лицами, коммерческими и некоммерческими организациями, общественными объединениями, гражданами предоставленных им прав и возложенных на них обязанностей.

Даже если признать, что различия между данными понятиями существуют и они касаются характера связи между контролирующими органами и контролируемыми лицами, правовых последствий контрольнонадзорных процедур, то данные несхожести не имеют принципиального значения для темы исследования. Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций в принципе одинаковы для государственного контроля и для государственного надзора (по своим задачам, видам и механизмам действия). Поэтому в диссертационной работе мы будем использовать эти понятия как однопорядковые. По выражению профессора А. В. Мартынова, «соединительное» понятие контроля и надзора прочно

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См. об этом: Спектор А. А. К вопросу о соотношении понятий» «государственный надзор» и «государственный контроль» // Вестник Московского университета МВД России. — 2011. — № 8. — С. 148-151; Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачёв. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012. — С. 57-71; Шагиева Р. В. Государственный контроль и надзор: теоретические аспекты соотношения понятий (на примере финансового контроля) // Учёные труды Российской академии адвокатуры и нотариата. — 2012. — № 1. — С. 34–39; Погодина Н. А., Карелин К. В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. — 2012. — № 3. — С. 72–74; Баранов М. Л. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика // Право и жизнь. — 2014. — № 189 (3). — С. 68–100; Кудилинский М. Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и надзор» // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 8 (57). — С. 47–52; Россинский Б. В. Информационные подходы к разграничению контроля и надзора в деятельности государственных органов // 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 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. H. И. Лобачевского, 2019. — C. 22–26.

закрепилось в российском законодательстве и правоприменительной практике<sup>1</sup>.

Как и государственное управление в целом<sup>2</sup>, государственный контроль (надзор) может рассматриваться в широком и узком смыслах. В широком понимании контрольно-надзорную функцию осуществляют все органы государственной власти. В узком, собственном понимании государственный контроль (надзор) трактуется как контрольно-надзорная деятельность органов исполнительной власти. Именно исполнительная власть, которая, являясь, по образному выражению Б. В. Россинского, дублёром глобальной системы государственного управления<sup>3</sup>, осуществляет основной объём полномочий по контролю и надзору в обществе. Выполнение контрольнонадзорной деятельности является сущностным признаком исполнительной власти, её важнейшей функцией В стране действует разветвлённая сеть государственных И муниципальных органов исполнительной власти, осуществляющая свыше 300 видов контроля и надзора<sup>5</sup>.

В системе исполнительной власти государственный контроль (надзор) осуществляется полномочными государственными органами (далее также — контрольные (надзорные) органы). Он проводится в отношении деятельности

\_\_\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Мартынов А. В. Попытки законодательного разграничения государственного контроля и административного надзора в условиях современной административной реформы в России // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 27–59.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2005. — С. 31–32.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Россинский Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы: монография. — М.: Норма; Инфра-М. — 2020. — С. 40.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См.: Исполнительная власть в Российской Федерации: Проблемы развития / И. Л. Бачило, А. А. Гришковец, И. С. Мелюхин; отв. ред. И. Л. Бачило; Ин-т государства и права РАН. — М.: Юристь, 1998. — С. 320–350; Стерлинг М. Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — Санкт-Петербург, 2004. — 195 с.; Петров М. П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового регулирования: монография; под ред. А. В. Малько. — М.: Юрлитинформ, 2012. — 379 с.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Достаточно сказать, что проект федерального закона № 332053 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», внесённый Правительством Российской Федерации в Государственную думу Российской Федерации в декабре 2017 года и впоследствии снятый с рассмотрения (ноябрь 2019 года), распространялся на 213 видов федерального и 50 видов государственного контроля (надзора). Вместе с тем он не касался 36 видов контрольно-надзорной деятельности.

граждан и организаций (далее также — *контролируемые лица*) на предмет соблюдения ими *обязательных требований* в соответствующей области.

Виды деятельности<sup>1</sup>, в отношении которой существуют заданные параметры функционирования (её идеальная правовая модель) и за которыми осуществляется государственный контроль (надзор), многообразны. Это предпринимательская и иная не запрещённая законом экономическая деятельность $^2$ , деятельность, связанная с оказанием услуг, деятельность граждан и организаций по исполнению возложенных на них обязанностей и использованию имеющихся у них прав в различных секторах общественной жизни, как то: обязанности по уплате налогов и иных обязательных платежей; обязанности соблюдению требований ПО законодательства о труде; обязанности по обеспечению прав и законных интересов потребителей; обязанности по соблюдению правил оборота оружия; и т. д.<sup>3</sup>

Взаимодействие контрольных (надзорных) органов и контролируемых лиц осуществляется через систему контрольных (надзорных) отношений. Последние, являясь разновидностью административных правоотношений, представляют собой оформленную административным правом нормативную связь между субъектами и объектами государственного контроля (надзора) для достижения его целей и задач<sup>4</sup>. Основными элементами содержания

1

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> О понятии и содержании деятельности см.: Дёмин М. В. Природа деятельности. — М.: Издательство Московского университета, 1984. — 168 с; Каган М. С. Человеческая деятельность. Опыт системного анализа. — М.: Политиздат, 1974. — 328 с.; Леонтьев А. Н. Деятельность. Сознание. Личность / А. А. Леонтьев, Д. А. Леонтьев, Е. Е. Соколова. — М.: Смысл, 2005. — 431 с.; Рожко К. Г. Принцип деятельности. — Томск: Изд-во Томского университета, 1983. — 211 с.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Спектор А. А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора) (правовые аспекты): монография. — М.: НБ-Медиа, 2012. — С. 5–25; Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е. П. Губин, А. Г. Лахно. — 3-е изд., перераб. доп. — М.: Норма; Инфра-М, 2017. — С. 18–35; Кузьмина Е. Е. Предпринимательская деятельность: учебное пособие для среднего профессионального образования. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2018. — С. 12–41; и др. <sup>3</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.: Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, 2015. — 189 с.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> О понятии и содержании контрольных (надзорных) отношений см.: Гурин А. И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2004. — С. 85–107; Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / Л. Л. Арзуманова и др.; отв. ред. Грачёва Е. Ю.; Московский гос. юридический ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). — М.: Норма; Инфра-М, 2013. — С. 158–168; Конин Н. М. Административное право России: учебник для бакалавров. — 2-е изд. — М.: Проспект, 2013. — С. 22–24; Россинский Б. В. Административное право: учебник для вузов / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — 6-е

контрольных (надзорных) отношений являются взаимные права и обязанности их участников.

Права граждан и организаций занимают особое место в системе правовых ценностей. Наряду с юридическими обязанностями права являются неотъемлемым качеством и свойством их бытия как участников конкретных общественных правоотношений, выступая сердцевиной правовой сферы<sup>1</sup>. С помощью имеющихся прав граждане и организации удовлетворяют свои законные интересы, предусмотренные объективным правом<sup>2</sup>.

В общем плане права граждан и организаций представляют собой вид и меру дозволенного поведения<sup>3</sup>, которые государство считает обязательными и целесообразными для нормальной жизнедеятельности социума<sup>4</sup>. Как мера возможного поведения в сфере деятельности органов исполнительной власти определяются права граждан и организаций в сфере государственного управления<sup>5</sup>.

Граждане и организации, будучи участниками самых различных конкретных правоотношений, обладают широким набором правомочий в рамках общей, отраслевой и специальной правоспособностей. Этот перечень закреплён в Конституции Российской Федерации, в федеральных законах и иных нормативных правовых актах. Так, в рамках общегражданского статуса гражданам принадлежат все личные, политические, экономические, социальные и культурные права, предоставленные им Конституцией РФ<sup>6</sup>.

изд. пересмотр. — М.: Норма; Инфра-М, 2019. — С. 63–65; Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: дис. ... докт. юрид. наук. — Воронеж, 2011. — 662 с.; Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... докт. юрид. наук. — М., 2010. — 497 с.; и др.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Мальцев Г. В. Социальные основания права. — М.: Норма, 2007. — С. 423.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Марченко М. Н. Теория государства и права: учебное пособие: в 2 т. / М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина; Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, Юридический факультет. Т. 2: Право. — М.: Проспект, 2019. — С. 153.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Теория государства и права: учебник / А. А. Гогин и др.; под ред. А. В. Малько и Д. А. Липинского. — М.: Проспект, 2015. — С. 228.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Лукашёва Е. А. Права человека: учебник / отв. ред. Е. А. Лукашёва. — 3-е изд., перераб. — М.: Норма; Инфра-М, 2020. — С. 90.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Макарейко Н. В. Административное право: краткий курс лекций. — 8-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2014. — С. 56.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> См.: Лукашёва Е. А. Права человека: учебник / отв. ред. Е. А. Лукашёва. — 3-е изд., перераб. — М.: Норма; Инфра-М, 2020. — С. 131–180; Конституционное право России: учебник для студентов вузов / под ред. Б. С. Эбзеева, А. С. Прудникова — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. — 671 с.;

Достаточно большим объёмом прав граждане и организации наделены как субъекты предпринимательской деятельности<sup>1</sup>.

Весьма разнообразны права граждан как субъектов административного права. В зависимости от сферы их реализации (признака всеобщности) они подразделяются на общие (присущие всем субъектам административного права независимо от вида правоотношений, участниками которых они являются) и специальные (реализуемые в рамках соответствующих областей управления).

К числу общих административных прав, которыми граждане и организации обладают в административно-публичной сфере, относятся, в частности: право на получение информации от соответствующих органов исполнительной власти; право на обжалование в административном порядке незаконных действий и правовых актов органов исполнительной власти; право на получение в компетентных органах исполнительной власти необходимых для осуществления определённых видов деятельности

Н

Нудненко Л. А. Конституционные права и свободы личности в России. — М.: Юридический центр, 2015. — 540 с.; Система защиты прав человека в Российской Федерации: учебник / под ред. Г. Н. Комковой; М-во образования и науки Российской Федерации, ФГБОУ ВО «Саратовский национально-исследовательский государственный ун-т им. Н. Г. Чернышевского». — М.: Проспект, 2017. — 384 с.; Мелехин А. В., Карпов Н. Н., Гончаров И. В. Права человека: учебное пособие / под ред. И. В. Гончарова. — М.: Проспект, 2021. — 288 с.

<sup>1</sup> См.: Российское предпринимательское право: учебник / Л. В. Андреева и др. / отв. ред. И. В. Ершова, Г. Д. Отнюкова. — 4-е изд. — М.: Проспект, 2012. — 803 с.; Джикаева Ф. 3. Правовой режим предпринимательской деятельности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — Владикавказ, 2012. — 181 с.; Каширина Ю. П. Гражданско-правовой статус индивидуальных предпринимателей в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2012. — 210 с.; Скворцова Т. А. Предпринимательское право: учебное пособие / Т. А. Скворцова, М. Б. Смоленский; под ред. Т. А. Скворцовой. — М.: Юстицинформ, 2014. — 400 с.; Гражданское право: учебник: для студентов юридических высших учебных заведений: в 2 т. / под ред. Б. М. Гонгало. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Статут, 2018. — 558 с.; Юридические лица в российском гражданском праве: монография: в 3 т. / отв. ред. А. В. Габов, О. В. Гутников, С. А. Синицын; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: Инфра-М, 2015. — 381 с.; Бизнес и права человека: учебное пособие / под ред. А. Х. Абашидзе, Н. Ф. Кислицыной, А. М. Солнцева; ФГАОУ ВО «РУДН», Юридический институт, кафедра международного права. — М.: РУДН, 2017. — 182 с.; Губин Е. П. Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / Е. П. Губин, П. Г. Лахно. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юр Норма; Инфра-М, 2020. — 992 с.; Предпринимательское право. Правовое сопровождение бизнеса: учебник для магистров / И. В. Ершова, Р. Н. Аганина, В. К. Андреев и др.; отв. ред. И. В. Ершова; Министерство образования и науки РФ, Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА). — М.: Проспект, 2018. — 848 с.; Коммерческое (предпринимательское) право: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «юриспруденция»: в 2 т. / А. М. Баринов и др.; под ред. В. Ф. Попондопуло. — Изд. 5-е, перераб. и доп. — М.: Проспект, 2016. — 608 с.; Ершова И. В. Предпринимательское право: учебник для бакалавриата и специалитета / отв. ред. И. В. Ершова, А. Н. Левушкин. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2020. — 688 с.; и др.

лицензий и разрешений; право на обращение в органы исполнительной власти по различным вопросам; и некоторые другие.

Объём, виды и содержание *специальных прав граждан и организаций* определяются: видом административных правоотношений, субъектом которых они являются; решаемыми гражданами и организациями задачами и выполняемыми функциями в соответствующей сфере; содержанием той экономической, предпринимательской, социально-культурной, общественно-политической и иной общественно полезной деятельности, которой они занимаются<sup>1</sup>.

Разновидностью специальных административных прав являются права участников граждан организаций как контрольных (надзорных) правоотношений, в которых граждане и организации выступают в качестве контролируемых лиц. Граждане и организации не относятся к властвующим субъектам контрольно-надзорных отношений, не имеют властно-публичных правомочий, обладают специальной административной НО правосубъектностью, наделены определённым комплексом дозволений в отношениях с контрольно-надзорными органами и другими участниками с момента их возникновения. Более того, граждане и организации имеют правомочие на обязанное поведение со стороны контрольно-надзорных органов, предопределяют возникновение, изменение или прекращение этих отношений. Здесь мы разделяем позицию П. П. Серкова, который отмечает,

\_

<sup>1</sup> По вопросу административно-правового статуса (положения) граждан и организаций, об их административных правах см.: Буденко Н. И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1986. — 24 с.; Андриашин Х. А. Административно-правовое обеспечение экономических прав граждан России: дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1997. — 258 с.; Административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «юриспруденция» / В. Я. Кикоть, П. И. Кононов, И. Ш. Килясханов и др.; под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Килясханова. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012. С. 69–88, 96–131; Братановский С. Н. Административное право: учебник. Особенная часть. Директ-Медиа, 2013. — 502 с.; Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — 5-е изд., пересмотр. — М.: Норма, 2015. — С. 79–131; Волков А. М. Административное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «юриспруденция». — М.: Проспект, 2016. — С. 147–167; Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: РГ-Пресс, 2019. — С. 78-91, 148-167; Адмиралова И. А. Административно-правовое обеспечение прав и свобод граждан в деятельности полиции: монография. — Домодедово: ВИПК МВД России, 2015. — С. 2–41; Павловский А. И. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998. — 162 с.

что «зависимость физических и юридических лиц во взаимоотношениях с органами публичной власти и их должностными лицами является относительной»<sup>1</sup>. Более того, как указывает Е. Ю. Бархатова, личность во взаимоотношениях с государством выступает «не как объект бесконтрольной государственной деятельности, а как равноправный субъект, реализующий свои конституционные права»<sup>2</sup>.

Права граждан и организаций как участников контрольно-надзорных отношений представляют собой ту меру свободы поведения (меру дозволенного), которая разрешена им государством в отношениях с контрольными (надзорными) органами и другими субъектами права в связи с деятельностью данных органов и субъектов.

Перечень этих прав устанавливается базовыми законами о государственном контроле, законами о видах государственного контроля (надзора), иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, положениями о видах контроля. Так, в Федеральном законе от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ правам контролируемых лиц посвящены статьи 45, 47, 48 и ряд других<sup>3</sup>.

Безусловно, все права контролируемых лиц должны признаваться и соблюдаться в процессе государственного контроля (надзора). Проводимые контрольно-надзорные мероприятия никоим образом не должны ограничивать не только специальные, но и общие административные и универсальные права граждан и организаций (включая право на свободу предпринимательской деятельности, право частной собственности, право свободного владения, пользования и распоряжения землёй и другими природными ресурсами, свободу труда, право на вознаграждение за труд, права работников на образование, на получение медицинской помощи, на отдых и т. д.).

 $^{1}$  Серков П. П. Административное правоотношение // Вестник университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 6. — С. 61.

 $<sup>^2</sup>$  Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Новая редакция. — М.: Проспект, 2021.-256 с. (Комментарий к статье 2.)

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> По вопросу прав-дозволений, имеющихся у контролируемых лиц, см.: § 1.3 настоящей главы диссертации.

Более того, права граждан и организаций, исходя из требований Конституции РФ, должны являться непосредственно действующими, определять смысл, содержание и деятельность контрольно-надзорных органов и обеспечиваться правосудием.

В этой связи статья 11 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ прямо закрепляет, что не допускается использование контрольнонадзорными органами и их должностными лицами полномочий в целях воспрепятствования законной деятельности контролируемых лиц.

В абсолютном большинстве случаев права граждан и организаций в сфере государственного контроля (надзора) реализуются в бесконфликтной форме. Но следует согласиться с утверждением, что в России процесс фактического воплощения в жизнь субъективных прав «проходит достаточно сложно»<sup>1</sup>. Это замечание относится и к контрольно-надзорной сфере. При проведении мероприятий государственного контроля (надзора) права граждан и организаций не всегда соблюдаются. Только судами ежегодно за последние три года рассматривается в среднем более 2,5 тыс. дел о привлечении к административной ответственности должностных лиц контрольных (надзорных) органов по статье 19.6.1 КоАП РФ<sup>2</sup>.

На практике допускаются различные нарушения порядка проведения мероприятий по контролю (надзору), которые ущемляют права контролируемых лиц. Как свидетельствует судебная практика, наиболее часто контрольные (надзорные) органы проводят мероприятия по контролю (надзору) без соответствующего распоряжения (приказа)<sup>3</sup> и не вносят

\_

 $<sup>^1</sup>$  Система защиты прав человека в Российской Федерации: учебник / под ред. Г. Н. Комковой; М-во образования и науки Российской Федерации, ФГБОУ ВО «Саратовский национально-исследовательский государственный ун-т им. Н. Г. Чернышевского». — М.: Проспект, 2017. — С. 3–5.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: § 3 главы 11 настоящей диссертации.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См., напр.: Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 26.04.2017 г. № 81-АД17-9 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 17.10.2018 г. № 57-АД18-10 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Свердловского областного суда от 25.07.2018 г. по делу № 71-371/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Свердловского областного суда от 14.02.2018 г. по делу № 71-372/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Свердловского областного суда от 25.07.2018 г. по делу № 71-372/2018; Решение Свердловского областного суда от 18.07.2018 по делу № 71-391/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Белгородского областного суда от 18.04.2018 г. № 4А-154/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Санкт-Петербургского городского суда от 05.02.2019 г. № 12-101/2019 по делу № 5-922/2016 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Санкт-Петербургского городского суда от

информацию о проведённых мероприятиях по контролю в единый реестр проверок (единый реестр контрольно-надзорных мероприятий)<sup>1</sup>. Кроме того, контрольные (надзорные) органы нередко расширяют предмет проверки<sup>2</sup>, осуществляют проверки без согласования с органами прокуратуры<sup>3</sup>, нарушают обязанность по уведомлению и сроки уведомления контролируемого лица о проведении проверки<sup>4</sup>, допускают превышение

22.08.2019 г. № 4а-989/2019 по делу № 5-349/2019-178 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Мурманского областного суда от 21.03.2018 г. по делу № 12-39/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Верховного суда Республики Коми от 30.05.2018 г. по делу № 12-136/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Верховного суда Республики Коми от 21.08.2019 по делу № 12-221/2019 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Верховного суда Республики Башкортостан от 13.12.2018 г. № 4А-2393/201 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Верховного суда Республики Башкортостан от 13.12.2018 г. № 4A-2392/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление заместителя председателя Свердловского областного суда от 05.10.2018 г. № 4а-775/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 25.04.2018 г. по делу № 12-216/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Забайкальского краевого суда от 29.10.2018 № 4А-452/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Иркутского областного суда от 20.04.2018 г. по делу № 4а-437/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Новосибирского областного суда от 31.01.2018 г. по делу № 4А-89/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Приморского краевого суда от 03.10.2018 г. по делу № 7-12-493/18 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Верховного суда Республики Карелия от 20.05.2020 г. № 12-57/2020 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 22.08.2019 г. № 4а-989/2019 по делу № 5-349/2019-178 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Куйбышевского районного суда г. Иркутска от 22.12.2017 г. по делу № 12-462/2017// [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://kuibyshevsky--irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\_delo&srv\_num=1&name\_op=doc&number=216053992 &delo id=1502001&new=0&text number=1 (дата обращения: 04.08.2021 г.).

<sup>1</sup> См., напр.: Постановление Верховного Суда РФ от 02.03.2018 г. № 50-АД18-1 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Верховного Суда РФ от 19.12.2019 г. № 71-АД19 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 13.05.2020 г. № 16-1507/2020 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 06.11.2020 г. № 16-6486/2020 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 14.07.2020 г. № 16-2474/2020 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 05.08.2020 № 16-4507/2020 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 07.08.2020 г. № 16-2437/2020 // СПС «КонсультантПлюс; Постановление Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 24.12.2020 г. № 16-2976/2020 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 18.12.2020 г. № 16-3823/2020 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Хабаровского краевого суда от 11.03.2019 г. по делу № 4а-113/2019 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Архангельского областного суда от 11.01.2019 г. № 4а-5/2019 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Архангельского областного суда от 11.01.2019 г. № 4а-6/2019 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Калининградского областного суда от 20.02.2019 г. № 4A-107/2019 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Верховного суда Республики Башкортостан от 04.12.2018 г. № 4A-2394/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

 $<sup>^2</sup>$  См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 октября 2016 г. № 301-КГ16-13370 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 5 марта 2015 г. по делу № A29-5327/2012 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Свердловского областного суда от 22.08.2018 г. по делу № 72-992/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20 марта 2015 г. по делу № А07-21374/2013 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Верховного суда Республики Коми от 14.08.2019 г. по делу № 12-208/2019 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 304-КГ16-10154 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Верховного суда Республики Карелия от 10.01.2018 г. № 12-8/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

сроков контрольного (надзорного) мероприятия<sup>1</sup>, проводят плановую проверку до истечения установленного законом срока<sup>2</sup> и допускают другие нарушения закона<sup>3</sup>.

Судебная практика, наши обобщения<sup>4</sup> и результаты других исследований<sup>5</sup> позволяют выделить следующие наиболее распространённые виды нарушений прав контролируемых лиц:

- 1) несоблюдение требований принципов организации и ведения контрольно-надзорной деятельности;
- 2) произвольное расширение предметной области проверки при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
- 3) проведение внеплановых мероприятий по контролю (надзору) при отсутствии законных;
- 4) невыполнение обязательных условий и требований к процедуре проведения проверочных мероприятий;
- 5) несоблюдение периодичности плановых проверок, сроков проведения проверок, порядка продления этих сроков;
- 6) ненадлежащее оформление результатов контрольных (надзорных) мероприятий;

 $^2$  См., например: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13 апреля 2016 г. по делу № A17-3643/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

 $<sup>^{1}</sup>$  См., напр..: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2016 г. № 309-КГ16-8968 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Сахалинского областного суда от 06.12.2018 г. по делу № 4а-491/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См., например: Постановление Верховного суда Республики Карелия от 07.03.2018 г. № 4А-54/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Свердловского областного суда от 17.01.2018 г. по делу № 71-10/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 19.01.2018 г. по делу № 12-4/2018/12-235/17 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Арбитражного суда Свердловской области от 25.09.2018 г. по делу № А60-35984/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> По данным, полученным в результате нашего совместного с кафедрой административного и финансового права юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского анкетирования 68 участников V Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства». (См. Приложение 1.)

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> См, напр.: Бут Н. Д. Государственный контроль и защита прав предпринимательства / Н. Д. Бут, А. Н. Ларьков, А. В. Паламарчук. — М.: Издательство Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009. — С. 189–222; Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей: Научно-методическое пособие / под общ ред. А. В. Паламарчука. — М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. — 192 с.; Мицкевич Л. А. Государственный контроль и бизнес. Баланс прав и обязанностей: учебное пособие / Л. А. Мицкевич, А. Ф. Васильева. — М.: Проспект, 2017. — С. 39–58; Сыропятова С. Б. Прокурорский надзор за осуществлением предпринимательской деятельности // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. — 2019. — Т. 2. — № 4. — С. 120–121.

- 7) невыполнение должностными лицами контрольных (надзорных) органов требований антикоррупционного законодательства в отношениях с контролируемыми лицами;
- 8) отступления от нравственно-правовых требований к поведению работников, осуществляющих контрольные (надзорные) мероприятия.

Наличие реальной угрозы нарушений и имеющиеся реальные нарушения граждан организаций прав И при осуществлении (надзора) обуславливают государственного контроля необходимость принятия государством мер по обеспечению этих прав. Как справедливо отмечает Ю. М. Козлов, обеспечение правомерности распорядительных субъектов «необходимым действий управления является условием недопущения административного произвола и иных бюрократических извращений» $^1$ .

Обеспечение прав представляет собой сложную систему правовых и воздействия неправовых способов средств И социальную на действительность, способствующих воплощению прав реальную действительность. Относительно структуры этого механизма высказаны различные взгляды<sup>2</sup>. Но практически все авторы в качестве важнейшего его элемента признают наличие эффективных гарантий. Отдельные авторы даже

.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Козлов Ю. М. Административное право: учебник. — М.: Юристъ, 2007. — С. 533–534.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См. об этом: Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / А. С. Мордовец; под ред. Н. И. Матузова; Министерство внутренних дел РФ, Саратовская высшая школа. — Саратов: СВШ МВД России, 1996. — 285 с.; Бутылин В. Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан: дис. ... докт. юрид. наук. — М., 2001. — 459 с.; Бутылин В. Н. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): курс лекций / В. Н. Бутылин, И. В. Гончаров, В. В. Барбин; Академия управления МВД РФ, кафедра гос.-правовых дисциплин. — М.: Академия управления МВД РФ, 2008. -253 с.; Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти: учебник / В. В. Барбин, А. В. Борисов, И. В. Гончаров и др. — М.: Академия управления МВД РФ, 2020. -320 с.; Ким Е. В. Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Хабаровск, 2012. - 23 с.; Механизмы защиты прав человека: учебное пособие / А. М. Диноршоев, У. А. Азизова, Е. М. Павленко, Ш. Ф. Искандеров. — Душанбе: Таджикский национальной университет, 2018. — 323 с.; Обеспечение прав человека: учебник / М. И. Акатнова, А. А. Амирханов, Ю. В. Анохин и др.; под общ. ред. Ю. В. Анохина; Барнаульский юридический институт Министерства внутренних дел РФ. — 2-е изд., испр. и доп. — Барнаул: БИЮ, 2020. — С. 273–279.

отождествляют деятельность по обеспечению прав и деятельность по гарантированию этих прав<sup>1</sup>.

Гарантированность прав участников общественной жизни является важнейшим принципом и условием для нормального развития социума. Как справедливо замечает профессор Б. С. Эбзеев, любое государство, тем более правовое, должно не просто признавать и декларировать права граждан, права и законные интересы действующих в обществе организаций, а «обязано в своем законодательстве предусмотреть и реально гарантировать юридическими и иными средствами эти права»<sup>2</sup>.

Понятиями «гарантирование», «гарантии» достаточно широко оперирует закон. Достаточно сказать, что эти термины только в Конституции РФ использованы 27 раз — главным образом в связи с обязанностями государства по гарантированию прав и свобод человека и гражданина или защите отдельных видов субъектов права.

Категории «гарантии» и «гарантирование» активно используются и исследуются в юридической науке. При этом данной категории придают широкое семантическое значение<sup>3</sup>. Выяснению природы и сущности этих понятий посвящён ряд диссертационных исследований<sup>4</sup>.

Термин «гарантия» происходит от французского слова «garantie», переводится как «обеспечение», «ручательство», «порука»<sup>5</sup>. Он является

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См., напр.: Конституционный статус личности в СССР / Б. Н. Топорнин, Л. В. Воеводин, В. С. Шевцов и др.; Редкол.: Н. В. Витрук и др. — М.: Юридическая литература, 1980. — С. 195–196; Высоцкий С. А. Административно-правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Нижний Новгород, 2019. — С. 11.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности / Б. С. Эбзеев. — М.: Норма, 2007. — С. 112.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Ибрагимов А. М. Понятие «гарантии» в праве: общее и особенное в научной трактовке // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2012. — № 2 (16). — С. 18.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См., напр.: Лаврик М. А. Гарантии конституционных прав человека: соматический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. — Омск, 2006. — 232 с.; Лошкарёв А. В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2009. — 245 с.; Цыганкова Я. В. Природа и механизм правового гарантирования: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2018. — 171 с.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Большой толковый словарь русского языка: А-Я / РАН. Ин-т лингв. исслед.; сост., гл. ред. канд. филол. наук С. А. Кузнецов. — СПб.: Норинт, 1998. — С. 194.

результатом процесса гарантирования<sup>1</sup> и имеет многофункциональное семантическое значение.

гарантии В юридической науке исследуются контексте осуществления, действия права. В этой связи они рассматриваются в инструментов (условий И средств), c помощью качестве обеспечивается действие права<sup>2</sup>, надлежаще реализуются субъективные права $^3$ , оказывается позитивное воздействие на правовой статус личности $^4$ , не допускаются и устраняются имеющиеся препятствия для осуществления прав<sup>5</sup>. Верно замечено: основное назначение гарантий состоит в том, чтобы «заставить государство исполнять свои обязанности в сфере реализации прав...» Именно в процессе правового гарантирования «обеспечивается воспроизводство В реальных отношениях идеальных моделей

 $<sup>^1</sup>$  См. об этом: Цыганкова Я. В. Природа и механизм правового гарантирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2018. — 32 с.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Бабаев В. К., Баранов В. М. Общая теория права: Краткая энциклопедия. — Н. Новгород: Нижегородский юридический институт, 1997. — С. 166; Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев; под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2019. — С. 442; Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению и специальности «юриспруденция»: в 2 т. / С. А. Авакьян; Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, юридический факультет. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма; Инфра-М, 2014. — Т. 1. — С. 682–683; Общая теория государства и права: учебник / под ред. С. Ю. Наумова, А. С. Мордовца, Т. В. Касаевой. — Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2018. — С. 205; Ибрагимов А. М. Понятие «гарантии» в праве: общее и особенное в научной трактовке // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2012. — № 2 (16). — С. 19.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / А. С. Мордовец; под ред. Н. И. Матузова; Министерство внутренних дел РФ, Саратовская высшая школа. — Саратов: СВШ МВД России, 1996. — 285 с.; Приварина А. Н. Основные гарантии прав и свобод человека и гражданина // Марийский юридический вестник. — 2005. — № 4. — С. 76–80; Соловьёва В. В. К вопросу о гарантиях прав и свобод человека и гражданина // Современные вопросы государства, права, юридического образования: сборник научных трудов по материалам X Международной научно-практической конференции (заочной). 22 декабря 2013 г. — Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г. Р. Державина, 2014. — С. 143–150; Протасов В. Н. Теория государства и права: учебник и практикум для академического бакалавриата. — М.: Юрайт, 2019. — С. 319–320.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Волчанская А. Н. Государственные гарантии защиты прав человека в России: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2013. — С. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Калина Е. С. Государственно-правовой механизм обеспечения права на безопасность личности в Российской Федерации: Теоретическое административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2004. — С. 107; Нудненко Л. А. Конституционные права и свободы личности в России: учебное пособие. — СПб.: Юридический центр «Пресс» (изд-во Р. Асланова), 2009. — С. 54; Алменов Б. А. Проблема обеспечения гарантий прав и свобод человека // Успехи современного естествознания. — 2012. — № 10. — С. 102–103.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Комкова Г. Н. Конституционные гарантии прав человека в России // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. — 2016. — № 3 (39). — С. 33.

правоотношений, закреплённых в нормативных или индивидуальных правовых актах»<sup>1</sup>.

Объектом гарантирования выступают права различных субъектов права. Крайне важна гарантированность прав граждан и организаций в такой социально востребованной и вместе с тем потенциально конфликтной области деятельности, как государственный контроль и надзор. И не случайно, что новый закон о государственном контроле уделил столь большое внимание гарантиям прав контролируемых лиц. Поэтому в сложившихся условиях центр доктринальных и политических усилий, по мнению автора, должен переместиться от формального признания прав граждан и организаций как участников отношений по государственному контрою (надзору) к проблеме их реального административно-правового гарантирования.

B этой гарантированность связи полагаем, ЧТО прав обоснованно контролируемых вполне рассматривать ЛИЦ как самостоятельный принцип государственного контроля (надзора). Охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации (статья 10 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248 -ФЗ)— это, безусловно, важно. Но данные действия лишь часть проявления требования He чтобы гарантированности. менее важно, права контролируемых лиц и их гарантии получали адекватное закрепление в законе, создавались необходимые для их реализации экономические, правовые, организационные и иные условия, эффективно предупреждались и нарушения прав, оперативно и полно восстанавливались пресекались причинённый гражданам нарушенные права, вред, И организациям действиями должностных контрольных (надзорных) ЛИЦ органов. Представляется, что именно эти требования должны быть положены в основу предлагаемого принципа государственного контроля (надзора).

-

 $<sup>^1</sup>$  Цыганкова Я. В. Природа и механизм правового гарантирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2018. — 32 с.

Диссертант данной связи также предлагает рассматривать гарантированность прав граждан и организаций как важнейший показатель эффективного функционирования системы государственного контроля (надзора), а сами гарантии — как непременный элемент механизма осуществления государственной данного вида деятельности. Контрольные (надзорные) органы должны в полной мере признавать, соблюдать и защищать права контролируемых лиц.

Значение гарантий применительно к рассматриваемой сфере состоит в том, что они во многом придают контролю государства такие его черты, как законность, обоснованность, целесообразность и справедливость, которые выступают сутью современного цивилизованного государственного контроля (надзора)<sup>1</sup>.

Гарантии призваны сдерживать неправомерные действия должностных лиц контрольных (надзорных) органов, охранять и защищать права контролируемых лиц и одновременно формировать необходимые организационно-правовые условия для беспрепятственной их реализации при проведении контрольных (надзорных) мероприятий.

В этой связи они наполняют деятельность контрольно-надзорных органов социальным смыслом, служат целевым ориентиром для всех их действий и в конечном итоге способствуют реальному человеческому измерению эффективности не только контрольной (надзорной) деятельности, но и всего государственного управления, всей деятельности публичной администрации. Как отмечает профессор В.В. Лазарев «право выступает в качестве высшей социальной ценности лишь тогда, когда его принципы и нормы воплощаются в жизни, реализуются в действиях субъектов социального общения»<sup>2</sup>. Об этом же пишет А.В. Мартынов, когда

Јерника

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Черников В. В. Контрольно-надзорное усмотрение: природа, понятие, пределы // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 72.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Общая теория права. Курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородской Высшей школы МВД РФ, 1993. — С. 354.

утверждает, что «обеспечение законных интересов государства, общества и граждан является смыслом контрольно-надзорной деятельности»<sup>1</sup>.

Традиционно систему гарантий в зависимости от глубины объекта обеспечения подразделяют на две группы: общие и специальные (правовые, юридические)<sup>2</sup>. Данное деление применимо в отношении классификации гарантий прав контролируемых лиц.

В качестве гарантий прав граждан И организаций сфере государственного контроля (надзора) общего вида выступают различные политические, экономические, идеологические, социальные организационные факторы, которые создают на данном этапе развития общества максимально возможные предпосылки ДЛЯ правомерной реализации прав контролируемых лиц.

Экономические гарантии прав контролируемых лиц — это реальные материальные условия, которое государство создаёт для реализации прав граждан и организаций, для обеспечения экономической самостоятельности хозяйствующих субъектов. Важно формирование такого экономического физическим порядка, когда И юридическим лицам невыгодно бессмысленно нарушать обязательные требования, а следовательно, отпадает необходимость в проведении в отношении них активных контрольнонадзорных мероприятий, которые зачастую и приводят к конфликту интересов. Именно благополучие в экономике стимулирует объективную заинтересованность в соблюдении правовых норм, укрепляет дисциплину и порядок в правоотношениях.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / под ред. Ю. Н. Старилова: монография / А. В. Мартынов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. — С. 48.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Гасанов К. К. Конституционный механизм защиты основных прав человека: монография / К. К. Гасанов; Московский университет МВД России, Фонд содействия правоохранительным органам «Закон и право». — М.: ЮНИТИ; Закон и право, 2004. — С. 186–187; Комаров С. А. Общая теория государства и права: курс лекций. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Манускрипт, 1996. — 314 с.; Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: учебник для вузов. — 2-е изд. / В. В. Лазарев, С. В. Липень. — М.: Спарк, 2000. — С. 427–428; Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности / Н. В. Витрук; Российская академия правосудия. — М.: Норма, 2008. — 447 с.; Хазов Е. Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — М., 2011. — С. 16–17.

Политические гарантии граждан организаций прав И при осуществлении контроля и надзора предстают в виде политической стабильности в обществе, как чёткая работа всех ветвей власти и органов государства (включая контрольные и надзорные органы). Большое значение имеет также активное участие общественных объединений, средств массовой информации, негосударственных образований, других включая предпринимательские, в выявлении нарушений и злоупотреблений в работе контрольно-надзорных органов, привлечении К НИМ внимания общественности и официальных инстанций в целях их устранения.

Социальные гарантии связаны с мерами, направленными обеспечение высокой социальной защищённости служащих государственного аппарата вообще и контрольных (надзорных) органов в частности. Как показывают исследования, высокое качество стимулирует правомерное поведение, непосредственно влияет на уровень злоупотребления правом, на масштабы коррупционных проявлений со стороны чиновников.

Идеологические гарантии тонкивкодп себя через эффективную государственную политику в вопросах государственного контроля (надзора), формирование участников контрольных (надзорных) отношений У общественного сознания, основанного на глубоком уважении к праву как социальной Немаловажное ценности. значение имеет высокая профессиональная подготовка, правовая грамотность и экономическая образованность сотрудников этих органов, которые способствуют их воспитанию в духе уважительного отношения к правам граждан и организаций.

Организационные гарантии — это совокупность организационных предпосылок и условий, обеспечивающая признание, соблюдение и реализацию прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). В государстве должна действовать

эффективная система государственных органов, обеспечивающая выработку и реализацию государственной политики в сфере контроля и надзора.

**Правовые (юридические) гарантии** выполняют роль специальных инструментов в механизме гарантирования<sup>1</sup>. Они направлены на признание, соблюдение и защиту прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). В зависимости от масштабов действия и источников правового регулирования правовые гарантии подразделяются на общеправовые и отраслевые<sup>2</sup>.

Назначение *общеправовых гарантий* состоит в том, чтобы создать устойчивую правовую среду для реализации *всех* прав *каждого* гражданина и *каждой* организации в *любой* сфере жизни. Общие правовые гарантии прав граждан предстают в виде мер по совершенствованию правовой основы жизни общества, укреплению режима законности и правопорядка в стране, повышению уровня правовой культуры населения, государственных служащих, субъектов предпринимательской деятельности. Основные из них закреплены в Конституции Российской Федерации.

Именно конституционные гарантии своим авторитетом утверждают реальность правовых ценностей, обеспечивают действие права, какими являются права и свободы человека, права и законные интересы организованных коллективов людей безотносительно к виду общественных отношений<sup>3</sup>

На основе и в развитии общеправовых (конституционных) гарантий формируются *отраслевые (производные) гарантии* прав граждан при осуществлении государственного контроля (надзора). Они формируются и действуют в рамках соответствующих отраслей права: административного,

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Куракин А. В., Поникаров В. А., Поникарова Т. В., Сенатов Е. В. Специальные гарантии законности в административном праве // Государство и право. — 2017. — № 12. — С. 57.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ибрагимов А. М. Понятие «гарантии» в праве: общее и особенное в научной трактовке // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2012. — № 2 (16). — С. 18.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См. об этом: Лаврик М. А. Гарантии конституционных прав человека: соматический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. — Омск, 2006. — 232 с.; Хазов Е. Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — М., 2011. — 63 с.; Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. — М.: Проспект, 2014. — 336 с.; Чихладзе Л. Т., Осавелюк А. М. Конституция России и проблема гарантий прав и свобод человека // Журнал «Lex russica» (Русский закон). — 2018. — № 11 (144). — С. 63–68

гражданского, финансового, налогового, земельного и др. Сообразно им выделяются и соответствующие отраслевые правовые гарантии: административно-правовые, гражданско-правовые, финансово-правовые, налогово-правовые, земельно-правовые и другие.

Особое место среди них принадлежит административно-правовым «визитной карточкой» гарантиям, которые являются механизма гарантирования в контрольной (надзорной) сфере. Именно с их помощью государство во многом обеспечивает признание прав контролируемых лиц, их соблюдение и защиту. По сравнению с другими видами гарантий (например, уголовно-правовыми, гражданско-правовыми) они выступают наиболее оперативным, экономичным и эффективным инструментом устранения отклонений в работе контрольного (надзорного) аппарата, обеспечения режима законности в контрольной (надзорной) деятельности.

## § 2. Понятие, назначение и сущность административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)

гарантии Административно-правовые прав контролируемых ЛИЦ представляют собой TV разновидность правовых гарантий, которая способа устанавливается В рамках административно-правового регулирования общественных отношений.

Административное право, как известно, регулирует общественные отношения, возникающие в процессе государственно-управленческой деятельности в её многообразной активности, и выступает в этой связи правовой формой, которая организует управленческую материю в соответствии с задачами государства и общества<sup>1</sup>.

Для метода административного правового регулирования характерны: исходность норм административного права, доминирующее положение во взаимосвязях исполнительной власти, выполнение субъектами

.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. — М.: Норма, 2001. — С. 15–21.

административно-правовых отношений разных социальных ролей и некоторые другие свойства<sup>1</sup>.

В науке административного права термин «административно-правовые гарантии» используется в разных смысловых значениях. Его применяют в отношении к административному праву в целом<sup>2</sup>, при освещении механизма регулирования многообразных административно-правового И режимов<sup>3</sup>, административно-правовых В отношении отдельных общественных отношений $^4$ , административно-правового регулирования личности $^5$ , административно-правовой характеризуя статус рассмотрении способов обеспечения законности в публичном управлении<sup>6</sup> и в других значениях $^7$ .

1

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См. об этом: Козлов Ю. М. Административные правоотношения. — М.: Юридическая литература, 1976. — 184 с.; Манохин В. М. Российское административное право: учебник / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин, З. А. Багишаев. — М.: Юристь, 1996. — С. 35; Алёхин А. П. Административное право Российской Федерации: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «правоведение» / А. П. Алёхин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов; МГУ им. М. В. Ломоносова, юридический факультет. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Зерцало, 1998. — 671 с.; Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. — М.: Норма, 2001. — С. 21–25; Лупарев Е. Б. Административное право: в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения / Е. Б. Лупарев. — М.: Евразийская академия административных наук, 2013. — 232 с.; Общее административное право: учебник: в 2 ч. Ч. 1. / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. — 2-е изд., пересмотр. и доп. — Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. — С. 80–90; Серков П. П. Правоотношение: теория и практика современного правового регулирования: монография: в трех частях. — М.: Норма, 2018. — С. 119–361.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Козлов Ю. М. Административное право: учебник. — М.: Юристь, 2007. — С. 127–143.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Ким Е. В. Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Хабаровск, 2012. — 23 с.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См.: Павловский А. И. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998. — 162 с.; Харыбин А. Ю. Обеспечение административно-правовых гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: монография / А. Ю. Харыбин; Министерство внутренних дел РФ, ФГКОУ ВПО «Орловский юридический институт МВД России». — Орёл: ОрЮИ, 2012. — 110 с.; и др.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> См.: Иванов В. А. Административно-правовые гарантии неприкосновенности личности / В. А. Иванов; МВД СССР. Всесоюз. научн.-исслед. ин-т ВНИИ МВД. — М., 1971. — 26 с.; Гречина Л. А. Административное право: курс лекций. — М.: Проспект, 2016. — 111 с.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> См.: Адмиралова И. А. Реализация полицией административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан: монография. — М.: Закон и право; ЮНИТИ-ДАНА, 2016. — 282–283.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> См., например: Гумерова Л. Ш. Административно-правовые гарантии реализации компетенции органов советского государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. — Л., 1986. — С. 106–163; Филатова А. В. Гарантии административной ответственности граждан: дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2003. — С. 14–21; Административное право Российской Федерации: учебник / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2011. — С. 59–64; Вербицкая М. А. Гарантии реализации прав и исполнения обязанностей потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях // Актуальные вопросы конституционно-правового регулирования модернизации российского общества (к 20-летию Конституции РФ): сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (к 20-летию Конституции РФ): сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 14 ноября 2013 года, Рязань: Концепция. — 2013. — С. 48–51; Синюгин В. Ю. Административно-правовые гарантии в системе условий и средств реализации прав человека // Человек и закон. — 2014. — № 6. — С. 19–26.

Так, профессор Ю. М. Козлов под административно-правовыми гарантиями понимает условия, средства и действия уполномоченных государственных органов, которые обеспечивают их фактическую реализацию и надёжную охрану (защиту)<sup>1</sup>.

А. Г. Павловский, исследовавший тему гарантий прав граждан в сфере охраны общественного порядка, рассматривает гарантии как совокупность административно-правовых средств, обеспечивающих реализацию прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка, относя к ним нормы права, индивидуальные властные предписания, юридические факты, а также акты реализации прав и обязанностей<sup>2</sup>.

По мнению Д. Н. Кулишова, к гарантиям правового положения граждан Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности относятся условия их осуществления, защиты и восстановления нарушенных прав, которые позволяют обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие страны, оборону и безопасность государства<sup>3</sup>.

А. В. Филатова отмечает, что гарантиями административной ответственности граждан охватывается совокупность мер, средств и способов, обеспечивающих привлечение граждан к административной ответственности за совершённые административные правонарушения<sup>4</sup>.

Обобщая существующие подходы, можно сделать вывод, что понятие «административно-правовые гарантии» применяется (используется) в качестве обобщающего для группы административно-правовых средств, с помощью которых административно-правовые отношения из идеальных, абстрактных моделей превращаются в фактические, реальные. В этой связи

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Козлов Ю. М. Административное право: учебник. — М.: Юристъ, 2007. — С. 181-188.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Павловский А. И. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998. — С. 10–31.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Кулишов Д. Н. Административно-правовое положение граждан Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2015. — С. 11.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См.: Филатова А. В. Гарантии административной ответственности граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2003. — С. 9.

они выступают необходимой частью административно-правового механизма обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора).

В литературе механизм административно-правового обеспечения государственного управления рассматривается как сложный комплекс норм административного права и основанных на них общих и специальных условий, процессов и средств, реализуемых государством для сохранения установленного порядка управления<sup>1</sup>. С помощью данного механизма анализируется и оценивается также реализация субъективных прав граждан и организаций при осуществлении в отношении них мероприятий по контролю и надзору, принимаются меры к воплощению их идеальных правомочий в реальные.

По вопросу структуры рассматриваемого механизма у исследователей нет единства позиции, на этот счёт высказаны различные суждения. Так, в его составе выделяют: органы государственной власти (институциональные субъекты), административные правоотношения, нормы права, акты реализации прав и обязанностей, акты толкования, режим законности, правовое просвещение, юридическую ответственность и другие элементы<sup>2</sup>.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Понятие и предмет. Ч. 1. — М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. — С. 57; Зеркин Д. П. Основы теории государственного управления: курс лекций: учебное пособие для студентов вузов / Д. П. Зеркин, В. Г. Игнатов. — М.: Тесса; Ростов н/Д: МарТ, 2000. — С. 112; Чиркин В. Е. Государственное управление: элементарный курс / В. Е. Чиркин; Ин-т государства и права, Акад. правовой ун-т. — М.: Юристь, 2002. — С. 45; Агапов А. Б. Административное право: учебник. — Изд. 5-е, перераб. и доп. — М.: Эксмо, 2006. — С. 335; Синюгин В. Ю. Административно-правовое обеспечение реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — М., 2011. — С. 14; Галицкая Н. В. Понятие и сущность административно-правового обеспечения безопасности в Российской Федерации // Вестник Саратовской юридической академии. — 2014. — № 2 (97). — С. 110–111.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См. об этом: Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. — М.: Юристъ, 1994. — С. 308; Прудников А. С. Административно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина: учебник для студентов вузов, обучающихся по юрид. спец. / А. С. Прудников, Х. А. Андриашин. — М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1998. — С. 61–74; Арбузова С. А. Сущность и структура государственно-правового механизма управления обеспечением прав и свобод человека и гражданина // Вестник Владимирского юридического института. — 2008. — № 1 (6). — С. 84–89; Павлов И. Н. Административно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. — Санкт-Петербург, 2006. — 24 с.; Обеспечение прав человека: учебник / И. М. Акатнова и др.; под общ. ред. Ю. В. Анохина; Министерство внутренних дел РФ, Барнаульский юридический институт. — Барнаул: Барнаульский юридический институт, 2016. — С. 260–287; Ким Е. В. Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Хабаровск, 2012. — С. 18–19; Адмиралова И. А. Административно-правовое обеспечение прав и свобод граждан в деятельности полиции: монография. — Домодедово: ВИПК

Не вступая в полемику относительно состава данного феномена, укажем, что практически всеми исследователями в качестве важнейшей части механизма обеспечения прав граждан и организаций признаются **гарантии**.

Гарантии в административно-правовом механизме обеспечения прав граждан и организаций занимают значимое, самодостаточное место, но не исчерпывают всего его объёма. Они, как и правовые гарантии в целом, устанавливаются и действуют для вполне определённой цели — с помощью присущего им инструментария воздействовать на социальную среду и на людей, чтобы обеспечить действие субъективных прав участников общественных отношений, их полноценное использование и реализацию, защитить правоотношения от посягательств и нарушений<sup>1</sup>.

Касаясь содержания административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), важно заметить, что по своей природе административно-правовые средства, составляющие это содержание, не являются исключительными для сферы государственного контроля (надзора). В основе своей данные инструменты являются универсальными для административно-правового способа регулирования публичных отношений. Специфику и объединяющее начало им придают: цель, объект гарантирования, субъект применения и период времени, когда они применяются<sup>2</sup>.

В вопросе понимания сущности содержания правовых гарантий в целом и административно-правовых гарантий в частности мы солидарны с теми учёными, которые в основу понимания правовых гарантий кладут идею

МВД России, 2015. — С. 61–74; Агамагомедовна С. А. Административно-правовое регулирование таможенного контроля в Российской Федерации в условиях евразийской интеграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Нижний Новгород, 2018. — С. 24.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Глухарёва Л. И. Права человека в современном мире: Социально-философские основы и государственно-правовое регулирование. — М.: Юристь, 2003. — С. 277–280; Общая теория прав человека / В. А. Карташкин, Н. С. Колесова, А. М. Ларин и др.; рук. авт. коллектива и отв. ред. Е. А. Лукашева; Интгосударства и права Рос. акад. наук. — М.: Норма, 1996. — С. 14–16; и др.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> На эту особенность средств правового гарантирования справедливо обращает внимание Я. В. Цыганкова (См.: Цыганкова Я. В. Природа и механизм правового гарантирования: автореф. дис. ... канд. юрид. — М., 2018. — С. 23.)

о единстве права и практической деятельности по реализации правовых предписаний как одного из условий существования права<sup>1</sup>.

В литературе в качестве юридических (правовых) средств рассматриваются различные правовые категории, с помощью которых осуществляется упорядочение общественных отношений и удовлетворяются интересы субъектов права: принципы права, нормы права, субъективные права и юридические обязанности, юридическая ответственность, правовые ограничения, правовые стимулы, правовые поощрения, акты применения норм права и другие<sup>2</sup>.

Данные средства используются и для конструирования административно-правовых гарантий. При этом их «набор», который позволяет гарантировать действие прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), зависит от статуса субъекта гарантий, преследуемых задач и выполняемых функций.

Таким образом, административно-правовые гарантии прав контролируемых охарактеризовать совокупность ЛИЦ ОНЖОМ как административно-правовых норм и осуществляемых на их основе и в действий соответствии ними полномочных субъектов, обеспечивающих признание, соблюдение и защиту прав граждан и организаций как участников отношений по государственному контролю (надзору).

Административно-правовые гарантии характеризуются рядом свойств. Анализ природы данных регуляторов и научных источников по проблеме<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Рассказов Л. П. Теория государства и права: углубленный курс: учебник. М.: РИОР; Инфра-М, 2015. С. 445–449; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма; Инфра-М, 2017. — С. 613–619.

 $<sup>^1</sup>$  См., напр.: Куракин А. В., Поникаров В. А., Поникарова Т. В., Сенатов Е. В. Специальные гарантии законности в административном праве // Государство и право. — 2017. — № 12. — С. 58.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Иванов В. А. Административно-правовые гарантии неприкосновенности личности / В. А. Иванов; МВД СССР. Всесоюз. научн.-исслед. ин-т ВНИИ МВД. — М., 1971. — 26 с.; Козлов Ю. М. Административное право: учебник. — М.: Юристь, 2007. — С. 181–188; Павловский А. И. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998. — 162 с.; Лошкарёв А. В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2009. — 245 с.; Старилов Ю. Н. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // Административное право и процесс. — 2013. — № 6. — С. 12–13; Харыбин А. Ю.

позволяет в качестве основных свойств (черт) административно-правовых гарантий, обеспечивающих реализацию прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), назвать следующие:

- имеют публично-правовую природу и в своей основе ориентированы на обеспечение публичных интересов участников контрольных (надзорных) отношений;
- производны от конституционных гарантий, которые являются изначальными и универсальными гарантиями прав граждан и организаций, развивают и конкретизируют их;
- опосредованы нормами права (тогда как, например, для гражданскоправовых гарантий их источником может быть договор) и реализуются в рамках административно-правового порядка в соответствии с определёнными административными процедурами;
- носят обслуживающий, оберегающий и охранительный характер по отношению к предоставленным законом правам субъектов контрольных (надзорных) отношений;
- являются составной частью механизма обеспечения прав граждан и организаций как участников контрольных (надзорных) отношений и одновременно выступают элементом административно-правового статуса гражданина и правового положения юридического лица;
- потребность в обращении к ним возникает в связи с практической деятельностью органов исполнительной власти и иных органов государственного управления по реализации возложенных на них контрольных (надзорных) полномочий;
- имеют особую юридическую силу, направленную на преодоление препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов и реализации прав

Обеспечение административно-правовых гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: монография / А. Ю. Харыбин; Министерство внутренних дел РФ, ФГКОУ ВПО «Орловский юридический институт МВД России». — Орёл: ОрЮИ, 2012. — 110 с.; Хазов Е. Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: монография. — М.: ЮНИТИ; Закон и право, 2012. — 342 с.; и др.

48

граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора);

- выполняют роль средства сдерживания отклоняющегося поведения со стороны других участников контрольных (надзорных) отношений;
- приводят в своём применении к конкретным результатам в виде создания условий для беспрепятственной реализации гражданами и организациями своих прав в контрольных (надзорных) отношениях, охраны и защиты этих прав и другим юридическим последствиям, опосредованным функциями гарантий;
- в своей реализации обеспечены принудительной силой государства; опираются на легальную возможность применения к нарушителям прав граждан и организаций административной и иной ответственности за нарушение их действия;
- объективированы и формализованы в нормах административного права, в различных административно-процессуальных документах (в административных исковых заявлениях, жалобах, постановлениях и т. п.) и действиях (подача жалобы, направление административного иска, требование о предоставлении документов и т. п.).

Объектом административно-правового гарантирования в сфере государственного контроля (надзора) являются общественные отношения, складывающиеся в связи с обеспечением прав граждан и организаций как участников контрольных (надзорных) отношений.

Предметом воздействия гарантий выступает поведение контрольных (надзорных) органов, их должностных лиц. Гарантии призваны обеспечить такое поведение этих органов, которое в наибольшей степени соответствует законным интересам контролируемых лиц. Это достигается за счёт установления соответствующих запретов, ограничений, обязанностей и процедур контрольной деятельности. Контрольным (надзорным) органам адресуются и принципы организации и осуществления государственного контроля (надзора). В этой связи должным образом правоурегулированная и

правомерная контрольная (надзорная) деятельность сама по себе уже выступает гарантией соблюдения прав контролируемых лиц.

Но гарантии воздействуют не только на поведение контрольных органов. В сферу их действия включена также деятельность других органов и должностных лиц, которые в силу закона обязаны (либо им предоставлена возможность) обеспечивать права контролируемых лиц, действовать в интересах этих лиц, воздействуя в том числе на поведение контрольных (надзорных) органов. Такие правомочия предоставлены, в частности, органам прокуратуры, суда и некоторым другим органам и должностных лицам государственной администрации.

Обычно основное назначение правовых гарантий увязывается с защитой нарушенных прав, их восстановлением. Признавая важность защиты нарушенных прав, в то же время полагаем, что это не совсем верно.

Постановка на первый план такой цели означает, что государство заранее допускает нарушение прав со стороны контрольных (надзорных) органов. Но права защищены тогда, когда не допущено их нарушение. Поэтому представляется, что основное назначение гарантий состоит в недопущении нарушений прав контролируемых лиц через создание условий для реализации прав, предупреждение нарушений этих прав, сдерживание неправомерных действий должностных лиц контрольных (надзорных) органов.

Анализ законодательства, теоретических источников позволяет функций, которые выполняют диссертанту выделить следующие семь административно-правовые гарантии ПО отношению правам контролируемых лиц: 1) предупреждение нарушений прав контролируемых лиц со стороны контрольных (надзорных) органов; 2) содействие выявлению и пресечению нарушений прав граждан и организаций при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности; 3) защита прав контролируемых лиц при их нарушении контрольными (надзорными) органами; 4) содействие организационно-правовых условий созданию ДЛЯ реализации прав

5) ограничение субъективного усмотрения контролируемых лиц; В 6) содействие деятельности контрольных (надзорных) органов; выравниванию юридических возможностей контролируемых ЛИЦ И контрольных (надзорных) органов в реализации своей правосубъектности; 7) укрепление режима законности в контрольной (надзорной) деятельности.

Предупредительная роль административно-правовых гарантий состоит в недопущении нарушений прав контролируемых лиц, в сдерживании отклоняющегося поведения контрольных (надзорных) органов, В воздержании от всевозможных отступлений от установленных принципов, правил и процедур контрольной (надзорной) деятельности. И следует заметить, что многие гарантии обеспечивают достижение этого результата уже в силу самого факта существования. Вряд ли инспектор контрольного (надзорного)т органа станет намеренно игнорировать процедуру контрольного (надзорного) мероприятия, если будет уверен, что за этим жалоба контролируемого неотвратимо последует лица и незаконными его действий, а он сам будет привлечён к юридической ответственности.

Наряду с этим предупреждение правонарушений и злоупотреблений со стороны должностных лиц контрольных (надзорных) органов, формирование у них чувства уважения к правам граждан и предпринимателей обеспечивается за счёт осуществления специальных мер. Это установление квалификационных требований к профессиональным знаниям и умениям инспекторского состава контрольно-надзорных органов, соответствующая их профессиональная подготовка и другие меры, направленные на качественное кадровое обеспечение контрольного аппарата<sup>1</sup>.

Функция содействия выявлению и пресечению нарушений прав контролируемых лиц, выполняемая административно-правовыми гарантиями в исследуемой сфере, заключается в способствовании установлению фактов

\_

 $<sup>^1</sup>$  См.: Балдина А. С. Административно-правовое регулирование кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Нижний Новгород, 2018. — С. 14–16.

нарушения прав граждан и организаций, а также в недопущении таких случаев. Здесь гарантии выполняют роль средств, которые позволяют своевременно И полно обнаруживать нарушения прав граждан обращение организаций. Например, гражданина ИЛИ руководителя организации по поводу действий контрольного (надзорного) органа при дальнейшем его рассмотрении может помочь выявить превышение полномочий либо должностным лицом данного органа своих злоупотребления ими, отход от требований соответствующего принципа контрольно-надзорной деятельности.

Защита счёт прав контролируемых лиц достигается за юрисдикционных мер, обеспечивающих восстановление нарушенных прав. действия означает, ЧТО контрольных (надзорных) препятствующие реализации прав граждан и организаций, устраняются, виновные должностные лица несут ответственность в виде соответствующих обременений. Компенсируется также материальный и моральный вред, понесённый гражданами и организациям в результате неправомерных действий данных должностных лиц.

Функция содействия созданию условий для беспрепятственной реализации гражданами и организациями имеющихся у них прав в своей реализации направлена на формирование системы правовых, организационных, экономических, социальных, идеологических, научнотехнических и иных предпосылок, которые государство создаёт для контролируемых лиц, с тем чтобы они могли успешно осуществлять свои общие и специальные права при проведении в отношении них мероприятий по контролю и надзору.

выступают Административно-правовые гарантии В качестве эффективного ограничителя субъективного усмотрения работе контрольных (надзорных) органов. Посредством гарантий государство сужает субъективное административное усмотрение при осуществлении государственного контроля (надзора), избыточность которого, как

справедливо отмечает профессор В. В. Черников, является характерной чертой современной контрольно-надзорной практики<sup>1</sup>. К сожалению, данная сдерживающая роль гарантий исследована недостаточно<sup>2</sup>.

Гарантии-ограничители предостерегают контрольные (надзорные) органы от чрезмерного административного усердия и неправового вмешательства в деятельность контролируемых лиц, обуславливают выбор алгоритма действий, который не связан с риском нарушений прав граждан и организаций.

Благодаря функции способствования выравниванию юридических возможностей контролируемых лиц и контрольных (надзорных) органов в реализации своей правосубъектности граждане и организации имеют возможность на равных с контролирующими лицами отстаивать свои законные интересы, защищать их.

Гарантии непосредственно влияют на укрепление режима законности в контрольной (надзорной) деятельности. Они ориентируют, стимулируют контрольные (надзорные) органы, их должностных лиц на повышение уровня своей правовой культуры, заставляют их действовать в границах правового пространства, на основании и в точном соответствии с положениями федеральных законов, других нормативных правовых актов и в пределах предоставленных им полномочий, не дают им выходить безнаказанно за пределы объекта и предмета контроля (надзора). При нарушении границ дозволенного вступает в действие правозащитный механизм.

Обозначенные функции непосредственно «срабатывают» на задачи борьбы с правонарушительством в контрольных (надзорных) отношениях. Но они имеют, как мы показали выше, и самостоятельное значение и

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Черников В. В. Контрольно-надзорное усмотрение: природа, понятие, пределы // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 71–80.

 $<sup>^2</sup>$  На данный факт справедливо обращается внимание отдельными исследователями, см., напр.: Глазунова Н. И. Система государственного управления: учебное пособие по специальности «государственное и муниципальное управление». — М.: ЮНИТИ, 2002. — С. 29; Таукибиева Ш. Ж. Гарантии прав и свобод граждан в сфере государственного управления // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. — 2011. — № 2 (22). — С. 17–20.

содержание в административно-правовом механизме обеспечения прав граждан и организации при проведении в отношении них мероприятий по контролю и надзору.

Каждая гарантия выполняет одну или несколько из названных ролей, способствуя тем самым достижению генеральной цели — обеспечению соблюдения прав граждан и организаций при осуществлении в отношении них мероприятий по государственному контролю и надзору.

С учётом сказанного выше административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) можно определить как совокупность административноправовых норм, основанных на них юридических и организационных действиях 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 субъективного правосубъектности, ограничение усмотрения В деятельности контрольных (надзорных) органов.

Завершая рассмотрение вопроса о роли административно-правовых гарантий в обеспечении прав граждан и организаций, подчеркнём их интегративное значение в системе правовых гарантий прав участников отношений. Bce контрольно-надзорных другие правовые применяемые и используемые в сфере государственного контроля (надзора), дополняют административные регуляторы. Во многом именно благодаря административно-правовым гарантиям в обществе создаются защищаются условия ДЛЯ реализации прав, права, пресекаются правонарушения. Эту созидающую роль административно-правовых гарантий в механизме правового регулирования общественных отношений отмечают многие исследователи<sup>1</sup>.

В отличие от других видов гарантий (например, уголовно-правовых, гражданско-правовых), административно-правовые гарантии создают правовые возможности для беспрепятственной реализации всеми субъектами правового общения имеющихся у них прав более оперативно и с меньшими затратами. Порой, например, достаточно обратиться с жалобой на действия проверяющих, чтобы последние скорректировали своё поведение.

административно-правовых гарантий значимую роль обеспечении организаций осуществлении прав граждан И при государственного контроля (надзора), вместе с тем нужно чётко понимать, что они не исчерпывают всего объёма государственного гарантирования, используемого для обеспечения прав контролируемых лиц. Наиболее эффективно данные инструменты могут выполнять свои функции лишь при совместном действии с другими гарантиями и иными административноправовыми средствами, при условии вовлечения в процесс гарантирования всех социальных институтов, а не только государственной администрации. Верно замечено: «Комплексная правовая защита субъективных прав означает, что задействованные юридические средства защиты должны обладать таким свойством, которое обеспечит эффективное применение

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>См.: Советское административное право. Государственное управление и административное право: учебник / И. А. Азовкин, А. П. Алёхин, П. Т. Василенков, В. Г. Вишняков, и др.; ред. колл.: Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев, М. И. Пискотин. — М.: Юридическая литература, 1978. — С. 352; Калина Е. С. Государственно-правовой механизм обеспечения права на безопасность личности в Российской Федерации: Теоретическое административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2004. -С. 107; Волков А. М. Административное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «юриспруденция». — М.: Проспект, 2016. — С. 156; Иванов В. А. Административно-правовые гарантии неприкосновенности личности / В. А. Иванов; МВД СССР. Всесоюз. научн.-исслед. ин-т ВНИИ МВД. — М., 1971. — 26 с.; Козлов Ю. М. Административное право: учебник. -М.: Юристь, 2007. — С. 181-188; Павловский А. И. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998. — 162 с.; Харыбин А. Ю. Обеспечение административно-правовых гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: монография / А. Ю. Харыбин; Министерство внутренних дел РФ, ФГКОУ ВПО «Орловский юридический институт МВД России». — Орёл: ОрЮИ, 2012. — 110 с.; Адмиралова И. А. Реализация полицией административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан: монография. — М.: Закон и право; ЮНИТИ-ДАНА, 2016. — C. 282–283.

различных по характеру и содержанию нормативных предписаний при защите одного и того же объекта»<sup>1</sup>.

Наиболее тесно связь гарантий прав граждан и организаций прослеживается с мерами по укреплению законности в государственном управлении в целом и в контрольной (надзорной) деятельности в частности<sup>2</sup>. Более того, их можно в полной мере рассматривать как гарантии того, что права контролируемых лиц в процессе контроля (надзора) будут соблюдены и защищены. Эти меры составляют сущностную основу гарантий прав граждан и организаций, поскольку гарантии законности распространяется на весь спектр контрольно-надзорных отношений, на всех их участников. И в этом плане они схожи с гарантиями прав граждан и организаций, различаясь объектом воздействия. Однако при всей взаимосвязи гарантии законности и гарантии прав — это несовпадающие юридические категории. Специфичны их объекты, субъекты и содержание.

Существует проблема взаимосвязи гарантий прав граждан организаций как контролируемых лиц, устанавливаемых различными отраслями права. Так, профессора А. В. Мартынов и В. В. Черников обращают внимание на разночтения в оценке порядка проведения публичных мероприятий в уголовном и административном порядках, что порой приводит к нарушению права граждан на проведение собраний, митингов, пикетирований $^3$ . Также демонстраций, шествий И отличается административно-правовое и уголовно-правовое понимание превышения полномочий должностными лицами контрольных (надзорных) органов. Из этого следует, что гарантии охраны и защиты прав контролируемых лиц,

1

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Смирнов А. П. Субъективные публичные и субъективные частные права: особенности их защиты // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 6 (55). — С. 112.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> По вопросу гарантий законности в государственном управлении см.: Черняк Б. А. Законность в организации и деятельности органов государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2003. — 280 с.; Лазарев В. В. Избранные труды: в 3 т. / В. В. Лазарев; Федеральная палата адвокатов Российской Федерации, юридическая фирма «ЮСТ». — М.: Новая юстиция, Т. 1: Закон. Законность. Применение права. — 2010. — 647 с.; Законность: теория и практика: монография / Ю. А. Тихомиров; под ред. Н. В. Субановой. — 3-е изд. — М.: Контракт; Инфра-М, — 2017. — 400 с.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Мартынов А. В., Черников В. В. Административная преюдиция по статье 212.1 УК РФ: вопросы правоприменительной практики // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. — 2021. — № 10. — С. 238–250.

установленные различными отраслями права (особенно это касается административного, уголовного и гражданского права), должны определённым образом координироваться и согласовываться.

## § 3. Виды административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)

Автор разделяет позицию, что исчерпывающий перечень правовых средств-гарантий вряд ли можно дать: в данной конкретной ситуации применительно к конкретному объекту гарантирования он будет различен<sup>1</sup>. В этой связи возникает вопрос об их научной классификации, которая может осуществляться по различным основаниям (см. Приложение 2).

По форме выражения все административно-правовые гарантии прав контролируемых лиц можно разделить на две большие группы: *гарантии-нормы* и *гарантии-действия*.

*Нормы-гарантии* представляют собой установления, закреплённые в актах административного права, которые содержат идеальную модель поведения участников контрольных (надзорных) отношений, позволяющего не допускать нарушения прав контролируемых лиц и защищать их в случае нарушения. Их видовая характеристика будет дана несколько ниже.

Предусмотренные нормами права модели административно-правовых средств гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) получают воплощение через действия — юридические и организационные, — совершаемые компетентными государственными органами, общественными объединениями и самими гражданами и организациями. Действия — это волевые акты активности субъектов права, содержание которых составляют телодвижения-реакции, телодвижения-поступки, вербальные акты и их комбинации<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> См.: Якушев П. А. Правообразующие юридические акты и поступки в механизме правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 165 с.; Дубровский В. Я. О нормативной структуре деятельности человека [Электронный ресурс] / В. Я. Дубровский // Вопросы методологии. — 1994. — № 3—

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Лошкарёв А. В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2009. — С. 9.

В правовой науке юридические действия рассматриваются как разновидность юридических фактов, которые обусловливают возникновение, изменение и прекращение правоотношения<sup>1</sup>. В административном праве под реальной ними понимаются явления жизни, которые приводят административные нормы движение, превращают субъекты В права в субъектов конкретных административных административного правоотношений $^2$ .

Правомерные юридические действия осуществляют все участники контрольно-надзорных отношений. Именно они порождают правовые способствующие обеспечению последствия, реализации прав контролируемых лиц. Скажем, гражданин подал В вышестоящий контрольный (надзорный) орган жалобу на результаты проверки либо действия инспектора (совершив ряд актов). Подача жалобы порождает активность вышестоящего органа в виде изучения жалобы и прилагаемых к ней документов, принятия решения о проверке сведений, содержащихся в жалобе, проведении такой проверки и т. д. Конечным результатом рассмотрения жалобы может стать отмена результатов проведённой проверки.

действия Поскольку юридические влекут собой за движение контрольно-надзорного отношения в одностороннем порядке, то к порядку специальные осуществления юридического действия предъявляются требования, которые выражаются в определённых технологиях. Так, главой 9 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ установлен порядок обжалования решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц.

<sup>4. —</sup> Режим доступа: https://fondgp.ru/old/lib/journals/vm/1994/3-4.html (дата обращения: 01.07.2021 г.); Бакирова Е. Ю. Юридические акты как юридические действия // Проблемы экономики и юридической практики. — 2007. — № 3. — С. 200–201.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Зинченко С. А. Юридические факты в механизме правового регулирования: монография. — М.: Волтерс Клувер, 2007. — 142 с.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Административное право Российской Федерации: учебник / коллектив авторов; под ред. А. В. Мелехина. — М.: Юстиция, 2016. — С. 34–36.

По содержанию юридические действия, влекущие своему определённые юридические последствия или имеющие определённую юридическую направленность, разнообразны: регистрационные, разрешительные, надзорные, предупредительные, пресекательные, обеспечительные, лицензионные, санкционирование и т. д. 1

Правовые формы не исчерпывают всех форм осуществления государственной власти. Существуют и неправовые формы, которые часто называют организационной деятельностью. Эта деятельность не требует полного и строгого юридического оформления, не связана с совершением значимых действий и не влечёт за собой юридических последствий<sup>2</sup>. Но данное обстоятельство не означает, что организационная контрольно-надзорных отношений активность участников регулируется правом. Она является подзаконной и осуществляется в рамках действующего законодательства и в пределах компетенции того или иного субъекта административно-правовых отношений, в рамках общей правовой процедуры совершения действий. Результаты организационных действий фиксироваться Например, ΜΟΓΥΤ юридически. разъяснение контролируемым лицам их прав, изучение распоряжения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия фиксируются в соответствующем акте либо соответствующим актом.

К примеру, суд признал незаконные действия контрольного (надзорного) органа, по причине того что распоряжение о проведении проверки было издано после проведения самой проверки, что противоречит требованиям закона, согласно которому издание распоряжения или приказа о

-

 $<sup>^{1}</sup>$  См. об этом: Поникарпов В. А. Юридические гарантии законности в теории правоохранительной деятельности полиции // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2017. — № 2 (38). — С. 114–119.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Административное право: учебник для юридических институтов и факультетов / под ред. А. Е. Лунева; Институт государства и права АН СССР. — М.: Юридическая литература, 1970. — С. 168–169; Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. — М.: Юристь, 1994. — С. 287–288; Россинский Б. В. Административное право: учебник для вузов / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — 6-е изд. пересмотр. — М.: Норма; Инфра-М, 2019. — С. 281; Машаров И. М. Административно-публичная деятельность в России: проблемы правового регулирования: монография / И. М. Машаров. — М.: ЮНИТИ; Закон и право, 2009. — С. 84.

проведении проверки и его вручение должностному лицу должны предшествовать проведению проверки<sup>1</sup>.

Теоретический и практический интерес представляет систематизация административно-правовых гарантий прав контролируемых лиц по способу оказания воздействия на субъектов права.

Любое административно-правовое средство, каковым и является гарантия, как известно, использует для регулирования общественных отношений различные приёмы. В литературе обычно выделяют три основных метода, свойственных любой отрасли права, в том числе административному праву: предписание (обязывание), запреты и дозволения<sup>2</sup>.

Однако общественная практика намного богаче: регулирующее воздействие на социальную среду можно осуществлять и другими способами. В частности, регулирующий характер признаётся за принципами правового регулирования<sup>3</sup>, поощрительными средствами<sup>4</sup>, мерами ответственности<sup>5</sup>. Учёными признается также существование метода рекомендаций<sup>6</sup>.

Учитывая названное, в зависимости от способа гарантирующего воздействия все административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) могут быть разделены на семь групп: 1) идеолого-правовые (гарантии-принципы); 2) обязывающие (гарантии-обязанности); 3) запрещающие (гарантии-

 $<sup>^{1}</sup>$  Решение Фрунзенского районного суда города Саратова от 19 августа 2011 г. № 2-2026/11 // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См., напр.: Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. — М.: Юристь, 1994. — С. 309; Батычко В. Т. Административное право. Конспект лекций. — Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2016. — 350 с.; Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского юридического института, 2002. — С. 252.

 $<sup>^3</sup>$  См.: Сидоркин А. С. Принципы права: понятие и реализация в российском законодательстве и судебной практике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010. — С. 8; Смирнов Д. А. О понятии принципов права // Общество и право. — 2012. — № 4 (41). — С. 29–37.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См.: Петров Г. М. Поощрения в государственном управлении (правовые аспекты) // Общественные науки. — 1998. — № 4. — С. 4; Шибаева О. А. Поощрительные нормы в системе правовых норм / Сибирский юридический вестник. — 2010. — № 1 (48). — С. 3–9; Дьяченко Е. В. Поощрения как позитивные санкции нормы права: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2011. — 31 с.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Макарейко Н. В. Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные проблемы: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — Н. Новгород, 2016. — С. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право: учебник. — 2-е изд., испр. и доп. — Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2003. — С. 146.

запреты); 4) дозволяющие (гарантии-дозволения); 5) поощрительные (гарантии-поощрения); 6) несущие характер ответственности (гарантии-санкции); 7) рекомендательные (гарантии-рекомендации).

Большой гарантийный позиций соблюдения прав заряд контролируемых (надзорной) ЛИЦ несут принципы контрольной деятельности. Принципы, являясь правовыми нормами общего, наиболее абстрактного характера<sup>1</sup>, в концентрированном виде выражают основные свойства контрольной (надзорной) деятельности И выполняют ценностно-ориентационного начала для контрольных (надзорных) органов в отношениях с контролируемыми лицами. Особенно значимы общие правовые ориентации для принятия решений в не урегулированных правом  $cutyaцuяx^2$ .

Основные специальные принципы контрольной (надзорной) деятельности закреплены в Федеральном законе от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», им посвящена специальная глава (глава 2). По сравнению с базовым Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ, в котором было зафиксировано 10 принципов, их число уменьшилось до 8. Вместе с тем новые принципы государственного контроля и надзора приобрели гарантийную ярко выраженную направленность ДЛЯ контролируемых лиц.

В настоящем виде система принципов государственного контроля (надзора) выглядит следующим образом: законность и обоснованность (статья 7); стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований (статья 8); соразмерность вмешательства в деятельность

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Сидоркин А. С. Принципы права: понятие и реализация в российском законодательстве и судебной практике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010. — С. 8.

 $<sup>^2</sup>$  О понятии и значении принципов в праве и правоприменительной деятельности см.: Фролов С. Е. Принципы права: вопросы теории и методологии: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сергей Евгеньевич Фролов. — Кострома, 2001. — 168 с.; Скурко Е. В. Принципы права: монография. —М.: Ось-89, 2008. — 189 с; Уфимцева Е. В. Различные аспекты понимания категории «принцип права» в отечественной юриспруденции и роль принципов права как субсидиарного критерия разграничения отраслей в системе права // Genesis: исторические исследования. — 2015. — № 6. — С. 529–551; Соробогатов А. В., Краснов А. В. Правовой принцип как философско-правовая категория // Юридическая техника. — 2020. — № 14. — С. 308–315.

контролируемых лиц (статья 9); охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц (статья 10); недопустимость злоупотребления правом (статья 11); соблюдение законом тайны (статья 12); охраняемой открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора) (статья 13); оперативность при осуществлении государственного контроля (надзора) (статья 14).

Не останавливаясь на всех их требованиях, назовём основные из них, которые непосредственно касаются обеспечения соблюдения и защиты прав контролируемых лиц.

Согласно принципу законности и обоснованности деятельность по организации и осуществлению государственного контроля (надзора) должна осуществляться на основании и в соответствии с федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми Федерации, актами субъектов Российской a действия решения контрольного (надзорного) органа и должностных лиц, осуществляющих (надзорное) производство, быть контрольное должны законными И обоснованными.

Немаловажное значение для соблюдения прав контролируемых лиц имеет также требование данного принципа о том, что открытие контрольного (надзорного) производства, проведение контрольных (надзорных) мероприятий, совершение контрольных (надзорных) действий, собирание доказательств, принятие решений по результатам контрольных (надзорных) мероприятий, оценка исполнения решений контрольных (надзорных) органов осуществляться уполномоченным должны только на TO органом, должностным лицом в пределах их компетенции, установленной в соответствии с законом. Так, например, суд не нашёл доказательств, подтверждающих уведомление проверяемого лица о времени и месте вручения акта проверки, а также доказательств, подтверждающих уклонение проверяемого лица от получения извещения о времени и месте вручения акта проверки. Исходя из этого, суд пришёл к выводу, что контрольно-надзорным органом допущены грубые нарушения ч. 2 ст. 5, пп. 6 ст. 20 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ, и отменил предписание, вынесенное контрольно-надзорным органом<sup>1</sup>.

Принцип стимулирования добросовестности ориентирует контрольнопрофилактических надзорные органы проведение мероприятий, на направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба). Эти меры являются приоритетными по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий.

Другим важным его требованием является принятие контрольноорганами которые обеспечивали бы надзорными мер, стимулы добросовестному соблюдению контролируемыми лицами обязательных требований и к минимизации потенциальной выгоды от нарушения обязательных требований.

Руководствуясь принципом соразмерности вмешательства деятельность контролируемых лиц, контрольные (надзорные) органы при выборе контрольно-надзорного или профилактического мероприятия, при пресечению И (или) устранению применении мер ПО нарушений обязательных требований обязаны исходить из того, что эти меры должны быть соразмерны вреду (ущербу), который причинён или может быть причинён охраняемым законом ценностям, и ограничиваться только теми мероприятиями и действиями, которые достаточны для обеспечения соблюдения обязательных требований. He допускается причинение неправомерного вреда (ущерба) контролируемым лицам, их представителям либо имуществу, находящемуся В ИХ владении, пользовании ИЛИ распоряжении.

доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>1</sup> Решение Химкинского городского суда Московской области от 4 сентября 2020 г. № 2а-2787/2020 // Режим

Основное требование принципа охраны прав и законных интересов контролируемых лиц, уважения достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц состоит в том, что при организации и осуществлении государственного контроля (надзора) контрольный (надзорный) орган обязан признавать, соблюдать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц. Должностные лица контрольного (надзорного) органа при проведении контрольно-надзорных мероприятий обязаны разъяснять контролируемому лицу (его представителю), а также другим участникам контрольного (надзорного) производства их права, обязанности и ответственность и обеспечивать возможность осуществления этих прав.

При организации и осуществлении государственного контроля (надзора) также запрещается принятие решений и совершение действий (бездействие), унижающих достоинство личности либо необоснованно умаляющих деловую репутацию организации.

недопустимости злоупотребления Принцип правом требует должностных ЛИЦ контрольных (надзорных) органов допускать полномочий использования целях воспрепятствования законной деятельности контролируемых лиц, затягивания и (или) воспрепятствования нормальному ходу контрольного (надзорного) производства.

В соответствии с принципом соблюдения охраняемой законы тайны информация, составляющая коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну И полученная должностными лицами контрольного (надзорного) органа при осуществлении своих полномочий, не подлежит разглашению. Исключение составляют случаи, установленные федеральными законами.

Для обеспечения прав контролируемых лиц важное значение имеет реализация принципа *открытости и доступности информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора)*. Контрольный (надзорный) орган обеспечивает открытость и доступность для

контролируемых и иных лиц всех имеющихся сведений, установленных законом.

Информационные ресурсы и информационные системы государственного контроля (надзора) в соответствии с законом (статья 26) содержат различные сведения, связанные с организацией и осуществлением контроля (надзора). Все они, включая сведения реестров, используемых для ведения учёта объектов контроля, и реестра жалоб на решения контрольных (надзорных) органов, действия (бездействие) их должностных лиц, являются открытыми. Исключение составляют сведения, свободное распространение которых запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Принцип контрольно-надзорных оперативности мероприятий означает, что они проводятся в сроки, не превышающие установленные законом. При этом должно стремиться по возможности сокращать эти сроки, такие обстоятельства, эффективность как достаточность И контрольно-надзорных действий, минимизация взаимодействия должностных лиц контрольного (надзорного) органа с контролируемым лицом, общая продолжительность контрольного (надзорного) производства, а также характер нарушения обязательных требований, степень и размер вреда (ущерба), который причинён или может быть причинён охраняемым законом ценностям в результате нарушения обязательных требований.

Сроки контрольного (надзорного) производства могут быть продлены только в случаях и в пределах, установленных федеральным законом. При этом обстоятельства, связанные с организацией работы контрольных (надзорных) органов, не могут приниматься во внимание в качестве оснований для превышения сроков осуществления контрольного (надзорного) производства.

На наш взгляд, систему принципов контрольной (надзорной) деятельности желательно дополнить, помимо принципа гарантированности прав контролируемых лиц, о чём мы уже говорили, ещё четырьмя

правогарантийной направленности, принципами такими как: результативность и эффективность государственного контроля (надзора); недопустимость множественности государственного контроля (надзора); добросовестности презумпция деятельности контролируемых лиц; ответственность контрольных (надзорных) органов за нарушение прав контролируемых лиц. Последние три принципа закреплены в Федеральном 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ (статья 3). Принцип законе результативности и эффективности государственного контроля (надзора) следует из требований п. 2 ст. 1 и ст. 30 Федерального закона 31 июля 2020 года № 248-ФЗ.

Результативность и эффективность государственного контроля (надзора) прежде всего означает, что он должен осуществляться в случае недостаточности и (или) неэффективности негосударственных форм контроля, а результативными являются те проверки и мероприятия по контролю, в рамках которых были выявлены нарушения обязательных требований, создающие угрозу причинения вреда охраняемым законом ценностям, и по итогам которых такие нарушения (угрозы) были устранены<sup>1</sup>.

Кроме того, в соответствии с требованиями этого принципа не допускается установление ключевых показателей видов контроля, основанных на количестве проведённых контрольно-надзорных и профилактических мероприятий, количестве выявленных нарушений и количестве контролируемых лиц, привлечённых к ответственности.

Между тем вынуждены констатировать, что карательная направленность проверок всё ещё сохраняется. Косвенно об этом можно судить по результатам контрольной (надзорной) работы в 2020 году, который был нетипичным с точки зрения осуществления государственного контроля (надзора) в связи с принятыми руководством государства рядом мер и решений по ограничению числа проверок. Хотя количество проверок

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</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. 40.

существенно сократилось (на 61 % по сравнению с 2019 годом), как и снизилось количество применённых административных взысканий (на 49 % по сравнению с 2019 годом), средняя сумма размера налагаемого на нарушителя обязательных требований штрафа увеличилось (с 7 тыс. в 2018 году до 8,6 тыс. в 2020 году)<sup>1</sup>.

Снижение административной нагрузки на бизнес несёт принцип недопустимости множественности государственного контроля (надзора). При установлении видов контроля не допускается дублирование предметов государственного контроля (надзора), полномочий контрольных (надзорных) органов в отношении одних и тех же объектов государственного контроля (надзора), а также проведение государственного контроля (надзора) с целью оценки соблюдения одних и тех же обязательных требований несколькими контрольно-надзорными органами в отношении одного и того же объекта контроля.

Принцип *презумпции добросовестности* деятельности контролируемых лиц, ранее закреплённый в п. 2 ст. 3 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-Ф3, доказал свою эффективность и востребованность со стороны проверяемых лиц. Указанная норма-принцип обязывает должностное лицо, осуществляющее государственный контроль, доказать наличие нарушения, чтобы указанное лицо имело право выдать предписание. Суды неоднократно усматривали нарушение данного принципа в действиях контрольных (надзорных) органов<sup>2</sup>.

Принцип *ответственности контрольных (надзорных) органов* за нарушения прав контролируемых лиц, также ранее закреплённый в пункте 7 статьи 3 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ, напрямую коррелируется со статьёй 19.6.1 КоАП РФ, устанавливающей

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации в 2020 году». Подготовлен Минэконономразвития России. — М., 2021. — С. 9, 20, 21. (На 01.08.2021 г. доклад не был опубликован.)

 $<sup>^2</sup>$  См.: постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда от 21 августа 2019 г. № 09АП-39521/2019 // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 18 мая 2021 г. № A40-44695/21-120-277 // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 17 июня 2020 г. № A40-256177/19-130-1911 // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; и др.

административную ответственность за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре).

Обязанности субъектов государственного контроля (надзора) как гарантии предстают в виде предписаний должностным лицам контрольнонадзорных органов совершать определённые действия в пользу контролируемых лиц, с тем чтобы при осуществлении государственного контроля (надзора) обеспечивались условия для реализации этими лицами своих прав.

Перечень основных обязанностей контрольно-надзорных органов содержат статьи 10, 37 и некоторые другие нормы базового Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ. В соответствии с ними контролёры обязаны: разъяснять контролируемому лицу (его представителю), а также участникам контрольно-надзорного производства другим ИΧ права, обязанности и ответственность и обеспечивать возможность осуществления этих прав; проводить контрольно-надзорные мероприятия и совершать контрольно-надзорные действия на законном основании и в соответствии с их назначением только во время исполнения служебных обязанностей и при наличии соответствующей информации в едином реестре контрольнонадзорных мероприятий, а в случае взаимодействия с контролируемыми лицами проводить такие мероприятия и совершать такие действия только при служебных удостоверений, предъявлении иных документов, предусмотренных федеральными законами; не препятствовать контролируемым лицам, их представителям присутствовать при проведении контрольно-надзорных мероприятий (3a исключением контрольных мероприятий, требуется (надзорных) при проведении которых взаимодействие с контролируемыми лицами) и давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету государственного контроля (надзора);

предоставлять контролируемым лицам, их представителям, присутствующим при проведении контрольных (надзорных) мероприятий, информацию и документы, относящиеся к предмету государственного контроля (надзора), в том числе сведения о согласовании проведения контрольного (надзорного) мероприятия с органами прокуратуры, в случае если такое согласование предусмотрено федеральным законом; знакомить контролируемых лиц, их представителей с результатами контрольных (надзорных) мероприятий и действий И выполнять другие обременения. По сравнению c предшествующим законом эти обязанности стали полнее и предметнее.

Важную роль в механизме обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) играют запреты, которые установлены для должностных лиц контрольных (надзорных) органов при исполнении своих полномочий. Запреты предписывают должностным лицам воздерживаться от совершения определённых действий в отношениях с контролируемыми лицами, которые могут воспрепятствовать последним осуществлять свои права. К этой группе гарантий относятся и ограничения, которые накладываются на действия контрольных (надзорных) органов в их отношениях с контролируемыми лицами.

Вся совокупность запретов для должностных лиц контрольнонадзорных органов при проведении мероприятий по контролю (надзору) может быть объединена в три группы.

Первую группу образуют установления, ограничивающие пределы компетенции должностных лиц контрольных (надзорных) органов. В частности, в силу закона (статья 46 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ) должностные лица контрольных (надзорных) органов не вправе оценивать соблюдение обязательных требований, если такая оценка не относится к полномочиям контрольного (надзорного) органа, и совершать юридически значимые контрольные (надзорные) действия и мероприятия, если эти действия и мероприятия не предусмотрены приказом

(распоряжением) руководителя (заместителя руководителя) контрольного (надзорного) органа.

Кроме того, они не могут отбирать пробы (образцы) продукции (товаров), материалов, веществ для проведения их исследований (испытаний), измерений с нарушением порядка их отбора, в том числе в количестве и объёме, превышающем установленные нормативы. Проблема здесь состоит в том, что эти нормативы, установленные техническими регламентами или иными нормативными техническими документами, правилами, методами исследований (испытаний) и измерений и иными документами, не всегда обоснованы и о них не всегда осведомлены контролируемые лица.

Запрещено контролёрам также распространять информацию и сведения, полученные в результате осуществления государственного контроля (надзора) и составляющие государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

получением Вторая группа запретов связана  $\mathbf{c}$ информации. Контролёры не вправе требовать у контролируемых лиц: а) представления информации, документов, проб (образцов) продукции (товаров), материалов, веществ, если они не относятся к предмету контрольно-надзорного мероприятия, a оригиналы также изымать таких документов; б) представления документов и (или) информации, включая разрешительные документы, имеющиеся в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным самоуправления органам или органам местного организаций; в) представления документов, информации ранее даты начала проведения контрольного (надзорного) мероприятия (статья 48 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-Ф3).

Наряду с этим инспекторы по контролю (надзору) не могут препятствовать осуществлению гражданином или представителем

организации, присутствующим при проведении контрольно-надзорного мероприятия, фото- и видеосъёмки, если совершение этих действий не запрещено федеральными законами и если эти действия не создают препятствий для проведения контрольно-надзорного мероприятия.

*Третью группу* образуют запреты на возложение на контролируемых лиц обременений, не предусмотренных законом. Так, должностные лица контрольных (надзорных) органов не вправе обязывать граждан и организации проводить за их счёт мероприятия и действия по контролю и надзору. Не могут превышаться также установленные сроки проведения контрольных (надзорных) мероприятий, что влечёт для контролируемых лиц дополнительные временные и финансовые траты.

Дозволения предоставляют гражданам и организациям возможность совершать те или иные действия в отношениях с контрольными (надзорными) органами, благодаря которым обеспечиваются их законные интересы, не допускается ущемления прав.

В составе каждого дозволения выделяются три правомочия: право субъекта собственные действия (действовать собственному ПО усмотрению в рамках предоставленных правовых возможностей), право на действия обязанного лица (правомочие по требованию обязанного поведения в пользу других участников правоотношений) и правомочие по защите нарушенных прав (право на притязание)1. Данное положение имеет важное значение для понимания природы и видов правовых гарантий прав граждан и организаций в целом и в контрольных (надзорных) правоотношениях в частности. Обязанности и запреты, возлагаемые на контрольные (надзорные) гарантией обеспечения выступают важной правомочий собственные действия контролируемых лиц, являющихся носителями этих юридических возможностей. В этом проявляется взаимосвязь прав и

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория права: курс в 2 т. — М.: Юридическая литература, 1982. — Т. 2. — С. 121–128; Перевалов В .Д. Теория государства и права: учебник. — М.: Высшее образования, 2005. —

С. 145—146; Общая теория права и государства: учебник / под. ред. В. В. Лазарева. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма; Инфра-М, 2010. — С. 299.

обязанностей участников правоотношений<sup>1</sup>. Поэтому можно согласиться с позицией, что если «реализация какого-либо нормативного установления выполняет обеспечительную функцию для другого установления, то есть основания говорить о ней как о гарантии»<sup>2</sup>.

Все дозволения контролируемых лиц можно объединить в несколько групп:

1) по участию в мероприятиях по контролю и надзору (право присутствовать при проведении профилактического мероприятия, (надзорного) мероприятия, право давать пояснения по контрольного вопросам проведения; право привлекать Уполномоченного ИХ Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей либо Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации к участию в проведении контрольных (надзорных) мероприятий; и т. п.);

2) на получение информации о контрольной (надзорной) деятельности (право получать от контрольного (надзорного) органа, его должностных лиц информацию, относящуюся к предмету профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия, предоставление которой предусмотрено федеральными законами; право получать от контрольного (надзорного) органа информацию о сведениях, которые стали основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, и др.);

3) по предъявлению требований (притязаний) к контрольным (надзорным) органам в части должного поведения (право на предъявление приказа (распоряжения) о проведении проверки; право на разъяснение контролируемому лицу, его представителю их прав, обязанностей и ответственности; и др.);

<sup>2</sup> Лошкарёв А. В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2009. — С. 11.

 $<sup>^{1}</sup>$  Солодовниченко Т. А. Элементы субъективного юридического права и юридической обязанности // Вестник Омского университета. Серия: Право. — 2015. — № 1 (42). — С. 20–23.

- 4) по ознакомлению с результатами контрольных (надзорных) мероприятий и действий (право знакомиться с документами, фиксирующими результаты контроля и надзора; право указывать о своём согласии или несогласии с ними; право знакомиться с актом по итогам проверки; и др.);
- (право обжаловать действия 5) no защите нарушенных прав (бездействие) должностных (надзорного) ЛИЦ контрольного органа, повлёкшие за собой нарушение прав гражданина, организации при осуществлении государственного контроля (надзора) В досудебном (внесудебном) и (или) судебном порядке; право на возмещение государством ущерба, причинённого незаконными действиями (или бездействием) государственных органов и их должностных лиц; и др.).

Поощрительные гарантии стимулируют добросовестное выполнение контрольными (надзорными) органами и контролируемыми лицами свои обязанностей, а также правомерное использование предоставленных прав. Это меры благоприятного юридического воздействия, которые могут применяться государством К участникам контрольных (надзорных) отношений в случае признания за ними заслуг в достижении социально Таким значимых результатов. значимым результатом co стороны контрольно-надзорных органов является отсутствие нарушений прав контролируемых лиц на протяжении длительного времени, а со стороны контролируемых лиц — обязательных требований.

Меры стимулирования должностных лиц контрольных (надзорных) органов применяются в рамках института поощрения государственных служащих, установленных Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Анализ поощрительной практики приводит к выводу, что за заслуги в соблюдении прав и законных интересов граждан при осуществлении государственного контроля (надзора) работники контрольных (надзорных) органов поощряются крайне редко. В основном они вознаграждаются за

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215 (в ред. 02.07.2021 г. № 351-ФЗ).

результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности по выявлению фактов нарушений гражданами и организациями обязательных требований. В силу чего поощрительные меры не выступают действенным гарантирующим элементом заслуженного поведения работников контрольных (надзорных) органов в вопросах профилактики нарушений обязательных требований.

Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ даёт простор для применения мер стимулирования со стороны контрольных (надзорных) органов по отношению к добросовестным предпринимателям, образцово соблюдающим обязательные требования. Как мы уже говорили выше, он провозглашает принцип стимулирования контрольной (надзорной) деятельности, который обязывает контрольные (надзорные) органы поощрять добросовестное соблюдение контролируемыми обязательных лицами требований.

В соответствии со статьёй 48 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ в целях мотивации контролируемых лиц к соблюдению обязательных требований контрольные (надзорные) органы проводят мероприятия, направленные на нематериальное поощрение добросовестных контролируемых лиц, если такие меры предусмотрены положением о виде контроля. Соответствие контролируемого лица критериям добросовестности оценивается за период от одного года до трёх лет в зависимости от категории риска, к которой отнесены деятельность контролируемого лица или производственный объект.

Среди стимулирования добросовестности мер выделяется самообследование, которое предусмотрено статьёй 51 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ. Суть этой меры состоит в добровольном определении контролируемыми лицами уровня соблюдения обязательных требований. В рамках самообследования также обеспечивается возможность сведений получения контролируемыми лицами 0 соответствии принадлежащих им объектов контроля критериям риска.

Самообследование осуществляется в автоматизированном режиме с использованием одного из способов, указанных на официальном сайте контрольного (надзорного) органа в сети Интернет, и может касаться как контролируемого лица в целом, так и его обособленных подразделений, иных объектов.

Декларация соблюдения обязательных требований направляется контролируемым лицом в контрольный (надзорный) орган, который осуществляет её регистрацию и размещает на своём официальном сайте в сети Интернет. Контролируемое лицо имеет право разместить сведения о зарегистрированной декларации соблюдения обязательных требований на своем сайте в сети Интернет, в принадлежащих ему помещениях, а также использовать такие сведения в рекламной продукции.

Срок действия декларации соблюдения обязательных требований определяется положением о виде контроля (надзора), но не может составлять менее одного года и более трёх лет с момента регистрации указанной декларации контрольным (надзорным) органом.

В случае проведении если при внепланового контрольного (надзорного) мероприятия выявлены нарушения обязательных требований, факты представления контролируемым лицом недостоверных сведений при самообследовании, декларация соблюдения обязательных требований аннулируется решением, принимаемым ПО результатам контрольного (надзорного) мероприятия.

В целом же нужно признать, что институт поощрительных норм не получил должного развития в механизме административно-правового регулирования контрольных (надзорных) отношений, да и административных отношений в целом. Норм-стимулов крайне мало<sup>1</sup>. И в этой связи

Поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы теории и эффективность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2021. — 30 с.

 $<sup>^1</sup>$  См.: Шибаева О. А. Поощрительные нормы в системе правовых норм // Сибирский юридический вестник. — 2010. — № 1 (48). — С. 3–8; Дьяченко Е. В. Поощрения как позитивные санкции нормы права: общетеоретический аспект.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2011. — 32 с; Титова Е. А. Поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской

Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ даёт необходимый толчок развитию этого института.

Гарантии-санкции применяются за невыполнение обязанностей, неисполнение запретов, нарушение прав контролируемых лиц. Следует согласиться с В. А. Мельниковым, что о «гарантированности прав граждан можно говорить в том случае, если каждому праву будет соответствовать закреплённая соответствующая обязанность законодательно правоприменителя, подкреплённая ответственностью за её невыполнение» $^1$ . За несоблюдение порядка проведения государственного контроля (надзора), нарушение прав контролируемых лиц должностные лица контрольных быть (надзорных) органов ΜΟΓΥΤ привлечены К дисциплинарной, административной или уголовной ответственности, а сами контрольные (надзорные) органы — понести гражданско-правовые обременения<sup>2</sup>.

**Рекомендательные нормы** права, как известно, устанавливают модельное поведение участников общественных отношений в рамках рекомендательного способа правового регулирования<sup>3</sup>. В нашем случае речь идёт об упорядочении поведения участников контрольных (надзорных) отношений, которые воспринимают эти ориентиры с учётом своих возможностей и конкретных условий. Субъекты реализации административно-правовых гарантий рекомендательные акты используют достаточно широко<sup>4</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Солдатов А. П., Мельников В. А. Административное право Российской Федерации: учебник. — Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. — С. 39.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: § 3 главы 2 настоящей диссертации.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См. об этом: Кузакбирдиев С. С. Форма реализации рекомендательных норм // Учёные записки Института государства и права Тюменского государственного университета: сборник научных трудов / Институт государства и права. Тюменский государственный университет. Вып. 2. — Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2001. — С. 50–54.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Методические рекомендации по реализации органами государственного контроля (надзора) Российской Федерации, органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и органами муниципального контроля мер, направленных на повышение результативности и эффективности осуществляемых ими в рамках контрольно-надзорной деятельности проверок. Утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.06.2016 г. № 142 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-realizatsii-organami-gosudarstvennogo-kontrolja-nadzora-rossiiskoi/ (дата обращения: 28.07.2021 г.); Письмо Генпрокуратуры от 16 марта 2021 г. № 76/2-573-2018 «О применении положений Постановления Правительства РФ от 30 ноября 2020 г. № 1969 // Информационно-правовой портал Гарант.РУ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400371243/ (дата

Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) могут быть систематизированы и по другим основаниям.

Так, по **функциональному назначению** административно-правовые гарантии могут быть:

- а) создающие организационно-правовые условия для реализации контролируемыми лицами своих прав (например, запрет контролёрам распространять сведения, составляющие коммерческую тайну, которые стали известны в связи с осуществлением проверки);
- б) предупредительные упреждающие нарушения прав граждан и предпринимателей (например, использование контролируемым лицом видеофиксации хода проведения выездной проверки или выездного обследования);
- в) пресекательные прекращающие нарушения прав граждан и организаций (например, требование о прекращении рейдового осмотра, который проводится без согласования с органами прокуратуры);

обращения: 28.07.2021 г.); Рекомендации по организации управления рисками, внутреннего контроля, внутреннего аудита, работы комитета совета директоров (наблюдательного совета) по аудиту в публичных акционерных обществах. Приложение к письму Банка России от 01.10.2020 г. № ИН-06-28/143 // России Официальный [Электронный Режим сайт Банка pecypc]. доступа: https://cbr.ru/StaticHtml/File/59420/20201001 in 06 28-143.pdf (дата обращения: 28.07.2021 г.); Разъяснения Ростехнадзора от 28 апреля 2020 года по вопросам реализации Постановления Правительства РФ № 438 от 03.04.2020 г. // Официальный сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/news/66/3093/ (дата обращения: 28.07.2021 г.); Дополнительные разъяснения по вопросам применения Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях разрешительной деятельности в 2020 году» // Официальный сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому атомному надзору [Электронный pecypc]. Режим https://www.gosnadzor.ru/news/64/3113/ (дата обращения: 28.07.2021 г.); Методические рекомендации по осуществлению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственного контроля (надзора) за соблюдением требований промышленной безопасности и лицензионных требований с использованием средств дистанционного взаимодействия // Официальный сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору [Электронный ресурс]. -Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/news/66/3121/ (дата обращения: 28.07.2021 г.); Письмо ФНС России от 06.10.2020 г. № ЕД-20-15/129 «О проведении камеральных проверок налоговых деклараций по НДС» // Официальный сайт Федеральной налоговой службы [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.nalog.gov.ru/rn77/ about fts/about nalog/10065626/ (дата обращения: 28.07.2021 г.); Методические рекомендации по добровольному внутреннему контролю (самоконтроля) соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Утверждены директором условий и охраны труда Минтруда России 28 декабря 2016 г. [Электронный ресурс]. — Режим https://git42.rostrud.gov.ru/upload/iblock/80d/method recom aprobation.pdf обращения: доступа: (дата 28.07.2021 г.).

- г) *восстановительные* обеспечивающие возмещение ущерба, причинённого контрольными мероприятиями (например, подача иска);
- д) наказательные реализующие привлечение к ответственности контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц, нарушивших права предпринимателей (например, вынесение дисциплинарного взыскания за нарушение порядка проведения контрольного (надзорного) мероприятия);
- е) *стимулирующие* содействующие реализации прав и обязанностей граждан и организаций (например, поощрение инспектора за результаты взаимодействия с контролируемыми лицами);

ж) юрисдикционные — при возбуждении производства по делу об административном правонарушении по результатам осуществления контрольного (надзорного) мероприятия (например, право на ознакомление с протоколом об административном правонарушении, представления объяснения и замечания по содержанию протокола)<sup>1</sup>.

Свои особенности в гарантиях контролируемых лиц имеют разные стадии контрольного (надзорного) производства, которое выступает процессуальной формой государственно-управленческой деятельности, не связанной с рассмотрением споров по поводу привлечения контролируемого лица к административной ответственности<sup>2</sup>. В своём пространственновременном измерении оно представляет собой ряд последовательносменяемых стадий по наблюдению и проверке соответствия соблюдения гражданами и организациями обязательных требований и других

<sup>1</sup> Заметим, не все учёные-административисты рассматривают привлечение к административной

2010. — C. 11).

юридической деятельности остаются под большим вопросом» (Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / под ред. Ю. Н. Старилова: монография. — М.: ЮНИТИ-ДАНА,

ответственности лиц, нарушивших обязательные требования, составной частью контрольно-надзорной деятельности. Но большая группа учёных полагает, что привлечение к административной ответственности лиц, нарушивших обязательные требования, является составной частью контрольно-надзорной деятельности. Здесь мы согласны с мнением А. В. Мартынова, который пишет, что «отрицание некоторыми учёными очевидных элементов содержания административного надзора ещё более запутывает ситуацию с его интерпретацией. На практике ещё более сложно будет разграничить административно-надзорную и юрисдикционную деятельность ввиду отсутствия у субъектов правоприменения теоретических познаний в административно-правовой науке. Тем самым производимые попытки сузить и разграничить эти два вида

 $<sup>^2</sup>$  См.: Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2005. — С. 579; Гречкина О. В. Обеспечение прав и законных интересов юридических лиц в режиме процессуализации контрольно-надзорного производства // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2020. — № 11. — С. 24, 28.

нормативно-правовых актов и пресечению их нарушений организационноправовыми средствами<sup>1</sup>. В литературе высказаны различные точки зрения на стадии контрольного (надзорного) производства<sup>2</sup>. Мы полагаем оправданным выделять семь основных стадий контрольно (надзорного) производства. В этой связи можно говорить о следующих видах гарантий для граждан и организаций<sup>3</sup>:

- а) гарантии на организационно-подготовительной стадии (например, получение согласия прокуратуры на внеплановый выборочный контроль, получение согласия контролируемого лица на консультирование, которое планируется провести контрольным (надзорным) органом);
- б) гарантии при возбуждении контрольного (надзорного) производства (например, проведение плановой выездной проверки только при условии включения её в ежегодный план контрольных (надзорных) мероприятий), формируемого контрольным (надзорным) органом и согласованного с органами прокуратуры);
- в) гарантии при осуществлении мероприятия по контролю и надзору (например, право контролируемого лица присутствовать при проведении профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия, давать пояснения по вопросам их проведения);

<sup>1</sup> Зубарев С. М. К вопросу о сущности контрольных процедур в государственном управлении // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 5 (21). — С. 119.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование / под науч. ред. Ю. Н. Старилова: монография. — М.: NOTA BENE, 2010. — С. 414—430; Стахов А. И. Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора: учебное пособие. — М.: РГУП, 2017. — 175 с.; Жеребцов А. Н. Административные процедуры: понятие, сущность, проблемы осуществления и нормативно-правового регулирования / А. Н. Жеребцов, Е. А. Чабан; Краснодарский университет МВД России. — Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2017. — С. 126–127; Административно-процессуальное право: курс лекций: учебное пособие для студентов юридических вузов / И. Ш. Килясханов и др.; под ред. И. Ш. Килясханова. — М.: ЮНИТИ: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. — С. 385; Кононов П. И., Ившина Г. Г. Проблемы применения органами государственного контроля (надзора) мер административно-правового реагирования на выявленные при проведении проверок нарушения обязательных требований // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы П Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, доцент А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2016. — С. 279–294; и др.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Фесько Д. С. Административно-правовые гарантии прав граждан и юридических лиц при осуществлении государственного контроля и надзора: природа, понятие, виды // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. — 2018. — № 3. — С. 168–169.

- г) гарантии при принятии решения (оформлении результатов) мероприятия по контролю и надзору (например, право контролируемых лиц, их представителей знакомиться с результатами контрольного (надзорного) мероприятия и сообщать контрольному (надзорному) органу о своём несогласии с ними);
- д) гарантии на обжалование результата контрольного мероприятия (например, право контролируемого лица подать жалобу в вышестоящий контрольный (надзорный) орган на действия органа, проводившего обследование);
- е) гарантии при исполнении принятого решения по результатам контрольного (надзорного) мероприятия (например, право контролируемого лица обращаться к должностному лицу контрольного (надзорного) органа, вынесшего решение, с просьбой о разъяснении способа и порядка исполнения решения, об отсрочке исполнения решения, о приостановлении исполнения решения, о прекращении исполнения решения).

В зависимости от субъекта административно-правовых гарантий в их структуре можно выделить:

- а) гарантии, применяемые государственными органами (контрольными (надзорными) органами, органами управления контрольными (надзорными) органами, органами прокуратуры, судебными органами и другими);
- б) гарантии, используемые самими гражданами и организациями (например, право обжалования решения контрольного (надзорного) органа по результатам инспекционного визита);
- в) гарантии, используемые саморегулируемыми общественными объединениями предпринимателей (например, заключение саморегулируемой организацией с добровольным членством соглашения с контрольным (надзорным) органом соглашения о признании результатов деятельности саморегулируемой организации по осуществлению контроля (надзора) за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов);

г) гарантии со стороны других организаций (например, принятие жалобы к рассмотрению Уполномоченным по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации, независимая оценка соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований, проводимая организациями, не зависящими от контрольного (надзорного) органа и контролируемого лица, аккредитованными в национальной системе аккредитации в форме органа инспекции).

По способу защиты прав граждан и организаций административноправовые гарантии могут быть внесудебные (административные) (например, обращение за защитой к Уполномоченному по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации) и судебные (в рамках судопроизводства).

В зависимости от объекта воздействия административно-правовые прав граждан И организаций могут быть обшими гарантии (распространяемыми на всех граждан и на все организации) (например, установленные Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ) или специальными, которые распространяются на определённый круг граждан на соответствующую сферу (область) либо юридических лиц или государственного контроля (например, устанавливаемые И надзора федеральными законами или положениями о видах государственного контроля и надзора).

**По уровню действия** административно-правовые гарантии прав граждан и организаций бывают федеральные (закреплённые в нормах административного права федерального уровня), региональные (закреплённые в нормах административного права субъектового уровня) и ведомственные (содержащиеся в ведомственных нормативных правовых актах).

По признаку **инициативности** применения административно-правовые гарантии могут быть сгруппированы в две группы: используемые субъектами реализации гарантий по собственной инициативе в силу требований

закреплённой за ними компетенции либо являющиеся реакцией на инициативу других участников контрольно-надзорных отношений (например, по жалобам граждан).

В зависимости от характера предписаний и совершения действий: материальные и процессуальные.

По **критерию времени действия**: постоянные (многократные) и однократные.

приведённых выше классификаций, российское Как видно ИЗ разветвлённый перечень законодательство содержит достаточно административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при проведении государственного контроля. Однако нужно признать, что пользование ими, их применение не всегда эффективно. Бизнес, граждане по причине частых и необоснованных проверок регулярно несут большие организационные, материальные и имиджевые издержки. На это указывает Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей в своих ежегодных докладах<sup>1</sup>. На это обратили внимание эксперты и в ходе нашего опроса. Часто запрашиваются документы, не относящиеся к предмету проверки; проверяющие не предоставляют информацию, касающуюся вопросов проверки, и порой ведут себя грубо, нетактично (см. Приложение 1).

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей «Доклад Президенту РФ – 2017» // Официальный сайт Уполномоченного при президенте РФ по правам предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad 2017.html (дата обращения: 01.07.2021 г.); Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей «Доклад Президенту РФ – 2018» // Официальный сайт Уполномоченного при президенте РФ по правам предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad 2018.html (дата обращения: 28.07.2021 г.); Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей «Доклад Президенту РФ – 2019» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad 2019.html (дата обращения: 01.07.2021 г.). Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей «Доклад Президенту РФ – 2020» // Официальный сайт Уполномоченного при президенте Российской Федерации по предпринимателей [Электронный pecypc]. Режим http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad 2020.html (дата обращения: 28.07.2021 г); Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей «Доклад Президенту РФ – 2021» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad 2021.html (дата обращения: 28.07.2021 г.).

О фактах порой низкой защищённости регулярно сообщают СМИ<sup>1</sup>.

Поэтому практика применения административно-правовых средств в интересах охраны и защиты прав и законных интересов граждан и организаций при проведении государственного контроля (надзора) нуждается в совершенствовании. Условием повышения эффективности административно-правовой гарантированности прав контролируемых лиц является обеспечение комбинированного (взаимодополняющего) и согласованного действия различных видов самих административно-правовых гарантий.

Государство обязано также постоянно осуществлять поиск новых результативных гарантий, а гражданам и организациям важно знать гарантии, процесс их действия и правильно использовать их возможности при реализации своих прав.

## § 4. Субъекты реализации административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)

Гарантии, как и любые другие правовые средства, выполняют свою созидающую роль благодаря действиям (бездействию) соответствующих субъектов. Справедливо замечено: «Об эффективном функционировании права можно вести речь только тогда, когда нормативные установления находят реальное осуществление на практике»<sup>2</sup>.

Действие административно-правовых гарантий обеспечивают соответствующие субъекты права, наделённые законом полномочиями по их реализации.

 $^2$  Цыганкова Я. В. Природа и механизм правового гарантирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2018. — С. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См., напр.: Как я судился с Роспотребнадзором. Исповедь руководителя юркомпании [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.yaplakal.com/forum7/topic1633499 (дата обращения: 30.06.2020 г.); Борисова А. М. Надзор за контролерами. 25 июля 2018 г. № 7 // Интернет-издание о финансовой жизни страны БЮДЖЕТ.RU [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://bujet.ru/article/349708.php (дата обращения: 01.07.2021 г.).

В теории права все формы реализации норм права обычно разделяют на четыре универсальных вида: соблюдение, исполнение, использование и применение<sup>1</sup>. Такой же позиции придерживаются представители науки административного права<sup>2</sup>. Эти четыре способа реализации присущи, по нашему мнению, и реализации гарантий, установленных нормами административного права.

Основываясь на таком подходе, под реализацией гарантий прав контролируемых лиц следует понимать процессы их соблюдения, использования и применения.

При **соблюдении гарантий** соответствующие субъекты (и прежде всего контрольные (надзорные) органы) воздерживаются от действий, которые могут привести к нарушению норм-запретов и норм-ограничений, установленных в целях обеспечения прав контролируемых лиц. Благодаря этому естественному их поведению на пути реализации прав контролируемых лиц не возникают препятствия и трудности.

**Исполнение** гарантий состоит в активном выполнении уполномоченными субъектами (самими контрольными (надзорными) органами, другими государственными структурами) возложенных на них *обязанностей* по обеспечению прав контролируемых лиц при осуществлении государственного контроля (надзора), по выполнению требований нормпринципов государственного контроля.

**При использовании гарантий** субъекты, главным образом граждане и организации, по своему усмотрению реализуют те *права*, которые предоставлены им законом в отношениях с контрольными (надзорными)

<sup>2</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник / Д. Н. Бахрах, В. Г. Татарян. — 4-е изд., пераб. и доп. — М.: Эксмо, 2009. — С. 37–38; Смоленский М. Б. Административное право: учебник / М. Б. Смоленский, М. В. Алексеева. — М.: КНОРУС, 2018. — С. 24–25; Канунникова Н. Г. Реализация административно-правовых норм: теоретические подходы и определение понятия // Научно-методический электронный журнал «Концепт». — 2016. — Т.17. — С. 648–652.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Общая теория права: учебник для юридических вузов: для студентов, обучающихся по направлению и специальности «правоведение» / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев и др.; под общ. ред. А. С. Пиголкина; Московский институт экономики, политики и права, Юридический учеб.-науч. Центр МГТУ им. Н. Э. Баумана. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. — С. 264; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма; Инфра-М, 2017. — С. 453; Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник для бакалавров. — М.: Проспект, 2018. — С. 233−236.

органами. Характерным признаком данной формы реализации гарантий является добровольность. Никто не вправе заставить, в частности, гражданина или организацию во всех случаях использовать собственное право, например, на подачу жалобы. Для совершения этих действий не нужны специальные разрешения соответствующих лиц: достаточно, если это право-гарантия разрешено законом. Правда, в некоторых ситуациях для беспрепятственного и полного использования гражданами и организациями своих гарантирующих прав требуется помощь упомянутых органов или должностных лиц, их вмешательство в деятельность контрольно-надзорных органов.

Как видим, при соблюдении, исполнении и использовании гарантий осуществляется так называемая непосредственная реализация прав, когда не требуется государственно-властного вмешательства<sup>1</sup>. Каждый субъект в этом случае сообразует своё поведение в соответствии с требованиями нормгарантий.

**Применение гарантий** связано с *регулирующим вмешательством* в деятельность самих контрольных (надзорных) органов. В данном случае находят подтверждение слова И.В. Лексина о том, что государственный аппарат может выступать не только в качестве субъекта контрольной деятельности, но и «подвергаться контролирующему воздействию»<sup>2</sup>.

Содержание правоприменительной деятельности образует вынесение самых разнообразных индивидуально-конкретных актов (предписаний), которые в своей реализации направлены на признание, обеспечение соблюдение и защиту прав граждан и организаций, на урегулирование конфликтов между участниками контрольных (надзорных) отношений. Именно эти действия составляют основное содержание механизма

 $^2$  Лексин И. В. Контроль в системе разделения властей: специфика Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. — 2015. — № 51. — С. 240.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Дюрягин И. Я. Применение норм советского права: теоретические вопросы. — Свердловск: Средне-Уральское книжное издательство, 1973. — С. 9; Белянская О. В. Механизм непосредственной реализации прав и свобод личности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2003. — 26 с.

обеспечения реализации прав граждан и организаций<sup>1</sup>. По отношению к контрольным (надзорным) органам соответствующими полномочиями по корректировке их поведения наделены различные органы, и в первую очередь органы управления ими, суд, прокуратура, некоторые иные органы и должностные лица.

Таким образом, в качестве субъектов реализации административноправовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) выступают те субъекты права, на которых законом возложена обязанность соблюдать, исполнять и применять эти гарантии или которым предоставлено право использовать данные правовые средства. Они разнообразны и могут быть классифицированы по различным основаниям (см. Приложение 3).

В зависимости от предоставленных полномочий все субъекты реализации административно-правовых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) могут быть разделены на две группы: участники административных контрольных (надзорных) отношений и органы и должностные лица, которым законом предоставлено право применять и использовать эти гарантии (внешние субъекты).

**Первую группу** образуют сами контрольные (надзорные) органы, а также граждане и организации как контролируемые лица.

На характеристике **контрольных (надзорных) органов** как гарантах прав контролируемых лиц мы остановимся ниже. Здесь же заметим, что в качестве них выступают *государственные органы и организации, наделённые компетенцией на осуществление государственного контроля (надзора)*. Эти субъекты реализации административно-правовых гарантий занимают особое место в системе гарантов прав контролируемых лиц, поскольку в первую очередь заинтересованы в том, чтобы задачи, решаемые ими, достигались

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Хакимов И. А. К вопросу о механизме обеспечения реализации права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2014. — № 1 (96). — С. 191–194.

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. Поэтому признание, соблюдение и защита прав граждан и организаций является их первейшей обязанностью.

Контролируемые образом главным используют лица предоставленные административно-правовые ИМ средства целях реализации предоставленных им общих и специальных прав. В литературе обычно отмечается, что при гарантировании ответственность за риски негативных последствий отклонения от идеальных моделей правоотношения несёт не носитель этих прав, а лицо, именуемое гарантом. Это положение, на наш взгляд, справедливо, если вести речь об ответственности юридической. Но гарантировать свои права субъект может и посредством собственных действий, например, обжалуя решение контрольного (надзорного) органа. Другое дело, что удовлетворение этой жалобы будет зависеть от усмотрения субъектов, которым данная жалоба адресована: вышестоящего контрольного (надзорного) органа, суда, прокурора и т. д. Поэтому в широком плане гарантом своих прав может выступать и сам гражданин, и сама организация, права которых нарушены. Контролируемые лица являются не бесправным участником контрольных отношений, но во многом определяют их характер, а контрольные (надзорные) органы несут во взаимоотношениях с ними определённые обязанности.

**Вторую группу** субъектов реализации гарантий прав контролируемых лиц входят: 1) органы управления контрольными (надзорными) органами; 2) прокуратура Российской Федерации; 3) суд; 4) иные органы, организации и должностные лица.

В компетенцию *органов управления контрольными* (надзорными) *органами* входит оценка соответствия функционирования данных органов нормативным правовым стандартам, регламентирующим контрольнонадзорную деятельность, разработка и принятие мер по безусловному

соблюдению в работе контрольных (надзорных) органов прав граждан и организаций. Субъекты этого уровня рассматривают жалобы граждан и организаций на нарушения их прав контрольными (надзорными органами).

Среди органов управления контрольными (надзорными) органами особое место занимают: Президент Российской Федерации, являющийся гарантом всех прав и свобод человека и гражданина (статья 80 Конституции РФ), Правительство Российской Федерации, которое призвано осуществлять меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан (статья 114 Конституции РФ) и Федеральное Собрание Российской Федерации как орган законодательной государственной власти в Российской Федерации (статьи 10, 11 Конституции РФ).

рамках своей компетенции направляют ОНИ деятельность контрольных (надзорных) органов, определяя контрольную (надзорную) политику государства, формируют нормативные модели административноправовых гарантий прав контролируемых, назначают на должность и освобождают от должности руководителей соответствующих контрольных (надзорных) органов, заслушивают их отчёты о работе, рассматривают поступающие к ним жалобы граждан и организаций на нарушение прав в процессе осуществления государственного контроля (надзора), принимают меры по противодействию коррупции, укреплению режима законности в деятельности контрольных (надзорных) органов, осуществляют другие полномочия $^{l}$ .

Субъектами управления контрольными (надзорными) органами, образованными в субъектах Российской Федерации, выступают высшие должностные лица субъектов РФ, высшие исполнительные органы

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> По вопросу полномочий Президента РФ, Правительства РФ, органов законодательной власти по вопросам контроля за деятельностью публичной администрацией см: Тарасов А. М. Государственный контроль в России: монография. — М.: Континент, 2008. — С. 391–398; Тарасов А. М. Президентский контроль: понятие и система: учебное пособие для преподавателей, курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля. — СПб.: Юридический центр «Пресс», 2004. — 642 с.; Демидов М. В. Парламентский контроль за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: монография / М. В. Демидов, Е. В. Казакова. — Чебоксары: РИО ЧКИ РУК, 2017. — 167 с.; Стахов А. И. Административное право России: учебник для академического бакалавриата / А. И. Стахов, П. И. Кононов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2015. — 510 с.; и др.

государственной власти субъектов РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Они осуществляют функции, аналогичные названным выше, но применительно к контрольным (надзорным) органам регионального уровня.

В отношении контрольных (надзорных) подразделений соответствующих государственных органов субъектами управления выступают также эти органы, в состав которых они входят.

Субъекты данного уровня на уровне министерств и ведомств, как показывает анализ их статусных актов, полномочны:

- осуществлять постоянный мониторинг деятельности контрольных (надзорных) органов по соблюдению ими запретов, обязанностей принципов и правил при проведении контрольных (надзорных) мероприятий и действий;
- оценивать результативность и эффективность деятельности контрольных (надзорных) органов по ключевым и индикативным показателям видов контроля и надзора;
  - выявлять нарушения в работе контрольных (надзорных) органов;
- признавать при наличии оснований недействительными результаты контрольных (надзорных) мероприятий;
- привлекать к дисциплинарной ответственности должностных лиц контрольных (надзорных) органов, виновных в невыполнении обязанностей и несоблюдении запретов и ограничений;
- обобщать контрольную (надзорную) практику, готовить доклад о правоприменительной практике с периодичностью, предусмотренной положением о виде контроля, но не реже одного раза в год, размещать его на официальном сайте в сети Интернет в сроки, указанные в положении о виде контроля;
- готовить ежегодный доклад о состоянии государственного контроля (надзора) в соответствующей области;
  - определять регламенты контрольно-надзорной деятельности;

- принимать меры по внедрению в контрольную (надзорную) деятельность технологий, которые снижают риски административного давления на подконтрольные (поднадзорные) органы;
- принимать меры по укреплению режима законности в контрольнонадзорной деятельности;
- рассматривать жалобы контролируемых лиц на действия и решения контрольных (надзорных) органов, их должностных лиц и выполнять некоторые другие функции.

Важным гарантом обеспечения прав граждан и организаций в контрольной (надзорной) деятельности, защиты прав контролируемых лиц является **прокуратура Российской Федерации**, которая осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (статья 129 Конституции РФ). Предметом прокурорского надзора является в том числе соблюдение прав и свобод человека и гражданина органами контроля (надзора), их должностными лицами<sup>1</sup>.

Выполнение данной функции обеспечено соответствующими полномочиями прокурора, которые выступают гарантами обеспечения прав контролируемых лиц. В частности, прокурор компетентен:

- рассматривать и проверять заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина при осуществлении государственного контроля (надзора);
- разъяснять гражданам и другим лицам порядок защиты их прав и свобод, нарушенных при проведении в отношении них мероприятий по контролю и надзору;
- принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причинённого ущерба;

-

 $<sup>^1</sup>$  См.: статья 1 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 01 июля 2021 г. № 265-ФЗ) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1992. — № 8. — Ст. 366.

- проверять законность проверок органов государственного контроля (надзора) и исполнение законов, регламентирующих контрольную (надзорную) деятельность в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах их нарушения;
- возбуждать производство об административном правонарушении в отношении должностных лиц контрольных (надзорных) органов, допустивших нарушение закона;
- приносить протесты на противоречащие закону правовые акты контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц;
- вносить в вышестоящий контрольный (надзорный) орган представление об отмене контрольным (надзорным) органом результатов мероприятия, проводившегося нижестоящим контрольным (надзорным) органом;
- вносить представления в адрес контрольных (надзорных) органов об устранении нарушений закона и осуществлять другие полномочия;
- проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов контрольных (надзорных) органов и др. $^1$

Достаточно сказать, что прокурорами в 2020 году было выявлено почти 200 тысяч нарушений законодательства РФ, связанных с давлением на бизнес. К дисциплинарной ответственности по актам прокурорского реагирования привлечено свыше 36 тысяч должностных лиц $^2$ .

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См. об этом: Братановский С. Н. Прокуратура Российской Федерации в механизме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина: монография / С. Н. Братановский, А. В. Урываев. — Саратов: Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2012. — 244 с.; Чубенко И. С. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2013. — 228 с.; Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей: Научно-методическое пособие / под общ ред. А. В. Паламарчука. — М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. — С. 156—177; Прокурорский надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов: учебное пособие / И. И. Головко, Э. Р. Ислямова, С. И. Коряченцова, Д. М. Плугарь. — СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2017. — 99 с.; Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор: учебник для вузов / А. Ю. Винокуров, Ю. Е. Винокуров; под общ. ред. А. Ю. Винокурова. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2021. — С. 119–132, 169–178, 363–365; Кочева Д. В. Соотношение полномочий прокурора по выявлению нарушений законов вне уголовно-правовой сферы с полномочиями должностных лиц контролирующих органов // Российский юридический журнал. — 2020. — № 3 (132). — С. 128, 134

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Расширенное заседание коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации с участием Президента Российской Федерации В. В. Путина по подведению итогов работы за 2020 год. 17 марта 2021

Важной составляющей правозащитной деятельности прокуроров, стимулирующей органы контроля и надзора более ответственно подходить к реализации своих функции, являются полномочия прокуроров по согласованию планов проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, формируемый контрольным (надзорным) органом, и внеплановых мероприятий по контролю и надзору. Так, в 2020 году ими из ежегодного плана проверок исключено почти 200 тыс. предложений контрольных (надзорных) органов по проведению проверочных мероприятий, отказано в согласовании 40 % внеплановых проверок<sup>1</sup>.

Генеральная прокуратура Российской Федерации, кроме того, является оператором единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий. Проведение контрольных (надзорных) мероприятий, информация о которых на момент начала их проведения в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий отсутствует, не допускается. Информация, которая не внесена в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий и в отношении которой предусмотрена обязательность такого внесения, также не может использоваться в целях принятия решений при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля<sup>2</sup>.

Место **суда** в механизме обеспечения прав контролируемых лиц определяется его назначением. Суд вершит правосудие, разрешая споры между контрольно-надзорными органами и контролируемыми лицами. И в этой связи он обеспечивает защиту прав граждан и организаций, нарушенных при осуществлении государственного контроля (надзора).

года // Официальный сайт Президента Российской Федерации. — Режим доступа: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/65165 (дата обращения: 01.07.2021 г.).

 $<sup>^1</sup>$  См.: Расширенное заседание коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации с участием Президента РФ В. В. Путина по подведению итогов работы за 2020 год. 17 марта 2021 года // Официальный сайт Президента Российской Федерации. — Режим доступа: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/65165 (дата обращения: 01.07.2021 г.).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок» (ред. от 16 апреля 2021 г. № 604) // СЗ РФ. — 2015. — № 19. — Ст. 2825.

В компетенцию суда входит также осуществление правосудия по делам о преступлениях и административных правонарушениях, совершённых должностными лицами контрольных (надзорных) органов при осуществлении государственного контроля (надзора). К примеру, за 2018—2020 годы судами к административной ответственности привлечено 6578 должностных органов контроля по статье 19.6.1 КоАП РФ<sup>1</sup>.

Отдельными полномочиями по гарантированию прав контрольных лиц наделены также и **некоторые другие субъекты**, но в строго ограниченных сферах и направлениях. Среди них выделим органы межведомственного контроля, Уполномоченных по защите прав предпринимателей, Уполномоченных по правам человека, правоохранительные органы.

Так, *Минюст России* обеспечивает защиту прав граждан и организаций при государственной регистрации ведомственных актов, принимаемых контрольными (надзорными) органами, которые затрагивают права контролируемых лиц, а также осуществляет контроль и надзор в сферах адвокатуры, нотариата и государственной регистрации актов гражданского состояния<sup>2</sup>.

Счётная палата Российской Федерации проверяет рациональность расходования финансовых средств контрольными (надзорными) органами<sup>3</sup>.

Основными задачами Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации является защита прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, осуществление контроля за соблюдением их прав и законных интересов органами исполнительной власти и органами местного самоуправления<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> См.: пункты 1, 2 и 7 Положения о Министерстве юстиции РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. от 05.07.2021 г.) // СЗ РФ. — 2004. — № 42. — Ст.4108.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: § 3 главы 11 настоящей диссертации.

 $<sup>^3</sup>$  См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» (ред. от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ) // СЗ РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1649.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (ред. от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ) // СЗ РФ. — 2013. —№ 19. — Ст. 2305.

Следует отметить: поток обращений субъектов бизнеса к Уполномоченным по защите прав предпринимателей постоянно растёт. Если в 2016 году их поступило 36,9 тыс.<sup>1</sup>, то в 2020 году — уже 99,3 тыс.<sup>2</sup>

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации рассматривают жалобы граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе<sup>3</sup>.

Наиболее часто граждане обращаются к Уполномоченным по правам человека и по вопросам защиты от незаконных действий (решений) должностных лиц Государственной автомобильной инспекции безопасности дорожного движения, органов санитарно-эпидемиологического надзора, жилищных инспекций, инспекций по труду, природоохранных надзоров и некоторых других контрольных (надзорных) органов. К примеру, особенностью 2020 года стал заметный рост жалоб на действия данных c осуществлением административного надзора органов связи соблюдением санитарно-эпидемиологических правил, режима самоизоляции и других ограничительных мер. Только к федеральному Уполномоченному по правам человека их поступило более 2,8 тыс.4

 $<sup>^1</sup>$  См.: Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей «Доклад Президенту РФ — 2017» — С. 16 // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\_2017.html (дата обращения:  $30.07.2021 \, \Gamma$ .).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей «Доклад Президенту РФ − 2021». // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/ doklad\_2021.html (дата обращения: 01.07.2021 г.).

 $<sup>^3</sup>$  См.: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. 09 ноября 2020 г. № 6-ФКЗ) // СЗ РФ. — 1997. — № 9. — Ст. 1011; Федеральный закон от 18 марта 2020 г. 348-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (ред. от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ) // СЗ РФ. — 2020. — № 12. — Ст. 1640.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad 2021.html (дата обращения: 01.07.2021 г.).

По результатам рассмотрения жалоб уполномоченные по защите прав предпринимателей и уполномоченные по правам человека могут вносить в адрес контрольных (надзорных) органов соответствующие рекомендации, заключения, ходатайства, которые могут служить основанием для отмены решений или признания недействительными результатов контрольного (надзорного) мероприятия. Однако ни в Федеральном законе от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ, ни в Федеральном законе от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ эти вопросы никоим образом не отражены. Диссертант считает целесообразным в этой связи внести соответствующие изменения в законодательство, с тем чтобы восполнить существующие пробелы (см. Приложение 4).

Правоохранительные органы осуществляют не только специализированный контроль (надзор) в обществе, но и обеспечивают режим законности в деятельности контрольных (надзорных) органов. В их полномочия входят: предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений; производство об административных ПО делам правонарушениях, совершаемых должностными лицами контрольных (надзорных) органов при выполнении возложенных функций в сфере государственного контроля (надзора) $^{1}$ .

Теперь вернёмся к анализу организационно-правового положения (надзорных) контрольных органов самих как гарантов прав контролируемых лиц. Обычно под системой контрольных (надзорных) понимается совокупность федеральных, органов региональных муниципальных органов исполнительной власти, реализующих полномочия проверке законности И оценке соответствия подконтрольных (поднадзорных) объектов обязательным требованиям<sup>2</sup>. Именно эти органы с входящими в их состав государственными учреждениями наделены самой

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См. об этом: Фесько Д. С. Административный контроль (надзор) как функция органов охраны правопорядка // Административное право и процесс. — 2018. — № 11. — С. 74–79.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Черников В. В. Судебные, правоохранительные и контрольные органы России: учебник. — 2-е изд. — М.: Проспект: ТК «Велби», 2002. — С. 388; Балдина А. С. Административно-правовое регулирование кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Нижний Новгород, 2018. — С. 13.

масштабной компетенцией и выполняют основной объём контрольной (надзорной) деятельности в стране.

Вместе с тем система органов государства, на которые возложены полномочия по осуществлению государственного контроля, не ограничивается органами исполнительной власти. Эти полномочия также реализуют: Центробанк России, отдельные государственные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования), отдельные государственные корпорации и публично-правовые компании (Росатом, Роскосмос, Ростех, Газпром и др.), счётные палаты (Счётная палата РФ, счётные палаты субъектов РФ), некоторые другие органы и должностные лица<sup>1</sup>.

В структуре исполнительной власти состав контрольных (надзорных) органов определяется:

- Президентом Российской Федерации в отношении федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;
- Правительством Российской Федерации в отношении иных федеральных органов исполнительной власти;
- высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении видов регионального государственного контроля (надзора) и видов федерального

построения / под ред. Ю. Н. Старилова: монография. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. — С. 83–102;

аспект: дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2015. — 210 с.; Гаврилкина Ю. В. Административно-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> По вопросу системы органов государственного контроля и надзора см.: Черников В. В. Судебные, правоохранительные и контрольные органы России: учебник. — 2-е изд. — М.: Проспект: ТК «Велби», 2002. — С. 388–680; Тарасов А. М. Государственный контроль в России: монография. — М.: Континент, 2008. — С. 78–98, 205–521; Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы

Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации / авт. кол.: Е. Е. Ковтун, А. В. Чаплинский, А. В. Кнутов и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. — С. 7–47; Измоденов А. К. Основы государственного контроля, надзора и аудита: учебное пособие / А. К. Измоденов, А. В. Курдюмов. — Екатеринбург: Изд-во Уральского государственного экономического университета, 2018. — 109 с.; Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления: научное издание. — М.: Норма; Инфра-М, 2019. — 150 с.; Яблонская А. Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — С. 60–122; Смородинова Ю. С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: административно-правовой

государственного контроля (надзора), полномочия по осуществлению которых переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ современного организационно-правового положения контрольных (надзорных) органов исполнительной власти позволяет выделить в их составе две группы субъектов:

1) органы исполнительной власти, основной задачей которых является осуществление государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности. В соответствии с концепцией административной реформы ими являются соответствующие службы: Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная пробирная палата (федеральная служба), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и другие<sup>1</sup>. По общему правилу каждая из них осуществляет несколько видов государственного контроля (надзора);

2) контрольно-надзорные органы и подразделения в составе иных органов исполнительной власти, которые реализуют более широкую компетенцию. Соответствующие формирования имеют, например, МВД России, Минюст России, Минобороны России, МЧС России, ФСБ России и другие министерства и службы.

Органы исполнительной власти являются также главным субъектом регионального государственного контроля (надзора). На уровне субъектов Российской Федерации функции по контролю и надзору осуществляют государственные жилищные инспекции, инспекции государственного строительного надзора, государственные инспекции по техническому

 $<sup>^1</sup>$  См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 (ред. 20 ноября 2020 г. № 719) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. — 2008. — № 20. — Ст. 2290.

надзору за состоянием самоходных машин и других технических средств, органы (министерства, управления, департаменты) по вопросам потребительского рынка и ценовой политики, по вопросам дорог и транспорта, по вопросам труда и занятости населения и другие<sup>1</sup>.

В составе контрольных (надзорных) органов для непосредственной реализации функций по государственному контролю (надзору), как правило, создаются специальные подразделения, которые осуществляют контрольные, надзорные и профилактические мероприятия, — контрольные (надзорные) подразделения. В разных ведомствах и органах они называются по-разному и занимают разное организационно-правовое положение (управления, отделы, инспекции, центры и т. д.).

От имени контрольного (надзорного) органа государственный контроль (надзор) вправе осуществлять:

- 1) руководитель (заместитель руководителя) контрольного (надзорного) органа;
- 2) должностное лицо контрольного (надзорного) органа, в должностные обязанности которого в соответствии с положением о виде контроля, должностным регламентом или должностной инструкцией входит осуществление полномочий по виду государственного контроля (надзора) (инспектор).

Контрольные (надзорные) подразделения и соответствующие учреждения являются *первичным гарантом* прав граждан и организаций в системе контрольно-надзорных органов. Они обязаны в своей деятельности в первую очередь *соблюдать запреты и исполнять обязанности*,

1 См., напр.: Перечень видов регионального государственного контроля (надзора) и исполнительных органов

регионального государственного контроля (надзора) в Нижегородской области и органов исполнительной власти Нижегородской области, уполномоченных на их осуществление (по состоянию на 12.01.2021 г.) // Официальный сайт Правительства Нижегородской области. — Режим доступа: https://government-nnov.ru/?id=204015 (дата обращения: 01.07.2021 г.).

государственной власти Липецкой области (в соответствии с постановлением администрации Липецкой области от 26 января 2017 г. № 29 «Об утверждении Порядка ведения перечня видов регионального государственного контроля (надзора) и исполнительных органов государственной власти Липецкой области, уполномоченных на их осуществление») // Официальный портал администрации Липецкой области. — Режим доступа: https://www.admlip.ru/activities/vidy-regionalnogo-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-i-ispolnitelnykh-organov-gosudarstvennoy-vlasti\_17/ (дата обращения: 01.07.2021 г.); Перечень видов регионального государственного контроля (надзора) в Нижегородской области и органов исполнительной

обеспечивающие права контролируемых лиц, о чём мы говорили в предыдущем параграфе диссертации.

обеспечению Принятие мер ПО прав контролируемых деятельности подчинённых контрольно-надзорных органов, подразделений и инспекторов (применение гарантий), а также принятие собственных мер по гарантированию прав граждан и организаций входят в компетенцию вышестоящих контрольных (надзорных) органов. К ним относятся более высокие административном отношении инстанции: руководители (начальники), контрольные органы на уровне региона, межрегиональные органы и т. д.

В механизме обеспечения прав контролируемых лиц в системе контрольных (надзорных) органов важная роль отводится подразделениям, внутриведомственный контроль за соблюдением осуществляющим законности в контрольной (надзорной) деятельности<sup>1</sup>. Данные подразделения соблюдения осуществляют оценку контролирующими анализ И подразделениями и лицами прав граждан и организаций, требований по обеспечению условий для их реализации, разрабатывают предложения по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности.

Субъекты — подразделения внутриведомственного контроля имеют разный организационно-правовой статус и предмет деятельности. Такими полномочиями наделаются кадровые подразделения, подразделения собственной безопасности, инспекторские (контрольные) подразделения, подразделения по противодействию коррупции и другие<sup>2</sup>.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Следует заметить, что в литературе и в правовой практике относительно понимания внутриведомственного контроля существуют разные взгляды. Мы разделяем позицию, что внутриведомственный контроль — это внутренний (административный) контроль, контроль внутри конкретного ведомства за деятельностью подчинённых органов, подразделений и работников. (См.: Зубарев С. М. О контроле в системе федеральных органов исполнительной власти // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 6 (58). — С. 44.)

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См. об этом: Мамонтов А. А. Юридическая сущность целеполагания в сфере внутриведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. — 2018. — № 6. — С. 9–16; Чмырев С. Н. Виды и организация внутриведомственного контроля в деятельности ОВД // Административное право и процесс. — 2009. — № 6. — С. 17–20; Куликова Н. С. Внутриведомственный контроль как способ обеспечения законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел. — Вестник Воронежского института МВД России. — 2015. — № 4. — С. 55–61; и др.

Помимо названных субъектов применения гарантий, в системе контрольно-надзорных органов в их составе могут создаваться также коллегиальные органы по рассмотрению жалоб контролируемых лиц.

Так, такой коллегиальный орган для рассмотрения жалоб действует в центральном аппарате ФАС России. В его состав входят в том числе представители Банка России (половина членов коллегиального органа)1. При Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, её территориальных органах в соответствующих субъектах Российской Федерации создаются апелляционные комиссии по рассмотрению заявлений обжалование решений приостановлении осуществления на государственного кадастрового учёта и государственной регистрации прав. В состав апелляционной комиссии включаются три представителя органа три представителя национального объединения регистрации прав И саморегулируемых организаций кадастровых инженеров<sup>2</sup>.

Рассмотренная выше система государственных гарантов прав контролируемых лиц позволяет во многих случаях устранять препятствия и сложности на пути к реализации прав граждан и организаций как участников контрольных (надзорных) отношений, защищать их законные интересы и восстанавливать нарушенные права.

Вместе с тем эффективность функционирования системы гарантов прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) в целом и в деятельности каждого гаранта в отдельности может быть повышена. И прежде всего речь идёт *о рационализации организационной и функциональной структуры контрольных (надзорных) органов*, от деятельности которых во многом зависит соблюдение прав контролируемых лиц, их признание и защита. Её несовершенства самым

<sup>1</sup> См.: Приказ Федеральной антимонопольной службы России от 7 апреля 2016 г. № 422/16 (ред. от 27.02.2020 г. № 183/20) «О порядке работы коллегиальных органов Федеральной антимонопольной службы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2016. — № 31.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 8 октября 2020 г. № П/0377 «Об утверждении Положения о порядке формирования и работы апелляционной комиссии, созданной при органе регистрации прав, перечня и форм документов, необходимых для обращения в апелляционную комиссию, а также документов, подготавливаемых в результате её работы» // Официальный интернет-портал правовой информации. — Режим доступа: http://pravo.gov.ru, 19.11.2020.

негативным образом сказываются на режиме законности контрольной (надзорной) деятельности, на правах лиц, вовлекаемых в её орбиту. Здесь видится несколько проблемных тем.

1. Требование всеобщности государственного контроля и надзора неизбежно приводит к разрастанию субъектов государственного контроля и надзора, к дублированию в работе контрольных (надзорных) органов, предопределяет их параллельное действие, когда предметы проверок пересекаются. Впрочем, это относится к организации всего государственного управления. Такая ситуация в определённой мере оправдана. Как верно замечает профессор Б. В. Россинский, «дублирование функций нередко не только допустимо, но даже желательно», поскольку «принять правильное управленческое решение можно, ЛИШЬ анализируя контрольную информацию, поступающую из разных управленческих структур, разных органов по соответствующим каналам обратной связи» $^{1}$ .

Однако очевидно, что каждое проводимое контрольное (надзорное) мероприятие усиливает риски нарушения прав контролируемых лиц. Оно своей требует «гарантийного сопровождения» реализации, Наиболее соответствующего внимания co стороны гарантов. «пересекаемыми» областями государственного контроля (надзора) являются природопользование, обращение отходов производства и потребления, строительство, транспорт и другие. Во многом устранять дублирование мероприятий по контролю и надзору удаётся благодаря деятельности прокуроров при согласовании их проведения. Этому будет способствовать ведение Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий.

Наряду с этим актуальна и задача *по созданию единого справочника- классификатора видов контроля и надзора*. Выше нами приводились данные о количестве видов контроля. Но из этого множества, по оценкам экспертов, около четверти нормативно закреплённых видов государственного контроля

2007. — C. 484.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Россинский Б. В. Правовые границы в деятельности государственных органов при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий // VIII Международная научная конференция «Модернизация экономики и общественное развитие: в 3 кн. / под ред. Е. Г. Ясина. Кн. 3. — М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ,

(надзора) на практике не осуществляются<sup>1</sup>. По сути, они являются излишними, поскольку не востребованы.

На наш взгляд, устранению параллелизма в работе контрольных (надзорных) органов с позиций целесообразности способствовало бы выделение среди них координаторов соответствующих направлений контрольной (надзорной) деятельности. Например, в соответствии с пунктом 17 статьи 17 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 215-ФЗ **((O)** Государственной корпорации ПО космической деятельности "Роскосмос"»<sup>2</sup> данная корпорация координирует контроль за качеством изделий ракетно-космической техники, боевой ракетной стратегического назначения. Однако такая практика скорее не правило, а исключение из него. Эта координирующая роль контрольного (надзорного) органа в соответствующей сфере должна быть закреплена на уровне закона.

В литературе оптимизации В целях деятельности органов государственного контроля и надзора также предлагается: закреплять за одним из органов государственной власти функции контроля по нескольким направлениям деятельности субъектов предпринимательской деятельности; активно использовать межведомственные административные регламенты по проведению совместных проверок органами государственного контроля (надзора) со смежными полномочиями; проводить проверки субъектов предпринимательской деятельности, как правило, в комплексной форме<sup>3</sup>. Это позволит снизить нагрузку на контролируемых лиц и одновременно повысит качество государственного контроля и надзора.

2. Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной

<sup>&</sup>lt;sup>1</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. — 138 с.

 $<sup>^2</sup>$  Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос"» (в ред. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ) // СЗ РФ. — 2015. — № 29 (Ч. І). — Ст. 4341.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Спектор А. А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора): правовые аспекты: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — М., 2012. — С. 47, 50.

власти» определена функциональная специализация системы федеральных органов исполнительной власти. Каждый из них выполняет определённые функции. По общему правилу функция по надзору и контролю закреплена за федеральными службами. Однако такая специализация, как верно отмечается в литературе, соблюдается далеко не всегда<sup>2</sup>. Анализ контрольно-надзорных органах показывает, положений что, помимо контрольной функции, федеральные службы зачастую выполняют и другие функции, включая разработку и принятие нормативных правовых актов (например, Роспотребнадзор, ФАС России, Россельхознадзор, Росалкогольрегулирование и др.). Эта практика, на что справедливо обращено внимание, «отвлекает федеральные службы от реализации их основной надзорной деятельности»<sup>3</sup>.

Согласимся, что затрудняет понимание и построение рациональной системы государственных органов, осуществляющих контроль и надзор, наличие у учёных и законодателя различных подходов к пониманию этих категорий и их соотношению между собой<sup>4</sup>.

Наряду с этим распределение функций по административному контролю между органами государственными органами нельзя признать совершенным, их функциональная специализация требует уточнения. К примеру, в литературе справедливо отмечается, что принципу независимости организации государственного контроля противоречит практика, при

 $<sup>^{1}</sup>$  Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20 ноября 2020 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. — 2004. — № 11. — Ст. 945.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ А. Ф. Ноздрачёв. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при дравительстве Российской Федерации; Анкил, 2012. — С. 142–143; Мартынов А. В. Проблемы оптимизации контрольных и надзорных органов в современной России // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / Отв. ред., доктор юридических наук, доцент А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 85–121.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Кармолицкий А. А. К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти // Законодательство. — 2014. — № 1. — С. 48–58.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См.: Мартынов А. В. Попытки законодательного разграничения государственного контроля и административного надзора в условиях современной административной реформы в России // 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 г.) / Отв. ред., доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 27–59.

которой органы охраны правопорядка одновременно осуществляют функции по оказанию публичных услуг и оценки качества этих услуг. Яркий пример тому — возложение на Росгвардию функций по охране объектов собственности (объединение «Охрана») и контрольно-регулирующих полномочий в этой сфере<sup>1</sup>.

3. Обоснованы предложения о необходимости уточнения правового положения и системы государственных инспекций, действующих на федеральном и региональном уровнях государственного контроля (надзора)<sup>2</sup>.

4. Нуждается уточнении организационно-правовой В государственных учреждений как субъектов контрольной (надзорной) деятельности. Они действуют по линии государственного санитарноэпидемиологического надзора, федерального государственного лесного государственного пожарного федерального надзора, надзора, государственного пробирного надзора и по некоторым другим направлениям контрольной (надзорной) деятельности<sup>3</sup>. Важно подчеркнуть, что такие учреждения могут создаваться только в случаях, прямо предусмотренных справедливо обращает законом, на что внимание судов И правоприменительных органов Верховный Суд Российской Федерации<sup>4</sup>.

Разрешая их создание, законодатель не предусмотрел организационную форму данных субъектов. Разнообразны и полномочия государственных учреждений, осуществляющих государственный контроль и надзор. Они действуют в рамках полномочий, делегированных им органами исполнительной власти. Представляется, что эти вопросы также должны

 $^{1}$  См.: Указ Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510 (ред. от 26 апреля 2021 г. № 246) «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2016. — № 41. — Ст. 5802.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Гаврилкина Ю. В. Административно-правовой статус государственных инспекций в Российской Федерации. — Саратов, 2019. — 232 с.

 $<sup>^3</sup>$  См., напр/: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-Ф3 (ред. от 2 июля 2021 г. № 351-Ф3) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. — 1999. — № 14. — Ст. 1650; Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-Ф3 (ред. от 11 июня 2021 г. № 170-Ф3) «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. — 1994. — № 35. — Ст. 3649; Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-Ф3 (ред. от 2 июля 2021 г. № 302-Ф3) // СЗ РФ. — 2006. — № 50. — Ст. 5278; Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-Ф3 (ред. от 11 июня 2021 г. № 170-Ф3) «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1463.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 за 2019 год, утверждённый Президиумом Верховного Суда РФ 24 апреля 2019 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2019. — № 10.

быть разрешены на уровне закона о виде контроля. Кроме того, мы поддерживаем высказанное в литературе мнение о нецелесообразности возложения на государственные учреждения, подчинённые органу исполнительной власти, функций государственного контроля за гражданами<sup>1</sup>.

5. Как показывает анализ положений контрольных (надзорных) подразделений, в них не в полной мере отражаются вопросы, связанные с соблюдением и защитой прав контролируемых лиц. Как правило, положения ограничиваются отсылочными нормами, не прописывается ответственность за невыполнение этой обязанности. В связи с изложенным, учитывая значимость вопроса, в положениях о контрольных подразделениях и регламентах субъектах ведомственного контроля, должностных соответствующих работников предлагается отдельно регламентировать полномочия по соблюдению прав граждан и организаций, обеспечению гарантий этих прав, применение и обеспечение которых входит компетенцию соответствующего подразделения или должностного лица.

В литературе высказан и ряд других предложений, касающихся организации рациональной системы контрольных (надзорных) органов<sup>2</sup>.

6. Масштабы, характер и интенсивность деятельности контрольных (надзорных) органов во многом определяются существующей системой показателей оценки её результативности и эффективности, которая самым непосредственным образом сказывается на соблюдении прав контролируемых лиц. В соответствии со статьёй 30 Федерального закона от

 $^{1}$  См.: Кнутов А. В., Чаплинский А. В. Осуществление контроля (надзора) государственными и муниципальными учреждениями: проблемы и пути их решения // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2011. — № 1. — С. 110.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Туровская В. А. О новой концепции контроля и надзора (на примере федерального государственного контроля и надзора) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2015. — № 3 (31). — С. 232–236; Туровская В. А. О некоторых проблемах построения эффективной системы федеральных органов исполнительной власти по надзору и контролю // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 2. — С. 34–38; Мартынов А. В. Преобразование и оптимизация федеральных органов исполнительной власти в период административной реформы // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики: XIII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): в 3 ч. — М.: Проспект, 2018. — С. 54–60; Мартынов А. В. Проблемы оптимизации контрольных и надзорных органов в современной России // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 29—30 июня 2017 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, доцент А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 85–121; и др.

31 июля 2020 года № 248-ФЗ в систему показателей результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов входят ключевые и индикативные показатели видов контроля.

Работа новой ПО внедрению системы оценки деятельности контрольных (надзорных) органов началась ещё в 2016 году, когда были Основные направления результативности утверждены оценки И эффективности контрольно-надзорной деятельности, в том числе Базовая модель определения показателей результативности и эффективности КНД  $(далее — Базовая модель)^1$ .

Однако процесс внедрения новых показателей идёт медленно. Как констатирует Минэкономразвития России, большинство контрольных (надзорных) ведомств публичную оценку результатов деятельности проводят «преимущественно на основе "палочной" системы оценки»<sup>2</sup>.

Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в этой связи отмечается, до сих пор отсутствует полный и достоверный учёт нарушения порядка проведения контрольных мероприятий и прав контролируемых лиц. Он не ведётся ни в масштабе всей страны, ни в разрезе отдельных контрольных и надзорных ведомств, а имеющиеся данные не состыкуются между собой<sup>3</sup>.

Причины прогресса эффективности незначительного В оценке контрольной (надзорной) деятельности связываются «с преобладанием в контрольно-надзорных органах традиционного восприятия своей репрессивной ПО характеру. He позволяют деятельности как

 $<sup>^1</sup>$  См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 г. № 934-р (ред. от 7 октября 2019 г. № 2324-р) «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» // СЗ РФ. — 2016. — № 21. — Ст. 3075.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2019 году». Подготовлен Минэкономразвития России 23 июня 2020 г. — С. 28 // Официальный сайт «Совершенствование государственного управления» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/614 (дата обращения: 01.07.2021 г.).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Приложение № 5 «Индекс "Административное давление — 2020"» к Докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей «Доклад Президенту РФ — 2020» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf (дата обращения: 01.07.2021 г.).

объективную оценку деятельности контрольно-надзорных органов и характеристики самой Базовой модели»<sup>1</sup>.

По нашему мнению, недостаточно отражены в Базовой модели и показатели соблюдения прав контролируемых лиц в процессе государственного контроля (надзора). Хотя справедливости ради нужно отметить, что ряд показателей, заложенных в Базовой модели, такие как: объём издержек хозяйствующих субъектов, возникающих в связи с проведением в отношении них контрольных мероприятий; доля проверок, на результаты которых поданы жалобы; доля проверок, результаты которых были признаны недействительными, — безусловно, могут быть поддержаны.

Важно, чтобы данные показатели были объективны и дополнялись результатами социологических опросов. Использование социологических данных предусмотрено при подготовке контрольными (надзорными) органами ежегодных докладов<sup>2</sup>. К сожалению, анализ этих докладов показывает, что такие опросы не всегда проводятся, а если они и осуществляются, то ограничиваются в основном подконтрольными органами. Поэтому представляется необходимым расширение сферы использования социологических источников при оценке уровня защищённости прав контролируемых лиц.

Обобщённым индикатором гарантированности прав контролируемых лиц может служить показатель административной нагрузки на бизнес. С 2017 года Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации социологические замеры целью установить масштабы проводит c административной нагрузки на граждан и бизнес. Результатом этого является индекс административный нагрузки, выступает одним из показателей приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности». Нулевой замер показал, что

<sup>1</sup> Масленникова Е. В., Добролюбова Е. И., Южаков В. Н. Статистика и социология результатов контрольнонадзорной деятельности // Экономическая политика. — 2020. — Т. 15. — № 1. — С. 93.

 $<sup>^2</sup>$  См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 (ред. от 31 октября 2019 г. № 1393) «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» // СЗ РФ. — 2010. — № 15. — Ст. 1807.

показатель административной нагрузки на бизнес составил 56,1 пункта (в 2018 году — 54,2). То есть произошло небольшое снижение. Меньше всего нагрузку со стороны контрольных (надзорных) органов ощущают представители малого бизнеса (особенно микропредприятия), хотя крупные предприятия по-прежнему тратят почти в 1,5 раза больше времени на взаимодействие с одним контрольным органом, чем малые<sup>1</sup>.

Представляет аналитический интерес индекс «административного давления», рассчитываемый Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей применительно к регионам и отдельным федеральным органам контроля (надзора)<sup>2</sup>. В частности, его отработка показывает, что по всем контрольным (надзорным) органам репрессивная практика постепенно заменяется предупредительными мерами. Но это происходит медленно. В среде предпринимателей преобладает мнение, что их права и законные интересы недостаточно защищены, а административное давление снижается не так быстро, как хотелось бы<sup>3</sup>.

Механизм гарантирования в полную силу включается тогда, когда контрольными (надзорными) органами допускаются нарушения прав контролируемых лиц. Это, в свою очередь, предъявляет повышенные требования к самой контрольной (надзорной) деятельности, её различным параметрам. Здесь просматривается прямая зависимость: чем выше уровень контрольной (надзорной) деятельности, её качество, тем меньше оснований

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>См.: Административная нагрузка на бизнес снизилась по сравнению с прошлым годом // Официальный сайт Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ac.gov.ru/news/page/administrativnaa-nagruzka-na-biznes-snizilas-po-sravneniu-s-proslym-godom-20043 (дата обращения: 01.07.2021).

 $<sup>^{2}</sup>$  См.: Алехнович А. О., Анучин Л. Л. Оценка и корректировка правоприменительной практики контрольных и надзорных органов: индекс административного давления // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2021. — № 1. — С. 7–29.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей «Доклад Президенту РФ – 2017» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/ doklad\_2017.html (дата обращения: 01.07.2021).; Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей «Доклад Президенту РФ – 2018» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\_2018.html (дата обращения: 28.07.2021); Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей «Доклад Президенту РФ – 2021» // 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.).

для действия гарантийного механизма. Поэтому должное правовое обеспечение контрольной (надзорной) деятельности, её организационнотехнологическое совершенство выступают также гарантиями прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). Эти вопросы будут рассмотрены нами в следующей главе.

Глава 2. Направления повышения эффективности административноправового гарантирования прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора)

## § 1. Совершенствование административного законодательства о гарантиях прав контролируемых лиц

Бесспорен TOT факт, что уровень гарантированности прав контролируемых лиц во многом определяется качеством законодательства о государственном контроле (надзоре). Чем более оно совершенно, тем более защищёнными чувствуют себя и граждане, и юридические лица в своих отношениях с контрольными (надзорными) органами. Возникающие при этом конфликты интересов сторон легко решаются в рамках качественного и понятного правового поля. Важно, чтобы на уровне закона были полно и чётко определены предмет и объект государственного контроля (надзора), урегулирована организация этого вида деятельности государства, закреплены её формы, технологии и процедуры; с другой стороны, законодательное оформление должны получить и правовые гарантии для контролируемых лиц $^1$ .

Гарантии прав контролируемых лиц содержат нормы различных отраслей права. Для административно-правовых гарантий таким источником в первую очередь выступает административное законодательство РФ, регламентирующее организацию и осуществление государственного контроля (надзора) в обществе.

Государственный контроль (надзор) в России имеет богатую историю, которая начинается с Древнерусского государства. За это время он прошёл различные ступени развития<sup>2</sup>. Соответственно, каждой из них была присуща

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ А. Ф. Ноздрачёв. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012. — С. 379–387.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См. об этом: Тарасов А. М. Государственный контроль в России: монография. — М.: Континент, 2008. — С. 11–204; Осьминина В. А. Становление и развитие государственного финансового контроля в России XVII–XIX веков: Историко-экономическое исследование: дис. ... канд. эконом. наук. — М., 2004. — 142 с.; Бобошко В. И. Развитие государственного контроля в России // Вестник Московского университета МВД России. — 2013. — № 1. — С. 148–154; Бызов А. Ю. Исторический опыт становления и развития государственного контроля в России: монография / А. Ю. Бызов, О. М. Бызова. — М.: Библио-Глобус, 2018.

своя система правового регулирования. Можно выделить также несколько этапов развития этого процесса в новой России.

Первый этап охватывает период с 1990 года по 2001 год, когда отсутствовало общее законодательство о государственном контроле (надзоре) и их гарантиях. Отношения по поводу обеспечения прав граждан и организаций в процессе контроля и надзора регулировались нормативными правовыми актами, регламентирующими различные виды государственного контроля (надзора), в основном подзаконного уровня. В силу этого отсутствовала единая идеология контрольной (надзорной) деятельности, преобладал ведомственный подход к набору обязательных требований, к организации контроля (надзора).

Самым ранним общим законодательным актом в сфере государственного контроля (надзора) явился Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (далее — Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ)¹. Он положил начало *второму этапу* развития законодательства о контрольной (надзорной) деятельности и гарантиях прав контролируемых лиц. Вместе с тем следует отметить, что термин «гарантии» в законе не использовался.

Закон называл основные принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), определял требования к организации и проведению мероприятий по контролю, закреплял общие обязанности должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю, права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении мероприятий по контролю, декларировал государственную и общественную защиту прав юридических лиц и индивидуальных

<sup>— 164</sup> с.; Тарасов А. М. Становление государственного контроля в Советской России // Труды Академии управления МВД России. — 2018. — № 4 (48). — С. 98–107; Мартынов А. В. Теоретико-правовой анализ исторического развития административного надзора в России: монография. — Н. Новгород; Саров: СГТ, 2009. — 112 с.

<sup>1</sup> СЗ РФ. — 2001. — № 33 (Ч. 1). — Ст. 3436. (Утратил силу 30 апреля 2009 г.)

предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора). Кроме того, Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ содержал порядок оформления результатов мероприятия по контролю и меры, принимаемые должностными лицами органов государственного контроля (надзора) по фактам нарушений, выявленных при проведении мероприятия по контролю<sup>1</sup>.

Следующий совершенствования этап законодательства 0 государственном контроле (надзоре) дан Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 года № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»<sup>2</sup>. Данный указ установил такие важные гарантии защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, как: проведение планового мероприятия по контролю в отношении одного юридического индивидуального предпринимателя лица или каждым органом государственного контроля (надзора) не более чем один раз в три года (кроме налогового контроля); преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, сокращение количества разрешительных документов, необходимых для её осуществления.

В развитие данного указа был принят 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».

По сравнению с предыдущим правовым регулированием государственного контроля (надзора) Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ расширил сферу своего применения за счёт включения в неё муниципального контроля и отношений с участием граждан. По сравнению с предыдущим законом данный документ содержал более развёрнутый

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См. об этом: Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: постатейный. — М.: Юстицинформ, 2009. — 183 с.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> СЗ РФ. — 2008. — № 20. — Ст. 2293.

перечень гарантий прав контролируемых лиц, хотя термин «гарантии прав» также не использовался.

Законом был расширен перечень ограничений при проведении проверки (статья 15 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ). Так, ранее существовавшее требование о невозможности проведения выездной проверки в случае отсутствия при её проведении руководителя, иного должностного лица ИЛИ уполномоченного представителя юридического индивидуального предпринимателя, лица, его уполномоченного представителя было распространено на внеплановые выездные проверки, за отдельными исключениями.

Пополнился список обязанностей должностных лиц контрольных (надзорных) органов при проведении проверки. Они должны: соблюдать сроки проведения проверки, установленные законом; не требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя документы и иные сведения, представление которых не предусмотрено законодательством РФ; перед началом проведения выездной проверки по просьбе руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя ознакомить ИХ c положениями административного регламента (при его наличии), в соответствии с которым проводится проверка; осуществлять запись о проведённой проверке в журнале учёта проверок (статья 18 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-Ф3).

Введено понятие недействительности результатов проверки, проведённой с грубым нарушением требований федерального закона (статья 20 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ). Закреплён ряд других новелл, касающихся гарантий прав граждан и юридических лиц при проведении мероприятий по контролю и надзору<sup>1</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Плешакова О. В., Королёв А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: постатейный / О. В. Плешакова,

В дальнейшем в соответствии с Концепцией долгосрочного социальноэкономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>1</sup> система гарантий прав контролируемых лиц развивалась по следующим основным направлениям, в том числе:

- 1) увеличение запретов и ограничений для контрольных (надзорных) органов во взаимоотношениях с контролируемыми лицами;
- 2) расширение дозволений контролируемых лиц при осуществлении в отношении них мероприятий по контролю (надзору), конкретизация механизмов их реализации;
- 3) совершенствование регламентации полномочий органов по контролю (надзору) и порядка осуществления мероприятий по контролю;
- 4) укрепление профилактических (предупредительных) начал в борьбе с нарушениями обязательных требований;
- 5) усиление ответственности контрольных (надзорных) органов за нарушение прав контролируемых лиц.

По направлений удалось добиться определённых каждому ИЗ положительных результатов. В результате законодательство о гарантиях прав контролируемых лиц стало более совершенным по сравнению с предыдущим этапом своего развития. Однако, несмотря на принятые меры, ситуация с правовым регулированием этой сферы, включая уровень гарантированности прав контролируемых лиц, оставалась сложной. Следует согласиться с оценкой, что сложившаяся к концу второго десятилетия XXI века правовое регулирование сферы государственного контроля (надзора) представляло собой достаточно разнородную систему нормативных правовых актов и норм, зачастую сложных в применении, содержащих обширное специальное регулирование и большое количество бланкетных норм, отсылающих к

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 28 сентября 2018 г. № 1151) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. — 2008. — № 47. — Ст. 5489.

А. Н. Королёв. — М.: Деловой двор, 2009. — 108 с.; Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: постатейный. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юстицинформ, 2020. — 548 с.; и др.

подзаконным нормативным правовым актам<sup>1</sup>. При этом системный закон не распространялся почти на половину видов государственного контроля и надзора, что вызывало обоснованную озабоченность как теоретиков, так и практических работников<sup>2</sup>.

Прорывным, как с позиций обеспечения прав контролируемых лиц, так и организации системы государственного контроля (надзора) в стране в целом, является Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) И муниципальном контроле Российской Федерации». Сохраняя преемственность действующим законодательством, он тоже содержит ряд принципиальных положений, которые позволяют говорить 0 новой системе координат взаимоотношениях контрольных (надзорных) органов и контролируемых лии. По сути, со вступлением в силу данного закона заработает реформа государственного контроля (надзора), которая системы позволит существенным образом сократить давление на бизнес и сузить границы субъективного усмотрения контролёров<sup>3</sup>.

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Трофимчук Н. В. Некоторые проблемы института контроля (надзора) предпринимательской деятельности по законодательству Российской Федерации // Административное и муниципальное право. — 2016. — № 6 (102). — С. 489.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Мартынов А. В. Попытки законодательного разграничения государственного контроля и административного надзора в условиях современной административной реформы в России // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 40.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> По вопросу целей и направлений реформы государственного контроля (надзора) см.: Мартынов А.В. Основные направления реформирования современной системы государственного контроля и надзора в России // Административное и муниципальное право. — 2016. — № 1 (97). — С. 37–50; Ноздрачёв А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. — 2017. — № 9 (249). — С. 34–46; Прибытков Ю. Б., Марянина Л. А. Современные направления реформы контрольно-надзорной деятельности // Вестник экспертного совета. -2019. — № 2 (17). — С. 89–93; Зубарев С. М. О некоторых «подводных камнях» реформы надзорной деятельности // 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 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 65-70; Уманская В. П. Современные направления совершенствования системы контрольно-надзорной деятельности // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 116–120; Липунцова А. В. Государственный контроль в механизме реализации функций государства: дис. ... канд. юрид. наук. — Тамбов, 2019. — 225 с.

Новый закон, и это принципиально отличает его от действующего другого базового акта, рассматривает признание, соблюдение и защиту прав контролируемых лиц (всех граждан и организаций) как необходимое условие государственного контроля (надзора) (статья 10 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ) и одновременно как важнейшую обязанность контрольных (надзорных) органов (статья 29 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ).

Новеллы закона охарактеризованы в литературе<sup>1</sup>. На этот счёт высказывался и диссертант<sup>2</sup>. Отдельные положения закона уже освещались и будут освещены в других параграфах диссертации. Поэтому обозначим лишь основные положения закона, имеющие значение для гарантирования прав контролируемых лиц.

Прежде всего отметим, что архиважным является положение нового закона о приоритете профилактических мероприятий по отношению к контрольным (надзорным) действиям. Перечень профилактических мер достаточно широк. Это обобщение правоприменительной практики, информирование, консультирование, профилактическое сопровождение, издание руководств по соблюдению обязательных требований норматива и др. (статья 45 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ). Усиление гарантий прав проверяемых лиц прослеживается, в частности, и в новых упредительных мерах, таких как стимулирование добросовестности (статья 48 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ), самообследование (статья 51 Федерального закона от 31 июля 2020 года №

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Сальников А. В., Кузьмина Т. А. Достоинства и потенциальная проблематика Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) в Российской Федерации» // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. — 2021. — № 1. — С. 10–18; Цурган Т. Д. Обеспечение прав субъектов малого предпринимательства в контексте реформы государственного контроля (надзора) в 2021 г. // Конституционализм и государствоведение. — 2021. — № 1 (21). — С. 66–69; Адамов Д. С., Козырев Е. В., Костерин И. В., Сорокин В. А., Щёголева Н. О. Анализ основных положений Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Актуальные вопросы пожарной безопасности. — 2020. — № 4 (6). — С. 26–32; Маслов К. В., Матненко А. С. Риски и угрозы как системообразующие категории государственного контроля (надзора) // Правоприменение. — 2021. — Т.5. — № 2. — С. 132–144; и др.

 $<sup>^2</sup>$  См.: Фесько Д. С. Новое законодательство о государственном контроле (надзоре) и гарантии прав контролируемых лиц // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. — 2021. — № 1. — С. 163–171.

248-Ф3), профилактический визит (статья 51 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-Ф3).

Для объективности и достоверности государственного (надзора) крайне важно, что вводятся негосударственные механизмы по стимулированию добросовестного поведения контролируемых лиц. Прежде всего это независимая оценка соблюдения обязательных требований, которая проводится аккредитованными организациями (статья 54 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ). Плановая проверка также не грозит участникам саморегулируемой организации, которая заключила с контрольными органами соглашение о признании результатов её деятельности (статья 55 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ), и субъектам предпринимательской деятельности, которые имеют договор страхования рисков причинения вреда (статьи 23 и 25 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ).

Весьма существенным для соблюдения законных интересов бизнеса является установление в новом законе исчерпывающего перечня видов контрольных (надзорных) мероприятий и подробных правил их проведения. Надо сказать, что они не ограничиваются документарными и выездными проверками, а включают и более мягкие их разновидности, такие как мониторинговая закупка (статья 68 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ), выборочный контроль (статья 69 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ), инспекционный визит (статья 70 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ), выездное обследование (статья 75 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ) и другие. Данный подход в значительной мере сужает поле для административного усмотрения инспекторов.

Этой же цели служит тот факт, что закон ориентирован на новые технологии в контрольной (надзорной) деятельности, включая электронное взаимодействие, которые сужают коррупционную

составляющую и в максимальной степени обеспечивают соблюдение прав контролируемых лиц<sup>1</sup>.

Снижение интенсивности административной нагрузки на проверяемую сторону будет достигнуто за счёт сокращения числа выездных проверок. Они будут проводиться в исключительных случаях (пункт 3 статьи 73 Федерального закона № 248-ФЗ). Срок проведения выездной проверки не может превышать десяти рабочих дней, а по продолжительности проверка в отношении субъекта малого предпринимательства по общему правилу не может превышать пятидесяти часов для малого предприятия и пятнадцати часов для микропредприятия.

Вместо плановых проверок будет чаще применяться такой специальный режим государственного контроля (надзора), как **мониторинг** (статья 96 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ). Мониторинг сведений об объекте контроля (надзора) предполагает получение информации о деятельности граждан и организаций, об объектах контроля (надзора) опосредованно, с использованием систем (методов) дистанционного контроля.

Новый закон воспринял предложения учёных практиков недопустимости оценки результативности контрольных (надзорных) органов в зависимости от количества проведённых ими проверочных мероприятий, выявленных нарушений привлечённых uлиц, ответственности. Более того, он накладывает запрет на применение этих показателей при оценке эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов (пункт 7 статьи 30 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ). Значит, частота проверок сократится и соответственно ЭТОМУ коррупционной составляющей уменьшатся возможности взаимодействия сторон.

Оценка результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов будет осуществляться по каждому виду контроля в

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См. об этом: § 4 настоящей главы диссертации.

порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, на основе системы показателей результативности и эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля, о чём мы уже сказали в § 4 первой главы диссертации.

Для обеспечения прав представителей бизнеса также крайне важным которому недействительными является правило, согласно МОГУТ признаваться решения, принятые не только по результатам проверки, но и по результатам любого контрольного (надзорного) мероприятия, если оно его грубым нарушением требований К прошло организации осуществлению (статья 91 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ).

Закон дополнил обязанности контрольных (надзорных) органов в отношениях с контролируемыми лицами. В частности, при организации и осуществлении государственного контроля (надзора) запрещаются принятие решений и совершение действий (бездействия), унижающих достоинство личности либо умаляющих деловую репутацию организации И индивидуального предпринимателя (пункт 4 статьи 10 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ). Также запрещается проявлять неуважение к религиозным обрядам и церемониям, препятствовать их проведению и нарушать внутренние установления религиозных организаций во время проверочных мероприятий (подпункт 4 пункта 1 статьи 29 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ).

Принятый закон — безусловный шаг вперёд на пути к созданию грамотного и понятного законодательства, регулирующего сферу контроля (надзора). Oн направлен усиление эффективности на государственного контроля, снижение рисков ведения бизнеса и другой деятельности, на повышение защищённости прав граждан и организаций, с одной стороны, и интересов государства, с другой стороны. Хотелось бы надеяться, что довольно многообещающий комплекс предусмотренных направленных совершенствование законом мер, на системное

законодательства, закрепление принципов и процедур контроля (надзора), методик и оценки проведения контрольно-надзорных мероприятий, будет реализован, что непосредственно скажется на уровне гарантированности прав граждан и организаций.

Вместе с тем система законодательных гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля 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, но и в связи с новыми социальноправовыми реалиями, видоизменяющими характер и технологии контрольной (надзорной) деятельности. К числу таких реалий относятся, в частности, условия пандемии, которые потребовали установления для общественной жизни режима повышенной готовности на достаточно длительный период времени.

Процесс совершенствования законодательства о гарантиях прав контролируемых лиц, как и процесс совершенствования законодательства о государственном контроле (надзоре) в целом<sup>1</sup>, включает в себя ряд направлений.

Прежде всего требуется дальнейшая кодификация, систематизация и унификация административно-правовых гарантий прав контролируемых лиц. Правовую основу этих гарантий, как и государственного контроля (надзора) в целом, составляет многочисленная

<sup>1</sup> См.: Зырянов С. М. Теоретические проблемы законодательства о контрольно-надзорной деятельности // 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 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. С. 110-115; Гришковец А. А. Актуальные проблемы совершенствования законодательства о государственном контроле и надзоре // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 130–140; Кравец Ю. П. Реформирование (совершенствование) законодательства в сфере контроля и надзора при осуществлении предпринимательской деятельности // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 161–171; и др.

совокупность нормативных правовых актов различного уровня и разной юридической силы. Анализ этой совокупности нормативных правовых актов позволяет выделить четыре типа правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности, которые, в свою очередь, формируют разновекторную систему гарантий прав контролируемых лиц.

Большинство видов государственного контроля с 1 июля 2021 года подпадает под действие Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ. Именно на его основе разрабатываются положения о видах контроля действует государственного система гарантий прав контролируемых лиц.

Но до 1 января 2025 года продолжают действовать также положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ. Они применяются при организации и осуществлении 15 видов государственного контроля (надзора), среди которых: федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций, федеральный государственный федеральный деятельностью религиозных организаций, надзор за государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций, соблюдением государственный контроль антимонопольного за законодательства и др.

Ряд сегментов государственного контроля (надзора) регулируется комбинациями этих и некоторых других законов. Это касается, например, организации и осуществления государственного контроля (надзора) в Арктической зоне, осуществления федерального государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, федерального государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых

инженеров, национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров<sup>1</sup>.

Наконец, несколько десятков видов государственного контроля (надзора) имеет собственное правовое регулирование, которое не подпадает ни под действие Федерального закона № 248-ФЗ, ни по действие Федерального закона № 294-ФЗ (налоговый контроль, валютный контроль, таможенный контроль и др.).

Такую ситуацию вряд ли можно признать нормальной. Она не отвечает требованию определённости правового регулирования общественных отношений, ставит в неравное положение граждан и организации при осуществлении в отношении разных видов государственного контроля (надзора). В результате одно и то же контролируемое лицо порой должно приспосабливаться к различным правилам проверок, не говоря уже о том, что неравенство В возникает механизмах защиты прав различных контролируемых лиц.

Более того, имеет место конкуренция видов гарантий, установленных разными нормативными правовыми актами, меньшая или большая обеспеченность гарантиями прав контролируемых лиц в зависимости от вида государственного контроля (надзора).

Диссертант полагает, что ситуация требует исправления. В этих необходимо, условиях во-первых, законодательного упрощение регулирования отношений ПО организации И осуществлению государственного контроля (надзора). Логичным было бы распространение на все виды государственного контроля (надзора) общих гарантий прав контролируемых лиц, установленных Федеральным законом № 248-ФЗ (в первую очередь гарантий-принципов, гарантов-обязанностей, гарантийзапретов, гарантий-дозволений). Особенности же реализации этих базовых гарантий дополнительные гарантии должны устанавливаться И

.

 $<sup>^1</sup>$  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"» // СЗ РФ. — 2021. — № 24 (Ч. 1). — Ст. 4188.

федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации о видах государственного контроля (закона). Иными словами, необходима единая методология построения контрольно-надзорного законодательства.

В этой связи следует согласиться с мнением, что стандарты ИНТОСАИ<sup>1</sup> сделаны более рационально: их разбивка на уровни, единая нумерация всех стандартов и взаимосвязь между ними создают стройное иерархическое дерево, образуя, таким образом, методологическую базу, в которой легко ориентироваться всем сторонам, включённым в процесс финансового контроля в области общественного сектора<sup>2</sup>.

Во-вторых, нуждается в обновлении действующая подзаконная нормативная база государственного контроля (надзора). В ней много морально устаревших и противоречащих друг другу актов различного уровня.

Важно также *своевременно принять новые нормативные правовые* акты, предусмотренные Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ. Только правительственных решений потребуется свыше двух десятков. Среди них: правила формирования и ведения единого реестра видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля<sup>3</sup>; правила ведения информационной системы досудебного обжалования контрольной (надзорной) деятельности<sup>4</sup>; общие требования к порядку оценки риска причинения вреда (ущерба) при организации государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядку оценки результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов; требования

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Международная организация высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ/INTOSAI) — международная организация, объединяющая высшие органы финансового контроля в странах ООН. Основана в 1953 году.

 $<sup>^2</sup>$  См.: Шинкарева О. В. Государственный и муниципальный финансовый контроль: международные стандарты ИНТОСАИ и российское законодательство // Финансы. — 2015. — № 11. — С. 56–60.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2021 г. № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415» // СЗ РФ. — 2021. — № 17. — Ст. 2971.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Правила ведения подсистемы досудебного обжалования государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2021 г. № 1203 // Официальный интернет-портал правовой информации. — Режим доступа: http://pravo.gov.ru, 20.07.2021.

к информационному взаимодействию информационных систем государственного контроля (надзора)<sup>1</sup>; и другие.

Кроме того, нужны положения о каждом виде федерального государственного контроля (надзора). Так, в настоящее время приняты: Положение о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре)<sup>2</sup>; Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами<sup>3</sup>; Положение о федеральном государственном строительном надзоре<sup>4</sup>; и др.<sup>5</sup>

Но многие положения действуют ещё в старой редакции, не учитывающей требования нового законодательства.

Одним из направлений совершенствованием законодательства о гарантиях является расширение прав контролируемых лиц на различных стадиях контрольно-надзорного производства. Наш анализ правового регулирования показывает, что обеспеченность правовыми гарантиями различных стадий неравномерна.

За последние годы контролируемые лица получили дополнительные права на стадии возбуждения контрольного производства. Так, они теперь заранее знают о проведении плановых контрольных (надзорных) мероприятий и, соответственно, могут готовиться к ним. Новый закон дал им возможность гарантировать себя от проверок путём подачи декларации о соответствии. Он запретил параллельное проведение в отношении них

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2021 г. № 338 «О межведомственном информационном взаимодействии в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. — 2021. — № 11. — Ст. 1830.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1095 «Об утверждении Положения о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре)» // Официальный интернет-портал правовой информации. — Режим доступа: http://pravo.gov.ru, 03.07.2021.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1067 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами» // Официальный интернет-портал правовой информации. — Режим доступа: http://pravo.gov.ru, 01.07.2021.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1087 «Об утверждении Положения о федеральном государственном строительном надзоре» // Официальный интернет-портал правовой информации. — Режим доступа: http://pravo.gov.ru, 02.07.2021.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Всего на 15 июля 2021 года было принято более 40 новых положений об осуществлении отдельных видов федерального государственного контроля (надзора).

контрольных (надзорных) мероприятий, установил информирование подконтрольных лиц о действиях и решениях контролирующего органа, в том числе через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг». Более того, с июля 2021 года вступил в силу запрет на проведение любого контрольного (надзорного) мероприятия без предварительного включения сведений о нём в Единый реестр проверок.

Вместе с тем контролируемые лица, как и ранее, лишены права каклибо влиять на процессы формирования планов проверок. Было бы целесообразным доводить проекты планов проверок до их сведения, по крайней мере до субъектов предпринимательской деятельности, с тем чтобы при окончательном утверждении планов имелась возможность учесть мнение контролируемых лиц.

К примеру, существуют крайне широкие дискреции контролёров при принятии решения о проведении внепланового проверочного мероприятия по следующему основанию: «наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» (подпункт 1 пункта 1 статьи 57 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ). Контролируемые лица при этом могут узнать о наличии этих оснований лишь постфактум, когда контрольное (надзорное) мероприятие уже началось. Закон в принципе предоставляет ИМ возможность получить OT проверяющего информацию о сведениях, которые стали основанием для проведения внеплановой проверки, за исключением сведений, составляющих тайну, охраняемую законом. Но, как показывает практика, инспекторы, как правило, ограничиваются общими фразами, ссылаясь конфиденциальность на полученной информации. В этой связи в целях защиты прав бизнеса представляется, что контролируемые лица во всех случаях должны иметь право знакомиться с жалобами граждан, которые стали основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, в том числе с обращениями, поступившими в органы прокуратуры (см. Приложение 4).

Не потеряло, по нашему мнению, актуальность предложение об ограничении круга оснований для проведения внеплановых проверок сообщениями граждан как потребителей о грубых нарушениях их прав<sup>1</sup>.

Стадия осуществления контрольного (надзорного) мероприятия в большей степени обеспечена гарантиями контролируемых лиц. Граждане и организации обладают разнообразными полномочиями, гарантирующими законность, объективность и достоверность проводимой проверки. Так, они вправе присутствовать при проведении профилактического или контрольного мероприятия, давать пояснения по вопросам их проведения, за исключением мероприятий, при проведении которых не осуществляется взаимодействие контрольных (надзорных) органов с контролируемыми лицами. Они вправе получать от проверяющего органа и его должностных лиц информацию, которая относится к предмету профилактического или контрольного (надзорного) мероприятия и предоставление которой предусмотрено федеральными законами. Проверяемая сторона может знакомиться с (надзорных) действий результатами контрольных мероприятий И контролёров, сообщать проверяющему органу о своём согласии или несогласии с ними, а также имеет другие права-гарантии (статья 36 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ).

Отдельно надо сказать о возможности контролируемых лиц вести фотосъёмку, аудио- и видеозапись профилактического или контрольного (надзорного) мероприятия. В прямой формулировке такое право у них отсутствует. Однако оно логически проистекает из обязанности инспектора не запрещать совершать указанные действия, тем более если они не создают препятствий в ходе проверки и эти действия не запрещены федеральными законами. Поэтому было бы правильно в перечне прав контролируемых лиц,

126

 $<sup>^{1}</sup>$  См.: Абакумова Е. Б. Проблемы института защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля // Бизнес в законе. Экономикоюридический журнал. — 2015. — № 4. — С. 78.

закреплённых в статье 36 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ, предусмотреть прямое право проверяемой стороны «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» (см. Приложение 4).

С другой стороны, и это второе но, оценка угрозы фотосъёмки, аудио- и видеозаписи для проведения мероприятия делается инспектором, и, как показывает практика, жалоба на запрет вести фотосъёмку, аудио- и видеозапись не рассматривается как существенное нарушение закона, влекущего признание профилактического или контрольного (надзорного) мероприятия недействительным. Полагаем, что необоснованный запрет на ведение фотосъёмки, аудио- и видеозаписи является грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) и в этой связи пункт 2 статьи 91 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ предлагается дополнить подпунктом соответствующего содержания. Такие нормы в законе свидетельствовали бы о действительной гласности при проведении государственного контроля (надзора).

Новый закон сделал весьма большой шаг в направлении усиления гарантий прав контролируемых лиц на стадии рассмотрения результатов мероприятия контролю (надзору) у руководителя ПО контрольного обязательного (надзорного) органа. Он ввёл правило проведения контрольным (надзорным) органом консультаций с контролируемым лицом по вопросу рассмотрения поступивших возражений, которые проводятся не позднее чем в течение пяти рабочих дней со дня поступления возражений.

В ходе таких консультаций контролируемое лицо вправе давать пояснения, представлять дополнительные документы или их заверенные копии, в том числе предоставлять информацию о предпочтительных сроках устранения выявленных нарушений обязательных требований. Протокол консультаций рассматривается контрольным (надзорным) органом при

принятии решения по результатам проведения проверки, и результаты его рассмотрения доводятся до сведения (статья 88 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ).

На наш взгляд, нужно пойти дальше. Важно, чтобы контролируемое лицо имело возможность в процессе консультаций знакомиться со всеми материалами дела и давать на них возражения, если таковые имеются. Такое ознакомление имеет особое значение для случаев, когда в процессе контрольного (надзорного) мероприятия были допущены грубые нарушения при его проведении.

Другой дополнительной гарантией объективного рассмотрения результатов контрольного (надзорного) мероприятия было бы право проверяемой стороны дать пояснения должностному лицу, принимающему решение по результатам контрольного (надзорного) мероприятия, в тех случаях, когда данное лицо не согласно с результатами рассмотрения протокола консультаций.

С позиций обеспечения прав контролируемых лиц заслуживают предложения о законодательном закреплении понятия и содержания такой меры административно-правового реагирования, как выдача ЛИЦУ об устранении нарушений обязательных предписания выявленных требований или о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда $^1$ . Это обстоятельство создаёт возможности ДЛЯ широкого субъективного усмотрения должностных лиц контрольно-надзорных органов при выдаче предписаний и существенно затрудняет оценку законности данных правовых актов субъектами ведомственного контроля, прокуратурой

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Кононов П. И., Ившина Г. Г. Проблемы применения органами государственного контроля (надзора) мер административно-правового реагирования на выявленные при проведении проверок нарушения обязательных требований // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, доцент А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2016. — С. 279–294; Гречкина О. В. Обеспечение прав и законных интересов юридических лиц в режиме процессуализации контрольно-надзорного производства // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2020. — № 11. — С. 27.

и судами. В литературе на этот счёт имеются заслуживающие внимания предложения<sup>1</sup>.

Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ более детально по сравнению с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ урегулировал досудебный порядок обжалования решений, вынесенных по результатам профилактического и контрольного (надзорного) мероприятия. Но и на этой стадии права контролируемых лиц нуждаются в расширении, о чём пойдёт речь в § 2.3 данной главы диссертации.

Большая работа предстоит по пересмотру обязательных требований, ПО которым оценивается деятельность контролируемых лиц. Законодательную основу такой работы устанавливает Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» $^2$ . Оптимизация качества обязательных условий выступает важнейшим фактором сокращения масштабов административного усмотрения. Эти вопросы будут рассмотрены в следующем параграфе диссертации.

## § 2. Модернизация системы обязательных требований

Важным условием для обеспечения прав граждан и организаций при контроля (надзора) проведении государственного является наличие добротных, качественных обязательных требований, по которым оценивается обязательные деятельность. Именно требования ИΧ во МНОГОМ предопределяют характер взаимоотношений контрольных (надзорных) органов и контролируемых лиц, определяя границы мероприятий по контролю и надзору и ограничивая пределы активности инспекторов и

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См., напр.: Черников В. В. Контрольно-надзорное усмотрение: природа, понятие, пределы // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 71–80; Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование / под научной редакцией Ю. Н. Старилова: монография. — М.: NOTA BENE, 2010. — С. 447–498.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> СЗ РФ. — 2020. — № 31 (Ч. 1). — Ст. 5007.

обязанного поведения контролируемых лиц. Как справедливо замечает профессор А. В. Мартынов, данные правовые средства являются «объединительным элементом» системы государственного контроля и надзора, непосредственно влияют на цели, задачи и содержание контрольнонадзорной деятельности<sup>1</sup>.

Обязательные требования представляют собой относительно самостоятельную группу публично-правовых императивов для граждан и организаций и выступают непременным условием функционирования любой рациональной государственной бюрократии и любой общественно-полезной деятельности, направленной на удовлетворение материальных или духовных потребностей людей. Оценка их соблюдения и выступает предметом контроля (надзора). Данный государственного признак государственный контроль (надзор) от других видов социального контроля, существующего в обществе.

Обязательные требования В механизме деятельности И государственного контроля (надзора) ВЫПОЛНЯЮТ вполне конкретную роль: обеспечивают баланс функциональную интересов человека осуществлении соответствующего вида деятельности и общественных интересов в связи с этой деятельностью. Устанавливаются они в целях граждан, физических защиты ИЛИ здоровья имущества юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений.

Конкретно речь идёт о том, что обязательные требования призваны:

- 1) установить некие общие ограничения и обязанности граждан и организаций при осуществлении соответствующего вида деятельности;
- 2) определить границы свободы человеческой активности в отношениях с окружающей средой;

<sup>1</sup> См.: Мартынов А. В. Новые подходы к установлению обязательных требований, которые должны выполняться субъектами предпринимательской деятельности и являются предметом проверки со стороны контрольно-надзорных органов // Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / коллектив авторов; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. — М.:

Юстицинформ, 2017. — 84-119.

- 3) предупредить негативные социальные или экономические последствия от неправильно организованной хозяйственной и иной деятельности, от недобросовестного пользования правами и уклонения от исполнения обязанностей;
- 4) обеспечить безопасность результатов (продукции, работ и услуг) для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества;
- 5) ограничить корыстные устремления, проявления халатности, злоупотреблений и недобросовестной конкуренции со стороны субъектов трудовой и иной деятельности; предупредить действия, вводящие в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей;
- 6) создать условия для того, чтобы граждане могли свободно заниматься предпринимательством и другими видами деятельности на началах саморегулирования, внедрения инноваций и эффективных форм ведения бизнеса;
- 7) гарантировать в процессе деятельности охраняемые законом ценности, беспрепятственную реализацию прав, свобод и законных интересов других граждан и организаций.
  - 8) обеспечить энергетическую эффективность и ресурсосбережение<sup>1</sup>.

Термин «обязательные требования» широко используется в нормативной лексике. Им оперирует Федеральный закон № 294-ФЗ, Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее — Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ) и другие.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См. об этом: Сморчкова Л. Н. Правовой режим обязательных требований как средства административноправового регулирования экономических отношений // Право и политика. — 2021. — № 1. — С. 49–53; Пахомов А. В. Об особенностях применения нового законодательства об обязательных требованиях на муниципальном уровне // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. — 2020. — № 4. — С. 41–44; Фесько Д. С. Соблюдение гражданами и организациями обязательных требований как предмет государственного контроля (надзора) // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 181–189.

 $<sup>^2</sup>$  Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г. № 351-ФЗ) «О техническом регулировании» // СЗ РФ. — 2002. — № 52 (часть 1). — Ст. 5140.

Однако чёткое законодательное определение понятия «обязательные требования» отсутствует. Названные и иные федеральные законы не раскрывают содержание (элементы) обязательных требований, рассматривая это понятие априори (как само собой разумеющееся).

Отсутствует универсальное понятие обязательных требований в науке. Так, по мнению А.В. Мартынова, эта группа правовых регуляторов представляет собой «совокупность нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в определённой сфере государственного подлежащих управления И проверке co стороны уполномоченного контрольно-надзорного органа в ходе мероприятия по контролю, и является теми самыми "обязательными требованиями"»<sup>1</sup>.

А. В. Кнутов под обязательными требованиями к хозяйственной деятельности понимает требования к деятельности хозяйствующих субъектов, используемым ими объектам, а также производимой и (или) реализуемой данными субъектами продукции (выполняемым работам, предоставляемым услугам)<sup>2</sup>.

Профессор А. И. Стахов под обязательными требованиями понимает предусмотренные федеральным или региональным законодательством ограничения, запреты, дозволения, исполнение и соблюдение которых оценивается в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий<sup>3</sup>.

Представляет интерес определение обязательных требований, даваемое в Методических рекомендациях по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора). В

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Мартынов А. В. Новые подходы к установлению обязательных требований, которые должны выполняться субъектами предпринимательской деятельности и являются предметом проверки со стороны контрольнонадзорных органов // Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / коллектив авторов; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. — М.: Юстицинформ, 2017. — 84–119.

 $<sup>^2</sup>$  См.: Кнутов А. В. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2015. — № 1. — С. 104—123.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Стахов А. И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора // Безопасность бизнеса. — 2016. — № 3. — С. 23–27.

соответствии с ними обязательные требования — это условия, ограничения, запреты, обязанности, предъявляемые к осуществлению гражданами и организациями предпринимательской и иной деятельности, совершению ими действий, результатам осуществления деятельности или совершения действий, использованию ими при осуществлении указанной деятельности, совершении действий производственных объектов<sup>1</sup>.

Определённую ясность в понимание обязательных требований внёс Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ). Данный закон, вступивший в действие 1 ноября 2020 года (за отдельными исключениями), имеет ключевое значение для наведения порядка в системе обязательных требований, описывает и определяет основные организационные и правовые начала подготовки, издания и применения обязательных для исполнения нормативно-правовых требований.

Закон хотя и не содержит понятия «обязательные требования» (и это является одним из его недостатков), но обращение к статье 10 и другим статьям Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ позволяет сделать вывод, что обязательными требованиями являются установленные нормативными правовыми актами условия, ограничения, запреты, а также обязанности граждан и организаций, направленные на защиту охраняемых федеральными законами ценностей.

Закон разрешил являвшийся дискуссионным в науке вопрос об **источниках обязательных требований**. В соответствии с ним (статья 2 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ) основным источником обязательных требований, которые подлежат оценке в ходе государственного контроля (надзора), являются **федеральные законы.** Только в случаях и

утверждении методических рекомендаций по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащий обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора)» // Документ опубликован не был. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

пределах, которые установлены федеральными законами, обязательные требования могут быть установлены указами Президента Российской Федерации; обязательные требования могут быть установлены также нормативными правовыми актами Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, в соответствии с федеральным законом обязательные требования вправе устанавливать уполномоченные организации (Росатом, Роскосмос и др.).

Исключение составляют обязательные требования, устанавливаемые международными договорами Российской Федерации и актами, составляющими право Евразийского экономического союза<sup>1</sup>. Эти требования действуют непосредственно, если не требуется издания внутригосударственных актов для их применения.

Данные положения об источниках обязательных требований крайне важны для обеспечения прав граждан, поскольку гарантируют высокий уровень их соблюдения и защиты. Все требования, принятые подзаконными актами вне рамок правового делегирования, по сути, не являются обязательными и не подлежат оценке при проведении государственного контроля (надзора). Между тем до последнего времени преобладали обязательные требования федеральных органов, принятые в рамках их усмотрения.

Другое новшество относительно источников обязательных требований заключается в том, что официальные разъяснения обязательных требований не могут устанавливать новые обязательные требования, а также изменять смысл существующих и выходить за пределы разъясняемых. Деятельность же лиц, обязанных соблюдать обязательные требования и действия их работников, осуществляемые в соответствии с официальными разъяснениями, не могут квалифицироваться как нарушение обязательных требований (статья 14 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ).

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Договор о Евразийском экономическом союзе: Астана, 29 мая 2014 года (ред. от 1 октября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. — Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru, 16.01.2015.

С учётом сказанного можно дать следующее определение обязательных требований: ЭТО совокупность правил, запретов, ограничений обязанностей, предъявляемых К осуществлению гражданами И организациями экономической, социальной, духовной и иных видов деятельности, условий, правил и характеристик, предъявляемых к производимой продукции (выполняемым работам, предоставляемым услугам) производственным объектам, установленных К международными договорами, актами ЕАЭС, федеральными законами и принятыми в их исполнение указами Президента РФ, Постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, соблюдение которых оценивается мероприятий В ходе ПО государственному контролю (надзору).

Для каждого вида профессиональной и иной деятельности (действий) существует свой набор обязательств. Равным образом по отношению к отдельному виду государственного контроля (надзора) существует особенный перечень актов, содержащих эти обязательства.

Классифицировать обязательные требования можно по различным основаниям. В зависимости от *масштабов распространения* обязательные требования подразделяются на общие и специальные.

Общие обязательные требования распространяются на все виды деятельности и на многие проявления человеческой активности. Таковыми являются, например: требование к гражданину при осуществлении своих прав не нарушать права и свободы других лиц (часть 3 статья 17 Конституции Российской Федерации); запрет экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (часть 2 статьи 34 Конституции Российской Федерации).

Общие обязательные требования также содержатся и в Федеральном законе от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ, например, касающиеся оснований и

порядка проведения контрольных и надзорных мероприятий (глава 12 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ).

Специальные обязательные требования рассчитаны на конкретные виды деятельности, например, на торговую деятельность, страховую деятельность, медицинскую деятельность, образовательную деятельность, перевозки автомобильным транспортом, экспертную деятельность и т. д.

В зависимости от вида источников правовой регламентации обязательные требования могут быть подразделены на следующие виды:

- требования, установленные Конституцией Российской Федерации;
- требования, установленные международными договорами Российской Федерации;
- требования, установленные актами органов Евразийского экономического союза;
- требования, установленные федеральными конституционными законами и федеральными законами;
- требования, установленные нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации;
- требования, установленные нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;
- требования, установленные нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти;
- требования, установленные законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;
- требования, установленные муниципальными нормативными правовыми актами.

Разновидностью обязательных требований являются лицензионные требования и технические регламенты.

*Лицензионные требования* устанавливаются в отношении лицензируемых видов деятельности. В соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов

деятельности» и другими федеральными законами<sup>2</sup> лицензированию подлежат более 50 видов деятельности: образовательная деятельность, медицинская деятельность, фармацевтическая деятельность, оказание услуг связи, частная детективная (сыскная) деятельность, частная охранная деятельность, деятельность по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами, деятельность по перевозкам пассажиров железнодорожным транспортом, космическая деятельность и другие. Перечень обязательных требований к лицензируемым видам деятельности устанавливается положениями о лицензируемых видах деятельности.

Технические регламенты определяют обязательные требования к продукции, в том числе к зданиям и сооружениям (далее — продукция), или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Они, с учётом степени риска причинения вреда человеку и окружающей среде, устанавливают минимально необходимые требования, обеспечивающие: биологическую безопасность; безопасность излучений; взрывобезопасность; механическую безопасность; пожарную безопасность; электрическую безопасность; радиационную безопасность населения и другие виды Порядок их разработки регламентирован безопасности. Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Перечень действующих технических регламентов, Каталог национальных

 $<sup>^1</sup>$  Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г. № 349-ФЗ) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. — 2011. — № 19. — Ст. 2716.

 $<sup>^2</sup>$  См.: Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (ред. от 2 июля 2021 г. № 353-Ф3) «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. — 1996. — № 6. — Ст. 492; Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (ред. от 11 июня 2021 г. № 170-Ф3) «О государственной тайне» // СЗ РФ. — 1997. — № 41. — Стр. 8220–8235; Закон РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 (ред. от 11 июня 2021 г. № 170-Ф3) «О космической деятельности» // Российская газета. — 1993. — № 186. — 6 октября; Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-Ф3 (ред. от 30 апреля 2021 г. № 122-Ф3) «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. — 1995. — № 48. — Ст. 4552; Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-Ф3 (ред. от 2 июля 2021 г. № 354-Ф3) «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. — 1996. — № 17. — Ст. 1918; Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-Ф3 (ред. от 20 апреля 2021 г. № 92-Ф3) «О негосударственных пенсионных фондах» // СЗ РФ. — 1998. — № 19. — Ст. 2071; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-Ф3 (ред. от 31 июля 2020 г. № 253-Ф3) «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» // СЗ РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 904; Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 325-Ф3 (ред. от 2 июля 2021 г. № 330-Ф3) «Об организованных торгах» // СЗ РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6726.

стандартов, Каталог межгосударственных стандартов, Каталог международных стандартов ISO размещены на официальном сайте Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Росстандарта)<sup>1</sup>.

Задача видится в том, чтобы технические регламенты были обоснованы и выполняли свою гарантирующую роль. Как совершенно верно отмечает А. В. Калмыкова, «гарантии прав граждан на продукцию, не наносящую вред здоровью и жизни, окружающей среде, возможны только при условии эффективности действия законодательства о техническом регулировании...»<sup>2</sup>

Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ поставил точку в спорах относительно *иных нормативных документов* как источника обязательных требований. В науке и в законодательстве существовали разные позиции. Не все авторы склонны включать данные регуляторы в состав обязательных требований, поскольку они не имеют конкретного юридического содержания.

Сторонники признания данного вида источников обязательных требований основывались на положениях Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ, который предоставляет федеральным органам исполнительной власти право издавать в сфере технического регулирования акты рекомендательного характера, которые соблюдаются гражданами и организациями на добровольной основе (статья 4 Закона). В свете комментируемого закона эти нормы нуждаются в исключении, поскольку рекомендательные акты не имеют конкретного юридического содержания.

Остаётся дискуссионным вопрос о природе *требований*, *устанавливаемых к продукции государственными заказчиками*. Такое право государственным заказчиками предоставлено Федеральным законом «О техническом регулировании» в отношении оборонной продукции (работ,

 $^2$  Калмыкова А. В. Техническое регулирование в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2020. — С. 79.

138

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Каталог национальных стандартов // Официальный сайт Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. — Режим доступа: https://www.rst.gov.ru/portal/gost/home/standarts/catalognational (дата обращения: 01.07.2021 г.).

услуг), поставляемой по государственному оборонному заказу, продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа, продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну, которой устанавливаются продукции, ДЛЯ требования, связанные обеспечением безопасности области использования атомной энергии, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации, захоронения указанной продукции. Если строго следовать Федеральному закону от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ, то они не могут рассматриваться как разновидность обязательных требований, поскольку не установлены нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти.

По сферам деятельности (как крупных устойчивых участков человеческой деятельности) обязательные требования подразделяются на следующие виды: требования в экономической сфере; требования в социальной сфере; требования в духовной сфере; требования в политической сфере.

Исходя из *отраслей экономики*, можно говорить об обособленных требованиях в таких подсистемах, как промышленность, сельское хозяйство, строительство, транспорт, связь, торговля, здравоохранение, образование, жилищное хозяйство, финансы, и в других отраслях<sup>1</sup>.

Необходимо признать, что в России сфера обязательных требований чрезвычайно широка. Для каждого вида профессиональной и иной деятельности (действий) существует свой набор обязательств. Равным образом по отношению к отдельному виду государственного контроля (надзора) существует особенный перечень нормативных правовых актов,

 $<sup>^1</sup>$  См.: Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 января 2014 г. № 14-ст (изм. от 12 апреля 2021 г. № 54/2021 ОКПД2), ОК 034-2014 (КПЕС 2008). Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности» // Документ опубликован не был. —

содержащих эти обязательства<sup>1</sup>. Так сложилось исторически, что в условиях командной системы управления обществом любые виды деятельности (будь то экономическая деятельность или сфера оказания услуг) были строго регламентированы в своём осуществлении. На начало реформы государственного контроля (надзора) количество обязательных требований превысило 2 млн, и они содержались в 9 тыс. правовых актов, многие из которых были приняты ещё в советское время<sup>2</sup>.

Для системы обязательных требований, и на это справедливо обращали внимание специалисты, были характерны следующие основные недостатки:

- моральная устарелость большинства обязательных требований, особенно в части требований к продукции и производственным процессам, которые являются предметом контроля и надзора;
- избыточность, противоречивость и дублирование проверяемых требований;
- неконкретность и рекомендательный характер части обязательных требований;
- разнородность и множественность источников обязательных требований, в числе которых преобладали ведомственные акты;
- наличие различных подходов к определению формы и содержания документов, закрепляющих обязательные требований применительно к разным видам контролируемой деятельности;

140

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> О классификации обязательных требований см.: Фесько Д. С. Соблюдение гражданами и организациями обязательных требований как предмет государственного контроля (надзора) // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 181–189.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Правительство готовится сокращать общее число обязательных требований к бизнесу // Официальный сайт Института экономики роста им. П. А. Столыпина. — Режим доступа: https://stolypin.institute/novosti/pravitelstvo-gotovitsya-sokrashhat-obshhee-chislo-obyazatelnyh-trebovanij-k-biznesu/ (дата обращения: 01.07.2021 г.); Мартынов А. В. Основные направления реформирования современной системы государственного контроля и надзора в России // Административное и муниципальное право. — 2016. — № 1 (97). — С. 37–50; Мартынов А. В., Ляпин И. Ф. К вопросу о понятии избыточных функций государственного управления // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. — 2016. — № 3. — С. 148–152; Мартынов А. В., Ляпин И. Ф., Черников В. В. Ключевые подходы к выбору критериев избыточного административного регулирования и избыточных функций органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. — 2016. — № 4. — С. 138–145.

- отсутствие связи обязательных требований с обеспечением безопасности продукции и производственных процессов;
- непрозрачность значительной части обязательных требований, их отсутствие в открытом доступе<sup>1</sup>.

При этом наблюдается значительная «пестрота» подходов к определению набора обязательных условий, ограничений, запретов и обязанностей, слабая формализованность предписаний, что, естественно, не способствует интересам свободного предпринимательства.

Сошлёмся для подтверждения на результаты социологических опросов, в ходе которых многие предприниматели и эксперты заявляют, что в ходе проверок нередко проверяется соблюдение требований, о существовании которых им не было известно<sup>2</sup>.

Любопытны оценки обоснованности отдельных также видов обязательных требований, данные самими предпринимателями. Так, избыточными в той или иной степени противопожарные требования признали 53,2 % респондентов, требования Роспотребнадзора — 56,4 %, требования Ростехнадзора — 56,4 %, требования Россельхознадзора — 45,3% опрошенных<sup>3</sup>.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Проблемы исполнения контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти // Официальный сайт «Студенческая библиотека онлайн» (Studbooks.net). — Режим доступа: https://studbooks.net/2054589/pravo/problemy\_ispolneniya\_kontrolno\_nadzornyh\_funktsiy\_organami\_ispolnitelnoy\_vlasti (дата обращения: 01.07.2021 г.); Мартынов А. В. Основные направления реформирования современной системы государственного контроля и надзора в России // Административное и муниципальное право. — 2016. — № 1 (97). — С. 37–50; Мартынов А. В., Ляпин И. Ф. К вопросу о понятии избыточных функций государственного управления // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. — 2016. — № 3. — С. 148–152; Мартынов А. В., Ляпин И. Ф., Черников В. В. Ключевые подходы к выбору критериев избыточного административного регулирования и избыточных функций органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. — 2016. — № 4. — С. 138–145.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Приложение № 5 «Социологический опрос "Административная среда в Российской Федерации"» к Докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей к «Докладу Президенту РФ – 2019»// Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/5.pdf (дата обращения: 01.07.2021 г.); Приложение № 5 «Индекс "Административное давление – 2021" к Докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей «Доклад Президенту РФ – 2021» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\_2021.html (дата обращения: 26.07.2021 г.).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Приложение № 5 «Социологический опрос "Административная среда в Российской Федерации"» к Докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей «Доклад Президенту РФ – 2019» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/5.pdf (дата обращения: 01.07.2021 г.).

В ходе нашего опроса, проведённого в июне 2019 года и о котором говорилось выше, ни один из опрошенных не указал, что обязательные требования, предъявляемые к проверяемой деятельности граждан и организаций, в полной мере соответствуют интересам государства и бизнеса. На более или менее обоснованность требований указал лишь каждый четвёртый респондент. Как не учитывающие ни интересы государства, ни интересы бизнеса обязательные требования оценили более половины опрошенных.

Поэтому повестку ДНЯ включена задача устранения заурегулированности хозяйственной и иной деятельности, определённая требований $^1$ . унификация обязательных Правительством Российской было принято кардинальное решение о проведении в рамках Федерации контроля реформы государственного (надзора) называемой так «регуляторной гильотины»<sup>2</sup>. Задача «гильотины» состояла в том, чтобы тотально пересмотреть все обязательные требования, отменить те из них, которые негативно влияют на регуляторную среду, и создать актуальную требований чётких систематизированную систему ПОНЯТНЫХ хозяйствующим субъектам<sup>3</sup>.

В 2020 году в рамках «регуляторной гильотины» признаны не действующими на территории Российской Федерации 11,6 тыс. актов бывшего СССР, признаны утратившими силу 1914 правительственных актов,

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Послание Президента Федеральному Собранию // Российская газета. — 2019. — № 38. — 21 февраля; Выступление Д. А. Медведева на пленарном заседании ІХ Петербургского международного юридического форума на тему «Право как искусство». 15 мая 2019 г. // Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://government.ru/news/36644/ (дата обращения: 01.07.2021 г.); Чуйченко К. Проверки должны занимать в деятельности все меньше и меньше места // Официальный сайт газеты «Коммерсантъ». № 19/П от 4 февраля 2019 г. С. 1 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.kommersant.ru/doc/3873378 (дата обращения: 01.07.2021 г.).

 $<sup>^2</sup>$  См.: План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины»: утверждена Правительством Российской Федерации от 29 мая 2019 г. № 4714 $\pi$ -ПЗ6 // Документ опубликован не был. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Еще в марте 2017 года на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам было принято решение провести ревизию существующих нормативных правовых актов в сфере контроля и надзора. Планировалось ввести принцип «опе in — two out», то есть, если вводится новое требование, отменяются два старых (См.: О решениях по итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. 8 ноября 2016 г. // Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://government.ru/orders/selection/401/25210/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).

изданных после 1991 года, 1089 актов федеральных органов исполнительной власти<sup>1</sup>. Больше всего отменено правительственных и ведомственных актов в сферах транспорта, трудовых отношений, социального обеспечения, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, экологии и природопользования, лесного хозяйства, пожарной безопасности, торговли<sup>2</sup>.

Практически все ведомства включились в процессы актуализации и обновления обязательных требований. Расширилась практика применения проверочных листов, которые содержат перечень вопросов, по которым оценивается деятельность проверяемых лиц. Многие ведомства стали формировать интерактивные сервисы в сети Интернет, позволяющие субъектам контроля через личный кабинет определять предъявляемые к нему обязательные требования.

Названные меры способствуют снижению избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности и уменьшению рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым ценностям.

Благотворно на оздоровлении социально-правового климата в контрольной (надзорной) сфере сказались также решения Правительства РФ о моратории в условиях распространения коронавирусной инфекции на проверки малого и среднего бизнеса, о переводе механизмов контроля, в связи с этим преимущественно на дистанционные формы, о смягчении форм проверок, сокращении их сроков<sup>3</sup>.

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Государственное регулирование в условиях COVID-19. Итоги 2020 года. Доклад Минэкономразвития России от 28 декабря 2020 г. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/file/49590347e8849692a3169ad8ec78e70d/gos\_regulirovanie\_v\_usloviyah\_covid19\_itogi\_2020.pdf.pdf (дата обращения: 01.07.2021 г.).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 2020 г. № 7 «О признании утратившими силу некоторых актов РСФСР и Российской Федерации и их отдельных положений» // СЗ РФ. — 2020. — № 3. — Ст. 255; Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июня 2020 г. № 857 (ред. от 11 июля 2020 г. № 1036) «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов и отдельных положений актов, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР, а также об отмене акта федерального органа исполнительной власти Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1850 «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов и отдельных положений актов, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР» // СЗ РФ. — 2020. — № 48. — Ст. 7720; и др.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики» // СЗ РФ. — 2020. — № 15 (часть 4). — Ст. 2267;

Ситуация с подготовкой, изданием и применением обязательных для исполнения нормативно-правовых требований, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, изменилась в связи с принятием Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ. Ярко выраженную гарантийную направленность для обеспечения прав контролируемых лиц имеют многие положения этого закона, связанные с действием существующих обязательных правил, вступлением в силу новых и доступностью самих обязательных требований.

В целях устранения морального износа обязательных требований установлено правило, что с 1 января 2021 года при оценке деятельности контролируемых лиц нельзя руководствоваться актами СССР и РСФСР, а также обязательными требованиями, установленными подзаконными актами Российской Федерации до 2020 года. За их несоблюдение нельзя привлекать к административной ответственности. Исключение составляют следующие случаи:

1) если эти акты регулируют сферу, на которые не распространяется действие Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ (оборона, государственный оборонный заказ, военно-техническое сотрудничеств, государственная безопасность, бюджетное законодательство, законодательство о налогах и другие сферы, указанные в части 2 статьи 1 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ);

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 438 (ред. от 14 сентября 2020 г. № 1422) «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. — 2020. — № 15 (Ч. 4). — Ст. 2292; Постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2020 г. № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. — 2020. — № 49. — Ст. 7941.

2) если они не включены в перечень актов (групп актов), утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 года<sup>1</sup>).

Согласно статье 8 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ проекты нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, подлежат публичному обсуждению. Сроки их вступления в силу определяться исходя сроков, необходимых должны ИЗ органам государственной власти, гражданам и организациям для подготовки к осуществлению деятельности В соответствии c устанавливаемыми обязательными требованиями. Обязательные требования, содержащиеся в не опубликованных в установленном порядке нормативных правовых актах, не применяются.

По общему правилу положения нормативных правовых устанавливающих обязательные требования, должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем по девяноста дней после дня официального опубликования истечении соответствующего нормативного правового акта, если иное не установлено федеральным Российской законом или международным договором Федерации.

Нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации, содержащим обязательные требования, должен предусматриваться срок его действия, который не может превышать шесть лет со дня его вступления в силу, за исключением случаев, установленных федеральным законом или принятым в соответствии с ним нормативным

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2467 (ред. от 25 июня 2021 г. № 1017) «Об утверждения Перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2021. — № 2 (Ч. 2). — Ст. 471.

правовым актом Правительства Российской Федерации. Этот срок может быть продлён не более чем на шесть лет.

Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, а также оценка их соблюдения, которая осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), в том числе c привлечением К административной ответственности, предоставлением лицензий, иных разрешений или аккредитации, подлежит размещению на официальных сайтах органов государственной власти, государственный контроль осуществляющих (надзор), текстами действующих нормативных правовых актов (статья 8 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-Ф3).

Перечни должны включать следующие сведения в отношении каждого нормативного правового акта (его отдельных положений), содержащего обязательные требования:

- реквизиты нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования (вид, наименование, дата утверждения, номер и дата государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ);
- текст нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, и ссылка на текст нормативного правового акта на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru);
- ссылки на структурные единицы нормативного правового акта, содержащие обязательные требования;
- категории лиц, обязанных соблюдать установленные нормативным правовым актом обязательные требования;
- виды экономической деятельности лиц, обязанных соблюдать установленные нормативным правовым актом обязательные требования в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности;
- вид государственного контроля (надзора), в рамках которого обеспечивается оценка соблюдения обязательных требований,

установленных нормативным правовым актом, в соответствии с федеральной государственной информационной системой «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»<sup>1</sup>;

- наименование федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль (надзор) или указание на передачу полномочий Российской Федерации по федеральному государственному контролю (надзору) органам государственной власти субъектов Российской Федерации;
- ссылки на положения нормативных правовых актов,
   предусматривающих установление административной ответственности за несоблюдение обязательного требования;
- гиперссылки на утверждённые проверочные листы в формате, допускающем их использование для самообследования (при их наличии);
- гиперссылки на документы, содержащие информацию о способах и процедуре самообследования (при её наличии), в том числе методические рекомендации по проведению самообследования и подготовке декларации соблюдения обязательных требований;
- гиперссылки на руководства по соблюдению обязательных требований, иные документы ненормативного характера, содержащие информацию об обязательных требованиях и порядке их соблюдения (при их наличии).

Актуализация перечней проводится не позднее даты вступления в силу нормативного правового акта, содержащего обязательные требования и (или) в соответствии с которым вносятся изменения в действующие нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования, либо признаётся утратившим силу нормативный правовой акт, содержащий обязательные требования<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 октября 2020 г. № 1722 «О размещении и актуализации на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитацию, перечней нормативных

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415 (ред. от 16 апреля 2021 г.) «О правилах формирования и ведения Единого реестра проверок» // СЗ РФ. — 2015. — № 19. — Ст. 2825.

Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ, и это одно из его достоинств, определил параметры, которые предъявляются к обязательным требованиям, принимаемым нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации (статья 10 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ). В качестве них определены: содержание (условия, ограничения, запреты, обязанности); лица, которые должны соблюдать обязательные требования; деятельность и действия, в отношении устанавливаются обязательные требования, которых результаты осуществления; лица и объекты, к которым предъявляются обязательные требования; формы оценки соблюдения обязательных требований; федеральные исполнительной органы власти И уполномоченные организации, осуществляющие соблюдения обязательных оценку требований; срок их действия.

Представляется, что данный набор характеристик, предъявляемых к обязательным требованиям, должен быть распространён и на обязательные требования, устанавливаемые указами Президента Российской Федерации и федеральными законами. Это обеспечит системность и единообразие в оценке проверяющими органами и их должностными лицами обязательных требований.

Нужно признать, что действует немало законодательных правил, установленных до 2020 года, которые морально устарели, не отвечают современным стандартам безопасности и качества продукции. Так, премьерминистр Д. А. Медведев, выступая на Гайдаровском форуме 15 января 2009 года, привёл пример устаревших требований по приготовлению омлета<sup>1</sup>.

Практическую правовую гарантию имеют нормы закона о порядке действия конкурирующих обязательных требований. В случае действия

правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования» // СЗ РФ. — 2020. — № 43. — Ст. 6809.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Выступление Д. А. Медведева на X Гайдаровском форуме «Россия и мир: национальные цели развития и глобальные тренды». 15 января 2019 г. // Официальный сайт Правительства РФ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://government.ru/news/35366/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).

противоречащих друг другу обязательных требований в отношении одного и объекта и предмета регулирования применению подлежат обязательные требования, установленные нормативным актом большей юридической силы. Если же в такой ситуации требования урегулированы нормативными актами равной юридической силы, то лицо считается добросовестно соблюдающим обязательные требования и не подлежит привлечению к ответственности, если оно обеспечило соблюдение одного из таких обязательных требований (пункт 7 статьи 3 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ).

В заключение укажем, что дальнейшее регулирование системы обязательных требований, по нашему мнению, должно двигаться в направлении их исполнительности, сокращения, систематизации, уточнения и конкретизации требований относительно названных в законе параметров. В сфере экономической деятельности всё больший удельный вес будут приобретать обязательные требования, установленные решениями ЕАЭС.

## § 3. Способы защиты прав контролируемых лиц

Как уже отмечалось выше, предприниматели и рядовые граждане при проведении в отношении них мероприятий государственного контроля, особенно когда они осуществляются в режиме «ручного управления»<sup>1</sup>, сталкиваются ущемлением прав. Проверяющие отступают OT установленных принципов, правил и процедур контрольно-проверочной деятельности, выходят за рамки служебных полномочий<sup>2</sup>. Частота таких нарушений подтверждается статистикой и результатами социологических исследований.

<sup>2</sup> См.. об этом: § 1 главы 1 настоящей диссертации.

<sup>1</sup> См.: Аврутин Ю. Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве / вступ. ст. докт. юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ Ю. Н. Старилова. — СПб.: Юридический центр, 2017. — С. 689-697; Мартынов А. В. Российское государство в режиме «ручного управления» // Теория и практика административного права и процесса: материалы шестой Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (пос. Небуг Краснодарского края, 7-9 октября 2011 г.): в 2 ч. Ч. І / отв. ред. проф. В. В. Денисенко, доц. А. Г. Эртель. — Краснодар: изд-во ИП А. Н. Солодовникова, 2011. С. 65–74.

Так, за 2018 год органы прокуратуры выявили более 181,3 тыс. нарушений закона в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, в адрес соответствующих органов и должностных лиц внесено 28,5 тыс. протестов и 45 тыс. представлений, по материалам прокуроров к дисциплинарной ответственности были привлечены 31 тыс. должностных лиц<sup>1</sup>. В 2019 и 2020 годах эти показатели увеличились Так, в 2019 году выявлено уже более 186 тыс. нарушений, принесено более 30 тыс. протестов и внесено более 46 тыс. представлений, к дисциплинарной ответственности привлечено 32712 должностных лиц, к административной ответственности — 7172 должностных лица<sup>2</sup>. В 2020 году выявлено нарушений уже свыше 197 тыс., принесено протестов — 32,2 тыс., привлечено к дисциплинарной ответственности — 36,3 тыс., к административной ответственности — 7,3 тыс. должностных лиц<sup>3</sup>. В этих условиях государство должно обеспечить защиту соответствующих прав.

В литературе защита права выступает в качестве средства, условия, гарантии и элемента его обеспечения, надлежащей реализации<sup>4</sup>. Меры защиты имеют своим назначением предупреждение и пресечение нарушений прав граждан и организаций, восстановление нарушенных прав, возмещение понесённого участниками общественных отношений урона (ущерба, вреда), наказание виновных. Тем самым они выступают регулятором контрольных (надзорных) отношений.

Защита прав граждан и организаций достигается различными правовыми способами, в качестве которых выступает совокупность (единство) правовых норм, юридических средств (действий, процедур, мер) и

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Основные результаты прокурорской деятельности за январь-декабрь 2018 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://genproc.gov.ru/stat/data/1548464/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).

 $<sup>^2</sup>$  См.: Основные результаты прокурорской деятельности за январь-декабрь 2019 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://genproc.gov.ru/stat/data/1795898/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> 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).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Капицын В. М. Защита прав человека в политике государств: сравнительный анализ: учебное пособие. — М.: Инфра-М, 2019. — С. 143.

применяющих их субъектов<sup>1</sup>. В своей реализации правовые способы защиты прав позволяют оградить граждан и организации от незаконных действий должностных лиц контрольных (надзорных) органов, компенсировать потери, вызванные этими действиями, привлечь к ответственности виновных лиц.

Состав способов защиты прав и законных интересов граждан и организаций от неправомерных актов, действий (бездействия) должностных лиц контрольно-надзорных органов весьма широк. Он включает разнообразные дополняющие друг друга меры. Данное обстоятельство предопределено заинтересованностью общества в эффективной защите прав и законных интересов своих субъектов.

Способы защиты прав граждан и организаций как участников контрольно-надзорных отношений можно классифицировать по различным основаниям.

В зависимости от содержания юридических действий их можно разделить на материально-правовые и процессуальные.

Материально-правовые способы защиты прав граждан и организаций как участников контрольно-надзорных отношений — это способы действий в соответствии с охранительными нормами материального права: гражданского, административного, уголовного, налогового, земельного и иного материального права.

Процессуальные способы защиты представляют собой процедуры применения охранительных мер, установленных материальным правом. Эти процедуры регламентированы гражданско-процессуальным, арбитражно-процессуальным, административно-процессуальным, уголовно-процессуальным правом и нормами иных процессуальных отраслей права.

-

 $<sup>^1</sup>$  См.: Аблямитов Р. Ш. Соотношение форм и способов защиты прав предпринимателей в гражданско-правовой сфере // Вопросы управления. — 2012. — № 4 (21). — С. 193—200; Конин Н. М. Административное право России: учебник для бакалавров. — 2-е изд. — М.: Проспект, 2013. — С. 180—194; Правовое обеспечение профессиональной деятельности: учебник для СПО / под ред. А. Я. Капустина. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2015. — С. 305—342; Лукашёва Е. А. Права человека: учебник / отв. ред. Е. А. Лукашёва. — 3-е изд., перераб. — М.: Норма; Инфра-М, 2020. — С. 387—388.

Способы защиты прав граждан и субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности могут быть выражены **в различных** формах. По этому основанию можно говорить о способах, реализуемых в юрисдикционной или неюрисдикционной форме.

*Юрисдикционные способы защиты* — это деятельность компетентных государственных органов и должностных лиц в интересах восстановления нарушенных прав и пресечения неправомерных действий контролирующих лиц. Процедура осуществляемых в этой связи действий строго формализована. Например, в рамках исковой формы защиты могут быть использованы различные способы защиты, как-то: признание права, возмещение убытков и другие.

Неюрисдикционные способы защиты охватывают самостоятельные действия проверяемых по защите своих прав и законных интересов. Эти меры не так жёстко регламентированы, как юрисдикционные, но имеют под собой правовую основу в виде правовой возможности действовать, не прибегая к помощи судебных или административных органов.

В зависимости от применяемых методов способы защиты прав граждан и организаций могут быть подразделены на принудительные и непринудительные.

Традиционно по признаку **субъекта применения защитных мер** выделяют три универсальных способа защиты прав физических и юридических лиц: *судебную защиту*, *внесудебную защиту* и *самозащиту*. Все они в полной мере используются для обеспечения прав и законных интересов граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) и выступают в качестве гарантий этих прав.

Кроме того, в литературе дополнительно к названной триаде способов защиты прав называют *международно-правовые механизмы защиты* прав граждан и *примирительные процедуры*<sup>1</sup>. Однако их возможности в

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Балаян Э. Ю., Сычёв С. С. Международно-правовые принципы защиты прав и свобод человека и гражданина в условиях глобализации // Российская юстиция. — 2019. — № 11. — С. 18–21; Околелова Ю. Ю. Международно-правовые основы защиты прав граждан Российской Федерации,

административно-правовых споров, отношении возникающих между участниками контрольно-надзорных отношений, ограничены.

В соответствии со статьёй 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, а решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде.

Следует отметить, что подконтрольные объекты довольно часто прибегают к судебному способу защиты своих прав и законных интересов. Так, по данным Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), в 2018 году судами рассмотрено 10527 дел о привлечении к административной ответственности и по обжалованию предписаний территориальных органов Ростехнадзора<sup>1</sup>. В 2019 году территориальными органами Ростехнадзора принято участие в 17122 судебных делах. По 2327 делам решения приняты не в их пользу<sup>2</sup>.

Суд решает вопрос о правомерности или неправомерности решений и действий должностных лиц контрольно-надзорных органов по иску или заявлению гражданина или предпринимателя, а в установленных законом случаях — прокурора и других лиц. Жалоба рассматривается в процедурах гражданского или административного судопроизводства либо производства по делам об административных правонарушениях, которые установлены соответственно ГПК РФ, КАС РФ, КоАП РФ.

проживающих за границей // Закон и право. — 2019. — № 8. — С. 32–34; Вагизов Р. Г. Международноправовые стандарты в сфере защиты прав человека: нормативно-правовая основа международной системы защиты прав человека // Российская юстиция. — 2008. — № 5. — С. 34–36; и др.

<sup>1</sup> См.: Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) в 2018 году и об эффективности такого контроля (надзора), подготовленный Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). 2019 г. // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) [Электронный pecypc]. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/activity/control/folder/index.php?sphrase id=2076350 (дата обращения: 01.07.2021 г.). <sup>2</sup> См.: Годовой отчёт о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2019 году // Официальный сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому надзору [Электронный И атомному pecypc]. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/public/annual\_reports/Годовой%20отчет%200%20деятельности%20Ростехнадзора%2 0в%202019%20году.pdf (дата обращения: 05.08.2021 г.)

Внесудебная защита прав граждан и организаций в контрольнонадзорных отношениях осуществляется без участия суда. Защита прав граждан организаций В ЭТОМ случае обеспечивается государственными органами И организациями, предоставленным инструментарием. Способ основан на подаче гражданином, организацией либо другим компетентным органом (должностным лицом) обращения (жалобы, заявления, иска, ходатайства) в уполномоченные субъекты, которые и принимают соответствующее меры защиты: приостанавливают или отменяют незаконные акты проверки, принятые решения, принимают к виновным различные меры дисциплинарного либо иного управленческого воздействия, обращаются в суд и т. д. Решение по обращению принимается в рамках установленных законом или подзаконными актами процедур.

Перечень органов и должностных лиц, в которые граждане и организации могут обратиться с заявлением, жалобой на незаконные действия и решения контрольно-надзорных органов, достаточно представителен.

В первую очередь укажем, что в разрешении административных споров заинтересована сама исполнительная власть. В административном порядке решения контрольно-надзорных органов могут быть обжалованы вплоть до Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации. Вмешательство последних особенно важно в случаях, когда федеральными и региональными органами исполнительной власти, в состав которых входят контрольно-надзорные структуры, принимаются правовые акты, нарушающие права граждан и организаций как участников контрольно-надзорных отношений.

На практике чаще всего решения и действия (бездействия) должностных лиц контрольно-надзорных органов оспариваются в органах или у должностного лица, которые принимали решение о проведении контрольного мероприятия либо являются вышестоящими в порядке

административной подчинённости по отношению к контрольно-надзорному органу (должностному лицу), назначившему проверку.

Данные субъекты рассматривают заявления об обжаловании действий (бездействия) государственного контроля (надзора) либо органа должностных лиц (административно-правовые жалобы<sup>1</sup>) по процедурам, установленным Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О рассмотрения обращений граждан Российской  $\Phi$ едерации»<sup>2</sup>, порядке Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ, Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ и другими федеральными законами и ведомственными нормативными правовыми актами.

Помимо этого, граждане и организации могут обратиться *в органы прокуратуры*, которые в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляют в том числе надзор за исполнением законов органами контроля и должностными лицами, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами контроля, их должностными лицами. Полномочия прокуроров при рассмотрении заявлений, жалоб и иных обращений граждан и должностных лиц организаций определены данным законом. В их числе — проверки деятельности контрольно-надзорных органов на основании поступившей информации о фактах нарушения ими порядка проведения мероприятий по контролю (надзору). Цифры, характеризующие объём надзорной деятельности в сфере контроля (надзора), нами приведены выше.

Решения и действия (бездействие) должностных лиц органов контроля (надзора) могут быть обжалованы при наличии соответствующих оснований и в установленном законом порядке Уполномоченным по правам человека (по обращению граждан) и Уполномоченным по защите прав предпринимателей (по обращению субъектов предпринимательской деятельности)<sup>4</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Административно-процессуальное право: учебник / под ред. А.И. Каплунова. — 2-е изд., перераб. и доп. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД России; ООО «Р-КОПИ». — 2017. — С. 348–362.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> СЗ РФ. — 2006. — № 19. — Ст. 2060.

³ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1992. — № 8. — Ст. 366.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См.: § 4 главы 1 настоящей диссертации.

Кроме того, юридические лица и индивидуальные предприниматели общественной обращаться за защитой своих прав. Защита осуществляется объединениями юридических индивидуальных лиц, предпринимателей, саморегулируемыми организациями, которые вправе обращаться в органы прокуратуры с просьбой принести протест на противоречащие закону нормативные правовые акты, на основании которых проводятся проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, и в суд — в защиту нарушенных при осуществлении государственного контроля (надзора) прав и (или) законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, являющихся членами объединений. Данные полномочия установлены статьёй 24 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ. Однако Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ упоминания об объединениях предпринимателей, их саморегулируемых организациях как субъектах обжалования действий и решений контрольных (надзорных) органов не содержит. Полагаем, что этот пробел, учитывая положения статьи 55 Федерального закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ, целесообразно устранить.

Приведённый перечень государственных органов и общественных организаций, которые наделены полномочиями принимать меры по защите прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), позволяет не разделять позицию законодателя (статьи 21 и 23 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ, статья 40 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ) и тех учёных, которые отождествляют досудебный и административный порядок рассмотрения жалоб<sup>1</sup>. На наш взгляд, эти порядки соотносятся между собой как общее и Внесудебный частное. порядок обжалования действий незаконных должностных контрольно-надзорных органов значительно шире: ОН предоставляет гражданину и предпринимателю возможность подачи жалобы

 $<sup>^{1}</sup>$  См., например: Конин Н. М. Административное право России: учебник для бакалавров. — 2-е изд. — М.: Проспект, 2013. — С. 39.

не только в администрацию публичной власти, но и в другие органы, не состоящие с проверяющими в зависимых отношениях. Административный же способ обеспечения прав граждан и организаций при проведении контроля (надзора) заключается в принятии соответствующих мер реагирования на незаконные действия (бездействие) должностных лиц контрольно-надзорных органов самой исполнительной властью, в систему которой эти органы входят.

Отметим также, что существенной особенностью решений органов исполнительной власти, принимаемых по результатам административный разбирательств, является их неокончательный характер. Они могут быть обжалованы в судебном порядке. На данную особенность административного порядка рассмотрения административных споров справедливо обращает внимание А. М. Волков<sup>1</sup>.

Анализ судебной и правоприменительной практики в вопросе обеспечения законности деятельности контрольно-надзорных органов, её результатов позволяет утверждать, что судебный и внесудебный способы защиты прав граждан и организаций срабатывают далеко не всегда. Особенно внутреннего ЭТО характерно ДЛЯ контроля (внутренних расследований) за законностью действий контрольно-надзорных органов. Как правило, жалобы обращения И граждан И организаций непосредственному руководству проверяющих, а также в вышестоящие органы, включая федеральные органы исполнительной власти, подаются редко, а поданные жалобы не удовлетворяются или удовлетворяются частично. На такое обстоятельство указывают исследователи<sup>2</sup>. Но ситуация начинает меняться. В ходе опроса четверть предпринимателей заявила, что

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Волков А. М. Административное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «юриспруденция». — М.: Проспект, 2016. — С. 218.

 $<sup>^2</sup>$  См.: Гречкина О. В. Обеспечение прав и законных интересов юридических лиц в режиме процессуализации контрольно-надзорного производства // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2020. — № 11. — С. 22–28.

обжаловали результаты проводившихся проверок, при этом в каждом третьем случае жалобы удовлетворены<sup>1</sup>.

Положение дел в лучшую сторону может измениться в связи с 1 января 2023 года сплошного досудебного порядка введением с обжалования. Федеральный закон № 248-ФЗ установил соответствии с которым судебное обжалование решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц возможно только после их досудебного обжалования, за исключением случаев в суд решений, действий (бездействия) граждан, обжалования осуществляющих предпринимательскую деятельность (часть 2 статьи 39 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ). Безусловно, сплошной досудебный порядок обжалования позволит более оперативно и менее затратно защищать права предпринимателей, заинтересованных в скорейшем разрешении споров, частично разгрузит суды от необоснованных жалоб.

Но нельзя не видеть, что это определённый шаг назад в реализации принципа свободы выбора способа защиты нарушенных прав. Было бы, наверное, разумнее ограничить обязательный досудебный порядок обжалования только отдельными категориями дел, например, по жалобам на нарушения процедур осуществления соответствующих мероприятий по контролю. Что же касается обжалования решений, принятых по результатам контрольного (надзорного) мероприятия, то право выбора способа своей защиты логично предоставить контролируемому лицу.

Заметим также, что возможности граждан и организаций обжаловать акт проверки или другого мероприятия, даже если он и содержит грубые нарушения установленных законом требований к организации и проведению проверок, сразу в суде и так ограничены, поскольку акт проверки как один из

\_

 $<sup>^1</sup>$  См.: Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей «Доклад — 2019» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad 2019.html (дата обращения: 28.07.2021).

результатов проверочных мероприятий не является правовым актом и не может быть оспорен по признакам незаконности. Данный документ выполняет лишь справочно-информационную функцию, фиксируя ход осуществления процедуры, но не является распорядительным документом. Данное обстоятельство, как справедливо замечено, сужает возможности предпринимателей для защиты своих законных интересов<sup>1</sup>.

Поэтому стоит задача изменять отношение к жалобам со стороны прежде всего самих контрольных (надзорных) органов. Жалобы — это эффективный обратной канал связи между гражданами И предпринимателями, с одной стороны, и властью, с другой стороны. Они для вышестоящих органов исполнительной власти являются беззатратным средством выявления недостатков в работе подчинённых органов и исключительно ценным информационным должностных лиц, служат понимания болевых точек контрольно-надзорной ресурсом ДЛЯ В их скорейшего решения. И ДЛЯ данные возможности необходимо использовать в полной мере.

Новый закон более детально по сравнению с действующим законодательством урегулировал досудебный порядок обжалования решений, вынесенных по результатам профилактического и контрольного (надзорного) мероприятия. Однако о правах контролируемых лиц при рассмотрении жалобы он говорит более чем скромно, ограничиваясь указанием на то, что они имеют право предоставить запрошенную у них информацию и документы, относящиеся к предмету жалобы, в течение пяти рабочих дней с момента направления запроса (статья 43 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ).

Предполагается, что эти вопросы более детально должны регулироваться в законах о видах государственного контроля (надзора) и в подзаконных актах. Но, как показывает наш анализ, вопросы о реализации

\_

 $<sup>^{1}</sup>$  См.: Софронова Д. А. Некоторые вопросы судебной защиты нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля и надзора // Административное и муниципальное право. — 2016. — № 8 (104). — С. 682–686.

прав проверяемой стороны на этапе досудебного разбирательства в них урегулированы недостаточно, они отражаются фрагментарно, и их решение ставится в зависимость от усмотрения контрольного (надзорного) органа.

Между тем статья 5 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> предоставляет заявителю при рассмотрении его обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом широкие правовые возможности: предоставлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме; знакомиться c документами и касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну; получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов (за исключением отдельных случаев).

По мнению диссертанта, для устранения имеющегося пробела в контрольно-надзорном законодательстве желательно сослаться на эти положения базового закона и наделить контролируемые лица правомочиями по участию в рассмотрении своей жалобы в качестве стороны. В этой связи предлагается дополнить статью 40 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ частью 2.1 следующего содержания:

«2.1. При рассмотрении жалобы имеет право присутствовать контролируемое лицо (его представитель), которое вправе знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения жалобы, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну,

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> СЗ РФ. — 2006. — № 19. — Ст. 2060.

предоставлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, давать пояснения по существу рассматриваемой жалобы».

Такая организация рассмотрения жалоб присуща для судопроизводства и, как показывает практика, весьма эффективна. Она обеспечивает гарантии соблюдения прав и заявителей (истцов) и ответчиков.

В целом же удельный вес признанных судом, органами прокуратуры, руководителями контролирующих органов недействительными результатов проверок, которые в настоящее время доминируют в структуре контрольных мероприятий, составляет менее 0,1 % от количества проведённых. Хотя и за этим процентом стоит немалое количество случаев, учитывая количество проверок, ежегодно проводимых органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля и лицензирующими органами (2017 год — 1,8 млн, 2018 год — 1,6 млн, 2019 год — 1,75 млн). Стабильно превышает средний показатель применительно к законности деятельности ФНС России (0,58 % — в 2017 году, 0,67 % — в 2018 году, 0,36 % — в 2019 году) и ФАС России (0,19 % — в 2017 году, 0,43 % — в 2018 году, 0,26 % — в 2019 году)<sup>1</sup>.

Безусловно, каждый случай признания результатов проверок недействительными должен рассматриваться как серьёзный недостаток в работе органов контроля и служить основанием для привлечения к ответственности должностных лиц, допустивших неправомерные действия (бездействие). Однако на практике преобладает попустительство в этих

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2017 году», подготовлен Министерством экономического развития РФ в 2018 г. // Официальный сайт информационный портал Минэкономразвития России «Совершенствование государственного управления» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/505 (дата обращения: 01.07.2021 г.); Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2018 году», подготовлен Министерством экономического развития РФ в 2019 г. // Официальный сайт информационный портал Минэкономразвития России «Совершенствование государственного управления» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/561 (дата обращения: 29.07.2021 г.); Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2019 году», подготовлен Министерством экономического развития РФ в 2020 г. // Официальный сайт информационный портал Минэкономразвития России «Совершенствование государственного управления» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/614 (дата обращения: 29.07.2021 г.).

вопросах. Так, в органах ФНС России из 448 проверок, результаты которых были признаны недействительными в 2018 году, только в 17 случаях должностные лица понесли наказание. В органах Россельхознадзора из 92 проверок, проведённых с нарушением законодательства, только в 4 случаях должностные лица привлечены к ответственности. Аналогичная картина наблюдается и по линии других контрольно-надзорных органов.

За последние годы судами в среднем в год рассматривается 2,6 тыс. дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 19.6.1. КоАП РФ («Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле»). При этом оштрафован только каждый восьмой, а средняя сумма штрафа составляет немногим более 2,6 тыс. руб. (см. таблицу 1)<sup>1</sup>.

Таблица 1 Судебная практика по статье 19.6.1 КоАП РФ

Показатели / годы	2018	2019	2020
всего судами рассмотрено дел	2788	2763	2159
подвергнуто взысканию (чел.)	2350	2401	1827
оправдано лиц	157	124	113
подвергнуто штрафу (чел.)	306	303	217
сумма штрафа (тыс. руб.)	841	784	530

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Судебная статистика РФ. Административные правонарушения. Показатели по отдельным правонарушениям. 2018 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://stat.anu-пресс.pф/stats/adm/t/31/s/1 (дата обращения: 29.07.2021 г.); Судебная статистика РФ. Административные правонарушения. Показатели по отдельным правонарушениям. 2019 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://stat.anu-пресс.pф/stats/adm/t/31/s/1 (дата обращения: 29.07.2021 г.); Судебная статистика РФ. Административные правонарушения. Показатели по отдельным правонарушениям. 2020 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://stat.anu-пресс.pф/stats/adm/t/31/s/1 (дата обращения: 29.07.2021 г.).

К выводу, что ответственность должностных лиц контрольных и надзорных органов продолжает оставаться непропорциональной, приходит и Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей<sup>1</sup>.

Очевидно, что безнаказанность должностных лиц, особенно виновных в грубых нарушениях требований закона при проведении мероприятий по контролю (надзору), негативно сказывается на деловом климате бизнеса и чиновников, формирует у бизнес-сообщества неудовлетворённость уровнем исполнения закона, а у чиновников порождает чувство своевольности по отношению к закону. В этой связи перед публичной администрацией стоит задача обеспечить неотвратимость ответственности должностных лиц контрольных (надзорных) органов за случаи ненадлежащего выполнения своих служебных обязанностей при проведении мероприятий по контролю и надзору.

За несоблюдение порядка проведения государственного контроля (надзора), нарушение прав контролируемых лиц должностные лица могут быть привлечены к дисциплинарной, административной, уголовной или гражданско-правовой ответственности.

Особое место среди них занимает административная ответственность, обязывании которая состоит контрольно-надзорного органа, должностных лиц в случае совершения ими правонарушения претерпеть государственно-властного определённые лишения характера соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных законодательством административных правонарушениях uоб правонарушениях, принятым субъектами Российской Федерации.

Административная ответственность в отношениях по государственному контролю (надзору) выполняет три основные функции:

-

 $<sup>^1</sup>$  См.: Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей «Доклад Президенту РФ – 2021» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\_2021.html (дата обращения:  $01.07.2021 \, \Gamma$ .).

- 1) предупреждение нарушений установленного порядка проведения государственного контроля (надзора) (предупредительная функция);
- 2) восстановление нарушенных прав и законных интересов граждан и организаций при проведении государственного контроля (надзора) (восстановительная функция);
- 3) воздаяние виновным должностным лицам наказания (карательная функция)<sup>1</sup>.

Административная ответственность, установленная статьёй 19.6.1. КоАП РФ, определяет санкции за требований грубые нарушения законодательства о проведении проверки в ходе государственного контроля (надзора). Должностные лица несут ответственность за проведение проверки при отсутствии оснований для её проведения, за нарушение сроков, за отсутствие согласования внеплановой выездной проверки с органами непредставление акта о прокуратуры, за проведённом контрольном мероприятии, за привлечение к проведению мероприятий по контролю неаккредитованных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или неаттестованных граждан, за проведение плановой проверки, не включённой в ежегодный план, за невнесение информации о проверке в единый реестр проверок, за нарушение два и более раза в течение одного года сроков внесения информации о проверке, за внесение неполной или недостоверной информации о проверке в единый реестр проверок.

Должностные лица контрольных (надзорных) органов за нарушения правил проведения контрольных мероприятий могут быть привлечены и по другим статьям КоАП РФ. Практике известны случаи, когда чиновники привлекаются за самоуправство (статья 19.1. КоАП РФ)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> См.: Борисова А. И. Надзор за контролерами. 25 июля 2018 г. № 7 // Интернет-издание о финансовой жизни страны БЮДЖЕТ.RU [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://bujet.ru/article/349708.php (дата обращения: 01.07.2021 г.).

164

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Россинский Б. В. Административная ответственность: курс лекций. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2009. — 512 с.; Липатов Э. Г. Административная ответственность: учебно-практическое пособие / Э. Г. Липатов, А. В. Филатова, С. Е. Чаннов; под ред. С. Е. Чаннова. — М.: Волтерс Клувер, 2010. — 383 с.; Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. — М.: Норма; Инфра-М, 2012. — 479 с.; и др.

Анализ теории и практики правоприменения позволяет выделить несколько проблемных вопросов, связанных с эффективностью административной ответственности в предупреждении и пресечении правонарушений в области контрольной (надзорной) деятельности.

Прежде всего вне сферы административной ответственности грубых нарушений требований оказался ряд законодательства государственном контроле (надзоре), которые законом называются в В качестве них. частности: проведение оценки деятельности контролируемого лица на основании документов, не являюшихся обязательными требованиями; истребование у проверяемых лиц документов, не относящихся к предмету проверки; участие в проведении контрольных (надзорных) мероприятий экспертов, экспертных организаций, состоящих в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводятся проверки. Представляется, что по степени тяжести последствий для контрольно-надзорных правоотношений данные элементы контрольного процесса заслуживают быть рассмотренными в качестве административных правонарушений. В этой связи предлагается расширить диспозицию части первой статьи 19.6.1 КоАП РФ.

В целом перечень допускаемых контролёрами грубых нарушений, которые указаны в законе, и сам нуждается в дополнении. Полагаем злоупотреблений возможным К числу таких отнести: предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счёт мероприятий и действий по контролю (надзору); истребование от представления документов, информации ранее даты начала проведения проверки; осуществление проверки в случае отсутствия руководителя, должностного лица организации или иного работника организации, их представителей; проведение оценки соблюдения обязательных требований, не затронутых в перечне вопросов, содержащихся в проверочных листах (списках контрольных вопросов), если положением о виде контроля (надзора) предусмотрена обязательность использования при проведении плановой проверки проверочных листов (списков контрольных вопросов); изъятие проб (образцов) продукции, материалов, веществ для проведения их исследований (испытаний), измерений без оформления соответствующих протоколов (актов).

Нужно также отметить, что перечни грубых нарушений порядка проведения государственного контроля (надзора), установленных статьёй 20 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ и статьёй 91 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ, не совпадают. Тогда как диспозиции частей статьи 19.6.1 КоАП РФ сориентированы на перечень Федерального закона № 294-ФЗ. В связи с чем в правоприменительной и судебной практике могут возникнуть сложности.

Исходя из названного, диссертант предлагает внести соответствующие согласованные изменения в федеральные законы № 294-ФЗ, № 248-ФЗ и статью 19.6.1 КоАП РФ (см.: Приложение 4; Приложение 5; Приложение 6).

Актуальной проблемой современной российской действительности является обеспечение вреда, причинённого гражданам и организациям незаконными и необоснованными действиями контрольных (надзорных) органов. Предприниматели, граждане несут порой большой материальный и моральный ущерб от произвола и беззакония контролирующих лиц, цена которого возрастает в период развития рыночных отношений, в условиях новой парадигмы взаимоотношений власти и гражданина, власти и бизнеса. В этой связи вполне оправдано то, что Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ закрепил право контролируемых лиц на возмещение вреда (ущерба), причинённого при осуществлении государственного контроля (надзора). В соответствии со статьёй 38 Закона вред (ущерб), причинённый контролируемым лицам решениями контрольного (надзорного) органа, действиями (бездействием) должностных лиц контрольного (надзорного) признанными установленном органа, законодательством порядке неправомерными, подлежит возмещению в соответствии с гражданским законодательством, включая упущенную выгоду (неполученный доход), за счёт средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. И такая судебная практика имеется<sup>1</sup>.

Однако следует признать, что действующий порядок не в полной мере учитывает особенности признания действий (бездействия) субъекта публичного контроля неправомерными (незаконными). Поэтому задача совершенствования законодательного обеспечения порядка возмещения вреда, причинённого незаконными действиями (бездействием) должностных лиц контрольных (надзорных) органов, является актуальной. Предлагается даже принять по этому поводу специальный закон<sup>2</sup>.

На наш взгляд, имеющиеся несоответствия и пробелы могут быть решены путём уточнения действующих и введения новых дополнительных норм как в сами базовые законы о государственном контроле, так и в соответствующие законодательные акты о реабилитации лиц, пострадавших от незаконных действий органов публичной власти.

На сегодня основаниями для ответственности государства перед гражданами и организациями в рассматриваемой сфере являются: неправомерные действия (бездействие) контрольных (надзорных) органов (должностных лиц), наличие материального и (или) морального вреда, наличие причиной связи между незаконным действием (бездействием) и вредом, наличие вины контрольного (надзорного) органа. Возмещение вреда осуществляется в порядке гражданского судопроизводства. Однако доказать объективную сторону и обеспечить реальную ответственность государства за действия (бездействие) контрольных (надзорных) органов, которые нанесли

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 27 октября 2014 г. № 308-КГ14-3957 // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 25 января 2016 г. № А40-220612/15-120-1678 // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Ленинского районного суда города Воронежа от 27 июля 2015 г. № 11-117/2015 // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Палатин А. В. Правовое содержание и правовые последствия реабилитации от незаконных действий контрольно-надзорных органов // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 502.

вред гражданам и организациям, удается далеко не во всех случаях и в полном объёме.

Прежде всего отметим расплывчатость формулировки «неправомерные действия» («бездействие»). В законе отсутствуют чёткие критерии отнесения деяния к неправомерному как основанию ответственности контрольного (надзорного) органа. Как правило, к таковым относят действия и бездействие, которые прямо запрещены законом. Их ярким примером являются грубые нарушения порядка осуществления государственного контроля (надзора), поименованные в законе. Но возникает вопрос: являются ли неправомерными другие отступления от установленных процедур контрольной (надзорной) требований принципов государственного деятельности, ot(надзора), которые позволяют привлечь органы контроля и надзора к ответственности? Формально — да. Но в правоприменительной и судебной практике такие деяния не признаются в качестве оснований ответственности, в том числе для применения к виновным мер дисциплинарного воздействия.

Злободневной является тема ответственности государства за вред, причинённый гражданам и организациям правомерными действиями контрольных (надзорных) органов при осуществлении государственного контроля (надзора). По общему правилу (пункт 3 статьи 22 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ и пункт 2 статьи 38 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ) вред, причинённый правомерными действиями контрольных органов, возмещению не подлежит.

Возьмём, к примеру, такое действие, как взятие образцов ювелирных изделий для исследования, осуществляемого органами пробирного надзора. Действительность такова, что в результате подобных действий нередко изменяются потребительские свойства товара, а то и образцы теряются, не возвращаются и годами. Эти факты известны диссертанту. Однако никакой ответственности за причинённый вред органы пробирного надзора не несут. Более того, Федеральный закон от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ

«О драгоценных металлах и драгоценных камнях» прямо закрепляет, что вред, причинённый правомерными действиями органов пробирного надзора при исследовании образцов, возмещению не подлежит (пункты 7, 8 статьи 26.1). Аналогичные записи содержит НК РФ (пункт 4 статьи 103).

Подобный подход отличается от европейского права, по которому государство возмещает вред лицам, даже если его органы действовали правомерно и (или) без вины<sup>2</sup>. Полагаем, что данная практика более справедлива и отвечает интересам защиты прав и законных интересов контролируемых лиц.

Как показывает анализ ситуации, по фактам причинения вреда не всегда возмещается моральный вред. Это происходит главным образом по причине сложности доказывания данного вреда и отсутствии обоснованных методик его исчисления. В силу данных обстоятельств контролируемые лица не всегда используют своё право на подачу гражданского иска к государству. Поэтому актуален вопрос об упрощении порядка возмещения морального вреда, причинённого гражданам и организациям должностными лицами контрольных (надзорных) органов.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1463.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См. об этом: Кабашкин В. А., Карташёва Е. Ю. Отличительные особенности современного зарубежного опыта организации контроля // Международный бухгалтерский учёт. — 2011. — 5(155). — С. 50-60; Моняк С. Г. Организация государственного финансового контроля в зарубежных странах // Юристь -Правоведъ. — 2011. — № 5 (48). — С. 113–117; Технический документ: Регулирующие и надзорные органы государств — членов Совета Европы, ответственные за проведение проверочных и контрольных мероприятий в экономической сфере: структура, практики и примеры: ПРЕКОП-РФ: Совместный проект Европейского Союза и Совета Европы «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик» / подготовлен: Флорентин Бланк и Джузеппа Оттимофиоре: эксперты Совета Европы // ECCU-PRECOP-TP-6/2015 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://rm.coe.int/16806d855a (дата обращения: 05.08.2021 г.); Арутюнян Р. Э. Правовое регулирование государственного контроля законности деятельности субъектов зарубежных стран //Университетские чтения – 2015. Пятигорск, 13–14 января 2015 г. — Пятигорск: Пятигорский государственный лингвистический университет. — 2015. — С. 203-208; Палатин А. В. Правовое содержание и правовые последствия реабилитации от незаконных действий контрольно-надзорных органов // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 511–514; Большаков О. Е. Государственный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности в зарубежных странах // Молодой учёный. — 2020. — № 25 (315). — C. 231-233.

## § 4. Внедрение современных технологий государственного контроля (надзора) как гарантия обеспечения прав контролируемых лиц

Одним из направлений реформы государственного контроля, проводимой в стране, является поиск новых, цивилизованных его методов и способов. Именно технологии контроля, связанные с непрерывным наблюдением над управляемыми процессами, их изучением методами измерения и сравнения, до последнего времени оставались одним из слабых мест государственного управления<sup>1</sup>.

Традиционная система проверок предпринимательской деятельности неэффективна, ложится неподъёмным грузом на государство и бизнес. Государство вынуждено идти на большие людские, организационные и материальные расходы в интересах обеспечения порядка и законности в предпринимательской и иной экономической деятельности. И эти расходы из федерального бюджета постоянно растут<sup>2</sup>. Исключением стал 2020 год, когда в связи с ограничением выездных проверок в условиях карантинных мероприятий эти расходы уменьшились (в 2018 году израсходовано 59614,8 млн руб., в 2019 году — 67685,7 млн руб., в 2020 году — 64769,8 млн руб.)<sup>3</sup>.

Большие затраты в результате проверок несёт и сам бизнес. Более половины предпринимателей полагают, что общий объём административной нагрузки на их бизнес составляет около 10 % от выручки<sup>4</sup>.

Следует согласиться с учёными, отмечающими, что «формы и методы контрольно-надзорной деятельности не могут иметь статичный характер.

<sup>2</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. 49.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. — 2-е изд., доп. — М.: Омега-Л, 2004. — С. 260; Мандрыка Е. В. Технологии государственного управления в России // Вестник Института экономических исследований. — 2017. — № 1. — С. 140.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации в 2020 году», подготовлен Минэкономразвития России. — М., 2021. — С. 36. (На 01.08.2021 г. доклад не был опубликован.)

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См.: Приложение № 5 «Индекс "Административное давление — 2020"» к Докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2020 год // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf (дата обращения: 01.07.2021 г.).

Напротив, они должны соответствовать требованиям времени и развитию современных технологий (промышленных, производственных, информационных и т. д.)»<sup>1</sup>. Поэтому необходимы технологии (методы, формы, процедуры, инструменты) государственного контроля и надзора, основанные на современных научных знаниях, которые бы не только обеспечивали рациональность и оптимальность контрольной (надзорной) деятельности, но и способствовали соблюдению прав контролируемых лиц, делали прозрачными отношения контрольных (надзорных) органов с гражданами и организациями, сужали пространство для усмотрения со стороны проверяющих.

К числу таких технологий относятся формы бесконтактных коммуникаций, которые появились сегодня. Интернет и разного вида автоматизированные системы сбора, передачи и анализа информации сегодня являются уникальными коммуникаторами системы правоотношений в межгосударственном пространстве, на национальном уровне между государством и бизнесом. Это своего рода новая философия организации государственного контроля за бизнесом.

Процессы автоматизации и цифровизации сегодня охватывают различные сегменты жизни общества: экономику, управление, право, образование, сферу, социальную науку, коммуникации, отдельных Приняты: «Цифровая Российской личностей. программа экономика 2035  $\Gamma$ ода<sup>2</sup>; Федерации», рассчитанная Стратегия ДО развития общества<sup>3</sup> информационного Национальная И стратегия развития

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Перспективные направления правового регулирования использования современных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти: библиотека лучших российских и зарубежных практик: монография / А. В. Мартынов, М. В. Бундин, М. Д. Прилуков, Е. Н. Смирнова, Е. В. Ширеева; под науч. ред. А. В. Мартынова. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н. И. Лобачевского, 2020. — С. 17.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р (утратило силу) «Об утверждении программы "Цифровая экономика Российской Федерации"» // СЗ РФ. — 2017. — № 32. — Ст. 5138; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2019 г. № 195-р «О признании утратившим силу распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р» // СЗ РФ. — 2019. — № 8. — Ст. 803.

 $<sup>^3</sup>$  См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы» // СЗ РФ. — 2017. — № 20. — Ст. 2901.

искусственного интеллекта на период до 2030 года<sup>1</sup>. Необходимо отметить, что государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», принятая в 2017 году, была переформатирована в национальную программу «Цифровая экономика Российской Федерации» (2019)<sup>2</sup>.

Безусловно, применение новых инструментов (в первую очередь удалённых, дистанционных) востребовано в работе государственных органов контроля (надзора), которые заинтересованы в получении своевременной качественной и достоверной информации о деятельности подконтрольных (поднадзорных) объектов, среды их обитания. Как справедливо отмечают С. М. Зубарев и А. В. Сладкова, «цифровые технологии контроля в сфере государственного управления основываются на широком применении интернета, компьютеров, мобильных устройств, операционных систем и специальных программ, активном участии в информационном процессе пользователей, использовании режима реального времени при доступе пользователей к удалённым базам данных»<sup>3</sup>.

Цифровые технологии позволяют не только создавать различные электронные базы данных о состоянии и деятельности подконтрольных (поднадзорных) объектов (что также крайне важно, поскольку примерно 70 % любой проверки занимает изучение документов), но и анализировать их, а главное — предлагать варианты решения по итогам такого анализа. Тем самым удастся вывести контрольную деятельность на качественно новый уровень. Благодаря системам дистанционного круглосуточного мониторинга контрольно-надзорные отношения становятся более прозрачными, участники имеют возможность своевременно заметить и устранить малейшие отклонения обязательных норм. Снижаются риски OT коррупции

\_\_\_

 $<sup>^{1}</sup>$  См.: Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года) // СЗ РФ. — 2019. — № 41. — Ст. 5700.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Паспорт национального проекта «Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"», утвержденная президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 4 июня 2019 г. № 7) // Документ опубликован не был. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Зубарев С. М., Сладкова А. В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. — 2019. — № 9. — С. 53–59.

злоупотребления полномочиями: сложнее становится надавить на проверяемых лиц или запутать их в требованиях, поскольку все законные требования внесут в специальный реестр, доступный для всех участников контрольных отношений. В результате цели контрольных мероприятий изменяют свою суть: с наказания на предупреждение нарушений и предотвращение опасности.

Важнейшее преимущество автоматизации контроля для государства — это экономия бюджета. Цифровые формы значительно дешевле по сравнению с бумажным способом накопления и обработки информации, так как позволяют сократить время и расходы на содержание персонала контрольного аппарата. Подсчитано, что для проверки правильности налоговых расчётов компании, которая совершает 1 млн операций в день, один налоговый инспектор должен проанализировать 10 млн документов в год<sup>1</sup>. Проделать такую работу традиционными методами одному служащему крайне затруднительно, а подчас и невозможно на практике.

Поэтому государством последовательно, начиная с 2016 года, проводится работа по внедрению в контрольную (надзорную) деятельность новых информационных технологий<sup>2</sup>.

В декабре 2016 года президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам была

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Мишустин М. В. Цифровизация дает безграничные возможности для совершенствования налогового администрирования. 30 апреля 2019 г. // Официальный сайт «Налоги в мире. Мировые налоговые системы» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://worldtaxes.ru/mihail-mishustin-tsifrovizatsiya-daet-vozmozhnosti-dlya-sovershenstvovaniya-nalogovogo-administrirovaniya/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).

<sup>2</sup> См. об этом: Мартынов А. В. Обзор законодательства, устанавливающего основные направления и принципы внедрения новых информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих функции контроля и надзора в России // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы IV Всероссийской научнопрактической конференции, посвящённой 90-летию профессора И. А. Склярова (Россия, г. Нижний Новгород, 12 апреля 2018 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2018. — С. 8— 81; Мартынов А. В. Использование современных цифровых технологий при осуществлении профилактической деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти // Юрист. — 2020. — № 10. — С. 48–56; Зубарев С. М., Сладкова А. В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. — 2019. — № 9. — С. 53–59; Перспективные направления правового регулирования использования современных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти: библиотека лучших российских и зарубежных практик: монография / А. В. Мартынов, М. В. Бундин, М. Д. Прилуков, Е. Н. Смирнова, Е. В. Ширеева; под науч. ред. А. В. Мартынова. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н. И. Лобачевского, 2020. — 227 с.

утверждена приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной рассчитанная до 2025 года. На основе электронного деятельности», взаимодействия предполагается создать единую информационную среду контрольно-надзорной деятельности, которая позволит снизить административную нагрузку на субъекты проверок путём представления ими информации в контрольные (надзорные) органы в автоматическом режиме, а повсеместного внедрения проверочных листов. Интерактивное также взаимодействие субъектов предпринимательства с органами контроля планируется осуществлять через личный кабинет на Едином портале государственных услуг $^1$ .

Указание на задачу создания, развития и функционирования типового облачного решения по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности содержит паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление», утверждённый в мае 2019 года Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности<sup>2</sup>.

Электронное общение между контрольно-надзорными органами в качестве основной формы информационного взаимодействия ИХ рассматривает Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ. В соответствии с этим законом в электронном виде должны вестись: единый (надзора) и федерального государственного контроля реестр видов регионального государственного контроля (надзора), единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, информационные системы контрольных (надзорных) органов, осуществляться межведомственное информационное взаимодействие.

 $<sup>^{1}</sup>$  См.: Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утверждён протоколом президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12 (ред. от 30 мая 2017 г.) // Документ опубликован не был. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление», утвержден президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 28 мая 2019 г.) // Документ опубликован не был. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

В целях реализации названных документов на федеральном и региональном уровнях созданы и действуют в электронном формате различные информационные системы, обеспечивающие исполнение обязанностей, реализацию и взаимодействие участников контрольной (надзорной) деятельности. В контрольную (надзорную) деятельность активно внедряются электронные образы документов и электронные документы.

На сегодня в сфере государственного контроля (надзора) действует несколько виртуальных сервисов с электронным функционалом.

Большим шагом на этом пути является принятие решения о создании государственной информационной системы «Типовое облачное решение по контрольной (надзорной) деятельности $^1$ . автоматизации Данный сервис обеспечить безбумажную виртуальный призван деятельность взаимодействие контролёров, также дистанционное участников контрольно-надзорных отношений. В онлайн-режиме предприниматели и граждане могут ознакомиться с нормативно-правовой базой и требованиями, которые предъявляются к их бизнесу и обязанностям, узнать информацию о запланированных контрольных проведённых мероприятиях, при необходимости получить бесплатную консультацию. Предполагается, что проверяемые лица будут видеть свой рейтинг добросовестности и смогут контролировать показатели, чтобы не допустить нежелательных очных будут проверок, которые проводиться только при рейтинге ниже определённого порогового значения.

Большие перспективы новые технологии открывают в работе с жалобами граждан и предпринимателей. Они позволяют оперативно получать и рассматривать жалобы на действия должностных лиц контрольных органов, своевременно принимать меры по устранению нарушений прав контролируемых лиц.

2020 г. № 2383) «О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» // СЗ РФ. — 2018. — № 18. — Ст. 2633.

Так, с 1 июля 2021 года в рамках государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» вводится порядок обязательного досудебного обжалования решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц в отношении отдельных видов федерального государственного контроля (надзора). Эксперимент, который проводился в этих целях с августа 2020 года<sup>1</sup>, по всей видимости, в целом оправдал себя.

В ноябре 2019 года Правительством Российской Федерации совместно с Агентством стратегических инициатив по продвижению новых проектов при участии ведущих общероссийских объединений предпринимателей и заинтересованных ведомств запущен цифровой проект для работы с жалобами предпринимателей на незаконные действия правоохранительных органов (цифровая платформа «ЗаБизнес.рф»). Этот электронный ресурс предназначен для снижения административного давления на бизнес со стороны органов внутренних дел, следственных органов, таможенных органов и других правоохранительных органов, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. Пользоваться новым цифровым сервисом может каждый предприниматель, открывший личный кабинет у оператора цифровой платформы. Таким оператором является автономная некоммерческая организация «Платформа для работы с обращениями предпринимателей»<sup>2</sup>.

Сегодня во многих контрольно-надзорных ведомствах внедрены электронные формы взаимоотношений с контролируемыми лицами. Наиболее активно электронные дистанционные способы контроля применяются в налоговой сфере. Здесь автоматизировано 100 % услуг,

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2020 г. № 1108 (ред. от 5 декабря 2020 г. № 2029) «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц» // СЗ РФ. — 2020. — № 31 (Ч. 2). — Ст. 5186.

 $<sup>^2</sup>$  См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 июня 2019 г. № 1197-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации "Платформы для работы с обращениями предпринимателей"» // СЗ РФ. — 2019. — № 23. — Ст. 3045.

оказываемых физическим лицам, и 90 % вопросов юридических лиц<sup>1</sup>. В целях обеспечения более надёжного и прозрачного взаимодействия между налоговыми органами И плательщиками налогов разработана функционирует система дистанционного налогового мониторинга. В неё на добровольной основе включено 44 крупнейших налогоплательщика, которые обеспечивают 12,25 % налоговых поступлений в бюджет. К сожалению, дальнейшее развитие данной системы сдерживается по ряду объективных и Критериями субъективных причин. присоединения налоговому мониторингу компании является её оборот в 3 млрд рублей и наличие активов на 3 млрд рублей. Компания должна также уплатить 300 млн рублей налогов за предыдущий год. Сегодня этим критериям, по данным того же ведомства, соответствуют 1905 российских компаний, а 687 из них максимально готовы к такому переходу.

Большая работа по внедрению цифровых технологий проводится в Ростехнадзоре России. Здесь создана информационная система «Электронный инспектор», суть которой заключается в переводе всех бумажных сведений в личный кабинет, который будет у каждой поднадзорной организации. Программа в автоматическом режиме сравнивает с эталонами всю внесённую документацию и выдаёт информацию о возможных ошибках и нарушениях. Таким образом, эксплуатирующая организация фактически в постоянном режиме может осуществлять самопроверку и исправлять нарушения. В данном ведомстве внедряется также система дистанционного мониторинга технологических процессов<sup>2</sup>.

Интересный опыт автоматизированного информационного контроля имеется в органах Федерального казначейства, в котором осуществлена централизация информации о контрольной работе и применение

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Мишустин М. В. Цифровизация дает безграничные возможности для совершенствования налогового администрирования. 30 апреля 2019 г. // Официальный сайт «Налоги в мире. Мировые налоговые системы» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://worldtaxes.ru/mihail-mishustin-tsifrovizatsiya-daet-vozmozhnosti-dlya-sovershenstvovaniya-nalogovogo-administrirovaniya/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См. об этом: Совещание с участием Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева на тему «О внедрении систем дистанционного контроля в рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности». 29 октября 2019 г. // Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://government.ru/news/38172/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).

классификатора нарушений. В автоматическом режиме составляются протоколы об административных правонарушениях по ряду статей КоАП РФ, субъектами правонарушений которых являются главные распорядители бюджетных средств<sup>1</sup>.

Первый в стране пилотный проект цифрового мониторинга в сфере жилищного и строительного надзора запущен в Калининградской области<sup>2</sup>.

Автоматизированные системы сбора и обработки информации для целей контроля в настоящее время используются также по линии финансовобюджетного, земельного, транспортного контроля, страхового, строительного, жилищного, экологического, технологического надзора, контроля в сфере образования и по другим направлениям<sup>3</sup>.

Потребность в бесконтактных способах взаимодействия при осуществлении государственного контроля (надзора) особо ощущалась в условиях пандемии. В связи с распространением в стране инфекционного заболевания COVID-19, начиная с января-февраля, в отдельных регионах, а с марта 2020 года повсеместно, стал вводиться режим повышенной готовности. Данный административно-правовой режим, обусловленный в первую очередь интересами охраны жизни и здоровья каждого и общества в целом<sup>4</sup>,

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Исаев Э. А. Подходы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере. 21 мая 2019 г. № 5 // Интернет-издание о финансовой жизни страны БЮДЖЕТ.RU [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://bujet.ru/article/376994.php (дата обращения: 01.07.2021 г.).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: В Калининградской области запущена первая в стране система удаленного мониторинга в сфере жилищного и строительного надзора. Новости. 21 декабря 2017 г. // Официальный сайт Министерства регионального контроля (надзора) Калининградской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://minkontrol.gov39.ru/news/5699/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Проект цифровизации земельного контроля будет рекомендован к внедрению в других регионах РФ. Новости Подмосковья. 4 июня 2021 г. // Официальный сайт Правительства Московской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/proekt-cifrovizacii-zemelnogo-kontrolya-budet-rekomendovan-k-vnedreniyu-v-drugikh-regionakh-rf (дата обращения: 01.07.2021 г.); Цифровизация школ позволит автоматизировать контроль качества образования. 21 марта 2019 г. // Официальный сайт ТАСС [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6245722 (дата обращения: 01.07.2021 г.); Фесько Д. С. Цифровизация контроля как гарантия прав граждан и организаций при его осуществлении // Административное право и процесс. — 2020. — № 3. — С. 63–68.

 $<sup>^4</sup>$  См.: Москалькова Т. Н. Защита прав человека в России в условиях пандемии // Преценденты Европейского Суда по правам человека. — 2020. — Специальный выпуск. — С. 48–59; Чечельницкий И. В. Обеспечение справедливости и прав человека в период пандемии // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2020. — № 11. — С. 37–46.

сразу отразился и продолжает отражаться и поныне на многих областях государственного управления страной и отдельными её территориями<sup>1</sup>.

Ограничительные меры, установленные целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, меры стимулирующего характера, внедрённые для поддержки населения в условиях карантинных мероприятий, затронули все основные параметры организации контрольно-надзорной деятельности государства, о чём мы уже указывали в своих исследованиях<sup>2</sup>. Но, пожалуй, главным фактором является то, что условия карантинных мероприятий резко сузили возможности контрольно-надзорных органов по непосредственному взаимодействию с контролируемыми лицами. В этой связи Правительством Российской Федерации<sup>3</sup> были полностью запрещены плановые проверки малых и средних предприятий, которые включены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, а также некоммерческих организаций,

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См. об этом: Государственное регулирование в условиях COVID-19. Итоги 2020 года. Доклад Минэкономразвития России от 28 декабря 2020 г. // Официальный сайт Министерства экономического Федерации [Электронный Российской pecypc]. Режим https://www.economy.gov.ru/material/file/49590347e8849692a3169ad8ec78e70d/gos regulirovanie v usloviyah c ovid19 itogi 2020.pdf.pdf (дата обращения: 01.07.2021 г.); Гафиатулина Н. Х., Касьянов В. В., Самыгин П. С., Самыгин С. И. Российское общество в условиях самоизоляции. Социальные эффекты и последствия пандемии COVID-19: монография / отв. ред. М. А. Васьков. — М.: Русайнс, 2020. — 178 с.; Жданов Ю. Н., Кузнецов С. К., Овчинский В. С. COVID-19: преступность, кибербезопасность, общество, полиция / вступ. ст. А. Л. Кудрина. — М.: Международные отношения, 2020. — 448 с.; Сыропятова С. Б., Алланина Л. М. Правовое регулирование национальной безопасности и жизнедеятельности в условиях пандемии // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. — 2020. — Т.1. — № 2 (95). — С. 139— 147; Троценко Р. Посткризисное управление: как пандемия изменит мир, государство и бизнес. 6 апреля Официальный сайт [Электронный РБК pecypc]. Режим доступа: https://www.rbc.ru/opinions/business/06/04/2020/5e8ad3e19a79474519df924d (дата обращения: 01.07.2021 г.); Ирхин Ю. В. Классические и цифровые подходы в государственном управлении в условиях пандемии коронавируса // ARS ADMINISTRANDI. Искусство управления. — 2020. — Т.12. — № 3. — С. 367–384; Рагхурам Г. Раджан (Raghuram G. Rajan). Каким будет государственное управление после пандемии? 25 мая 2020 г. // Project Syndicate (США). Перевод на официальном сайте inosmi.ru . [Электронный ресурс]. -Режим доступа: https://inosmi.ru/social/20200526/247502474.html (дата обращения: 01.07.2021 г.); Эксперты ЭИСИ обсудили кризисное управление государства в период пандемии. 13 мая 2020 г. // Официальный сайт РИА «Новости» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ria.ru/20200513/1571385371.html (дата обращения: 01.07.2021 г.); Полянко Н. И., Галузо В. Н. О роли права в предупреждении пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) в Российской Федерации // Актуальные исследования. — 2020. — № 8 (11). — С. 8–14; и др.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Фесько Д. С. Контрольно-надзорная деятельность государства в условиях административно-правового режима повышенной готовности // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2020. — № 11. — С. 29–36.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 438 (ред. от 14 сентября 2020 г. № 1422) «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. — 2020. — № 15 (Ч. 4). — Ст. 2292.

среднесписочная численность работников которых за 2019 год не превысила 200 человек. Были приостановлены или резко сокращены плановые проверки в отношении других объектов государственного контроля (надзора). Мораторий коснулся также проверок, запланированных в связи с лицензионной деятельностью. Многие разрешительные режимы были продлены до 1 октября 2020 года<sup>1</sup>.

По общему правилу субъекты малого предпринимательства не включаются в ежегодные планы проверок на 2021 год. Исключение составляют организации и индивидуальные предприниматели, которые были привлечены к административной ответственности в виде приостановления деятельности, а также случаи, когда с момента окончания проверки, по итогам которой было применено наказание, прошло менее 3 лет. Планово будут проверяться и те субъекты, у кого есть объекты чрезвычайно высокого или высокого рисков<sup>2</sup>.

Мораторий на проверки вызвал дискуссию в экспертных кругах, где порой полезность моратория на проведение проверок подверглась сомнению. Утверждается, например, что временное ограничение на проведение выездных налоговых проверок никак не отразится на фискальной нагрузке на бизнес и принципиально ничего не меняет в этой сфере<sup>3</sup>. Представляется, что подобный вывод не совсем корректен и носит скорее эмоциональную окраску. Действительно, приостановление выездных проверок не означает полного моратория на контрольно-надзорные мероприятия. Ограничения касаются лишь новых выездных проверок, тогда как ранее начатые

 $<sup>^{1}</sup>$  См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 440 (ред. от 17 марта 2021 г. № 394) «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 и 2021 годах» // СЗ РФ. — 2020. — № 15 (Ч. 4). — Ст. 2294.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2020 г. № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. — 2020. — № 49. — Ст. 7941.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Кононова В. Почему мораторий на проверки не означает снижение фискальной нагрузки на бизнес. 30 марта 2020 г. // Официальный сайт Еженедельного журнала «Профиль» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://profile.ru/economy/kak-izmenilis-nalogovye-proverki-na-fone-pandemii-koronavirusa-270001/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).

продолжены, но в удалённом режиме. Внеплановые проверки, назначенные в целях контроля ранее выданного предписания, также проводятся, но лишь при поступлении в контролирующий орган ходатайства проверяемой проведении проверки В целях признания предписания стороны исполненным. Сохранились документальные проверки в режиме онлайн. Проводятся и выездные проверки в организации в случаях, если есть вред жизни или здоровью граждан или риск причинения вреда, возникла чрезвычайная ситуация, нужно проверить исполнение предписания или поступило поручение Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или требование прокурора. Но 200 тыс. плановых проверок, которые, по данным Генеральной прокуратуры России, отменены в 2020 году $^{1}$ , конечно, имеют позитивные последствия. Они существенно снижают административную нагрузку бизнес. Кроме того, на представляется, основной смысл объявленного моратория на проведение выездных и других видов проверок состоит в ограничении непосредственных контактов сотрудников контрольно-надзорных органов и контролируемых лиц.

В условиях ограничительных мер возросло значение дистанционных (удалённых) способов контроля. Их преимущество состоит в том, что они могут реализовываться как в рамках традиционного обмена информацией, так и с использованием автоматизированных информационных технологий, что существенно сокращает сроки контрольных мероприятий и упрощает процедуру.

В качестве примера традиционного бесконтактного контроля в условиях распространения коронавирусной инфекции в 2020 году приведём опыт Ростехнадзора. В организацию, где проводилась дистанционная проверка, поступало распоряжение с указанием перечня документов, которые нужно предоставить. Электронные копии документов направлялись в pdf-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> В 2020 году отменят 200 тысяч плановых проверок бизнеса. 20 мая 2020 г. // Официальный сайт ТАСС [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://tass.ru/ekonomika/8522103 (дата обращения: 01.07.2021 г.).

формате, фотоматериалы — в формате јред, видеоматериалы — в mp4, mkv, avi. Если документов в электронном виде нет, то они направляются в бумажной форме бесконтактным способом (по почте, с курьером), но об этом нужно договориться с инспектором по телефону. Срок проведения проверки документов на соответствие требованиям промышленной безопасности не мог превышать 30 рабочих дней, лицензионных требований — 20 дней. По результатам проверки составлялся акт в двух экземплярах в бумажном виде. Один экземпляр направляется проверяемому лицу почтовым отправлением с уведомлением о вручении, а копия акта отсылается по электронной почте. После ознакомления с актом проверяемая сторона отправляла его сканированную копию в орган контроля с отметкой об ознакомлении. Если такая копия не поступила, то считалось, что соответствующее должностное лицо с актом ознакомилось через день после того, как получило сообщение о прочтении письма с высланным в нём актом<sup>1</sup>.

Другой пример — ФНС России. На сайте ведомства были доступны более 50 онлайн-сервисов, которые позволяют решить практически любой вопрос по налогам удалённо. Обратиться за консультацией по налогам можно по бесплатному номеру единого контакт-центра ФНС России. Бумажную корреспонденцию, в том числе налоговую и бухгалтерскую отчётность, можно было сдать через боксы в инспекциях, указав на конверте контактный номер телефона, либо направить по почте<sup>2</sup>.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Отмена проверок в связи с коронавирусом. 1 декабря 2020 г. // Официальный сайт TRUDOHRANA.RU (Справочник специалиста по охране труда) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.trudohrana.ru/article/103975-otmena-proverok-v-svyazi-s-koronavirusom (дата обращения: 01.07.2021 г.).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Письмо Федеральной налоговой службы России от 20 марта 2020 г. № БС-4-19/4884@ «Об организации работы с налогоплательщиками» // Документ опубликован не был. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Письмо Федеральной налоговой службы России от 3 апреля 2020 г. № БС-4-19/5697@ «Об организации работы с налогоплательщиками в период с 6 апреля 2020 г. по 30 апреля 2020 г.» // Документ опубликован не был. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

Символичным в условиях карантина явился запуск Государственной интегрированной информационной системы в сфере контроля за оборотом драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий (ГИИС ДМДК)<sup>1</sup>.

Особое значение в условиях в условиях дистанционного и, в частности, электронного взаимодействия, приобретают вопросы **соблюдения прав контролируемых лиц**. Здесь возникает много вопросов.

Важно обеспечить защиту гарантированных прежде всего законодательством прав граждан И субъектов предпринимательской деятельности, сохранить конфиденциальность информации о проверяемой деятельности. В ином случае данной информацией могут воспользоваться недобросовестные конкуренты. Наряду с этим контролируемые лица должны иметь доступ к данным о своей деятельности, которые получены с использованием цифровых технологий. Такая возможность нужна не только в целях превенции, но и для корректировки недостоверной информации. Поэтому необходим поиск законодательного компромисса возможностью доступа контрольных (надзорных) органов к компьютерной информации граждан и организаций, необходимой для целей мониторинга, и правом граждан и организаций на обеспечение конфиденциальности такой информации.

Актуальным является проблема юридической значимости электронных документов и электронных образов документов, циркулирующих в информационных системах и размещаемых в блокчейнах<sup>2</sup>.

Учёные и практики называют и другие организационные, технические и юридические вопросы, связанные с автоматизацией контрольной (надзорной) деятельности, которые имеют непосредственное отношение к

1

 $<sup>^{1}</sup>$  См.: Федеральный закон от 23 июня 2020 г. № 188-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ) «О внесении изменений в Федеральный закон "О драгоценных металлах и драгоценных камнях"» // СЗ РФ. — 2020. — № 26. — Ст. 4002.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Минбалеев А. В. Актуальные вопросы использования цифровых технологий при осуществлении государственного контроля и надзора // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 100−103.

гарантированию прав контролируемых лиц и которые пока не урегулированы должным образом законодательстве. Это: установление электронного заполнения типовых форм документов, который бы позволял вносить необходимые исправления; принятие правил использования набора реквизитов электронного документа и (или) совокупности доверенных (включая электронную сервисов подпись, метку времени, сервис идентификации и аутентификации); определение содержания электронных документов, процедуры их издания, согласования, регистрации, внесения в соответствующие базы данных (реестры), отправки; признание юридической значимости электронных документов, сведений, отражённых в них; вопросы авторства документов, их долговременного хранения и т. д. $^{1}$ 

Новое звучание в условиях сложной эпидемиологической обстановки приобрёл риск-ориентированный подход к организации контрольной деятельности. Мировой опыт (прежде всего США, Великобритании, Австралии, Канады, Германии, скандинавских стран) свидетельствует, что его использование позволяет сократить общее количество проверок от 30 до 90 % в отличие от режима обычных бумажных и контактных способов категории бизнеса вообще освободить контроля, отдельные ОТ необходимости проведения плановых проверок. При этом обеспечивается сохранение или даже повышение уровня безопасности в подконтрольной сфере<sup>2</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Методические рекомендации по обеспечению юридической значимости представленных в электронной форме заполненных проверочных листов, актов о контрольно-надзорных мероприятиях, иных документов жизненного цикла контрольной (надзорной) деятельности от 30 ноября 2018 г. // Документ опубликован не был. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Понкин И. В., Лаптева А. И. Право и цифра: Машиночитаемое право, цифровые модели-двойники, цифровая формализация и цифровая онтоинженерия в праве: учебник / И. В. Понкин, А. И. Лаптева; Консорциум «Аналитика. Право. Цифра». — М.: Буки Веди, 2021. — 174 с.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Глушко Г. К. Риск-ориентированный государственный контроль (надзор) // Публичное право сегодня. — 2018. — № 3. — С. 10–18; Мартынов А. В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. — 2016. — № 18. — С. 22–27; Отчёт о научно-исследовательской работе по теме «Разработка концептуальных и методических основ применения риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Союза (Таможенного союза)» (итоговый), подготовлен РГП «Казахстанский институт стандартизации и сертификации», Астана, 2018 год. С. 134–179 // Официальный сайт Казахстанского института стандартизации и метрологии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/NIR/Lists/List/Attachments/191/Отчет%20Риск%20подход%20Итог.pdf (дата обращения: 01.07.2021 г.); Шевляков С. В., Сметанкина Г. И. Зарубежный опыт применения риск-

Не меньший эффект риск-ориентированный контроль даёт и в российских условиях. По оценкам экспертов, он позволяет снизить количество проверок на 40 %, на 30 % — число ревизоров. В целом же экономится 20 % средств бюджета<sup>1</sup>.

Эти выводы подтверждаются результатами апробации названной модели контроля в практической деятельности, которая активно внедряется в проверочную практику федеральных органов исполнительной власти с 2015 года<sup>2</sup>. На протяжении нескольких лет свою контрольно-надзорную работу с учётом рисков строили пять ведомств: МЧС России, Ростехнадзор, Роструд, Роспотребнадзор, ФНС. Благодаря такому подходу ФНС, например, сократила количество выездных проверок более чем на треть (со 100 тыс. до 30 тыс. в год). Тогда как объёмы налоговых платежей увеличились почти в четыре раза $^3$ .

Положения о риск-ориентированном подходе получили закрепление в Федеральном законе от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ. Он определяет, что выбор профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объём проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты осуществляются на основе управления рисками причинения вреда (ущерба). В законе появилась специальная глава «Управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом осуществлении государственного контроля ценностям при (надзора), муниципального контроля» (глава 5).

ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности // Современные технологии обеспечения гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. — 2018. — № 1 (9). — C. 446–448.

<sup>1</sup> См.: Егорова Н. Три года без проверок [Электронный ресурс] / Н. Егорова // Экспресс-бухгалтерия. Информационный бюллетень. — 2015. — № 29. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Бабич М. Е. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного экологического надзора // Справочник эколога. — 2017. — № 11. — С. 74–75.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"» // СЗ РФ. — 2015. — № 29 (Ч. 1). — Ст. 4372

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Аналитическая записка «Обмен лучшими практиками применения риск-ориентированного подхода и оценки эффективности в контрольно-надзорной деятельности», подготовлена Аналитическим центром при Правительстве РФ совместно с Минэкономразвития России и Экспертным советом при Правительстве РФ 17 марта 2016 г. // https://ac.gov.ru/files/content/8052/obobschayuschaya-zapiska-obmen-praktikami-knd-17-03-16-pdf.pdf (дата обращения: 01.07.2021 г.).

Основная риск-ориентированного подхода идея организации контрольной (надзорной) деятельности снизить количество государственных проверок в отношении добросовестных предпринимателей, а также в тех секторах экономики, где риск нарушений обязательных требований В время интенсивность проверок невелик. TO же предпринимательской деятельности, находящейся в зонах повышенного риска, возрастает в зависимости от категории (характера) риска и уровней опасности<sup>1</sup>. Объектом контроля на началах РОП (по сравнению с традиционным контролем) выступают в первую очередь зоны повышенного риска, то есть объекты контроля с большой вероятностью потенциальных негативных последствий невыполнения обязательных требований. При этом соблюдается установленная периодичность плановых проверок. Инструментом бесконтактного выборочного контроля является автоматизированная система дистанционного мониторинга, позволяющая ранжировать организации на основе специальных показателей<sup>2</sup>.

Правительство Российской Федерации определило перечень видов федерального и регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется РОП<sup>3</sup>. На федеральном уровне данный

1.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>См.: Орлова О. Е. Риск-ориентированный подход и области его применения [Электронный ресурс] // Бухгалтерский учёт. Налогообложение. Аудит. — 2017. — № 10. — https://www.auditit.ru/articles/account/court/a53/927369.html (дата обращения: 01.07.2021 г.).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: Мартынов А. В. Обзор законодательства, устанавливающего основные направления и принципы внедрения новых информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих функции контроля и надзора в России // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы IV Всероссийской научнопрактической конференции, посвящённой 90-летию профессора И. А. Склярова (Россия, г. Нижний Новгород, 12 апреля 2018 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2018. — С. 22; Чаплинский А. В., Плаксин С. М. Управление рисками при осуществлении государственного контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2016. — № 2. — С. 7–29; Домрачев Д. Г., Кожевников Д. А. Риск-ориентированный подход в сфере контрольно-надзорной деятельности административных органов Российской Федерации // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. — 2015. — № 7. — С. 85–88; Липунцова А. В. Теоретико-правовые аспекты переходы на риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности государства // Учёные записки Павловского отделения РосСМУ. — 2018. — № 9. — С. 130–134; Патенкова В. Ю. Анализ правового регулирования риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в сфере предпринимательства // Право и экономика. — 2018. — № 5 (363). — С. 10–12.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 (ред. от 30 июня 2021 г. № 1100) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации » // СЗ РФ. — 2016. — № 35. — Ст. 5326.

перечень на сегодня включает 28 видов, и обязательный порядок применения РОП предусмотрен в отношении 8 видов регионального государственного контроля (надзора). Постановлением Правительства РФ утверждены также Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определённой категории риска или определённому классу (категории) опасности<sup>1</sup>. Перечень категорий риска или классов опасности включает от 3 до 6 категорий риска или от 3 до 6 классов опасности из числа категорий риска и классов опасности и устанавливается: для видов федерального государственного контроля (надзора) — положением о виде федерального государственного контроля (надзора) или положением о лицензировании конкретного вида деятельности, для видов регионального государственного контроля (надзора) — нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, а в случае его отсутствия — нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

(ущерба) Безусловно, управление рисками причинения вреда составляет организационную сущность государственного контроля (надзора) в условиях режимных мероприятий повышенной готовности. Уменьшение масштабов и интенсивности проверок и других контрольно-надзорных мероприятий должно происходить в первую очередь в отношении объектов и предметов, характеризующихся низким, умеренным и средним уровнем риска нарушений обязательных требований. И, наоборот, повышается значение контроля за соблюдением карантинных и других режимных мероприятий, ибо их нарушение может привести к причинению вреда жизни и здоровью людей, подорвать санитарноэпидемиологическое благополучие населения.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, утверждённые Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 // C3 РФ. — 2016. — № 35. — Ст. 5326.

Несмотря на очевидную полезность РОП, его внедрение в контрольную деятельность сталкивается с рядом трудностей, относительно которых высказывался<sup>1</sup>. Основная диссертант уже сложность заключается баланса. требуется избежать соблюдении при котором излишней концентрации усилий на самом контроле-надзоре, так как в крайней его степени это может привести к тому, что все будут контролировать всех, а непосредственно хозяйственной позитивная динамика И предпринимательской деятельности при этом неизбежно ослабнет. В этой связи предлагается автоматизировать систему просчёта рисков, окончательно внедрить использование проверочных листов и механизмы обучения субъектов, подконтрольных что В итоге даст формирование централизованной комплексной системы оценки, развития и классификации профессиональных компетенций государственных служащих контрольнонадзорных органов, минимизировать коррупционную позволит  $coctaвляющую^2$ .

Выяснилось, что идентификация каждого риска требует разработки индивидуального подхода к нему, что, в свою очередь, требует установления универсальных принципов управления контрольно-надзорной деятельностью и внедрения единой риск-ориентированной технологии в государственном контроле и надзоре.

Подтвердился вывод о влиянии на качество управления рисками отсутствие единых чётких целей и стратегий. В этой связи важно установить чёткое соблюдение иерархии как в организации внутреннего контроля (в рамках предприятия), так и в наличии локальных нормативных актов, регулирующих процедуру ревизионных мероприятий.

 $<sup>^1</sup>$  См.: Фесько Д. С. Административно-правовые гарантии прав граждан и юридических лиц при осуществлении государственного контроля и надзора: природа, понятие, виды // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. — 2018. — № 3. — С. 165–171.

 $<sup>^{2}</sup>$  См.: Патенкова В. Ю. Анализ правового регулирования риск-ориентированного подхода в контрольнонадзорной деятельности в сфере предпринимательства // Право и экономика. — 2018. — № 5 (363). — С. 10– 12.

В контрольно-надзорной практике отсутствует единообразие в порядке движения и учёта информации о рисках, содержащей данные об объектах контроля (надзора), и её централизации.

Негативно на общих результатах сказывается отсутствие единого порядка взаимодействия органов контроля (надзора) между собой при совместных проверочных мероприятиях.

Автор также согласен с профессором А. В. Мартыновым о необходимости сокращения числа условий субъективного характера при отнесении к категории риска, которые никак не связаны с опасностью объекта или подконтрольного субъекта<sup>1</sup>. Это касается, например, такого показателя, как факты, подтверждающие соблюдение гражданами и организациями обязательных требований.

Риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности государства — это пусть и с проблемами, но всё же хороший задел для глобального совершенствования системы процедур, ресурсов и результатов такой масштабной сферы жизнеобеспечения, как контроль (надзор) за исполнением законодательства практически во всех направлениях взаимодействий государства и общества, государства и отдельного гражданина, граждан между собой и бизнеса со всеми субъектами правоотношений.

В условиях ограничительных мероприятий проявилась значимость специальных режимов государственного контроля (надзора), в частности, мониторинга. Данный режим, как известно, основан на добровольном участии контролируемых лиц на условиях соглашения между контролируемыми лицом и контрольно-надзорным органом и основан на подключении контролируемого лица (объекта) к автоматизированным информационным системам сбора и обработки данных, работающим в автоматическом режиме специальным техническим средствам сбора или

 $<sup>^{1}</sup>$  См.: Мартынов А. В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. — 2016. — № 18. — С. 22–27.

фиксации информации (статья 99 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ). В результате этого контрольный (надзорный) орган имеет возможность постоянно и опосредованно получать и анализировать информацию о деятельности граждан и организаций, об объектах оценки с использованием систем (методов) дистанционного государственного контроля (надзора).

Представляется также, что задачи государственного контроля (надзора) в условиях ограничения его масштабов и интенсивности могут решаться и путём более широкого использования такой его профилактической формы, как **самообследование**, предусмотренной Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ. В рамках этой формы становится возможным в автоматизированном режиме отслеживать соблюдение обязательных требований посредством подачи контролируемыми лицом в контрольный (надзорный) орган соответствующей декларации.

Внедрение в контрольную (надзорную) практику новых технологий объективно необходимо. Они значительно повышают эффективность контрольной (надзорной) деятельности, понижают уровень субъективного усмотрения при оценке соблюдения обязательных требований, снижают риски злоупотреблений и коррупции. В этой связи результатом столь глобального реформирования, российское на которое решилось Правительство, ожидается как минимум установление баланса между государственной силой и законопослушностью социума, баланса между корыстными стремлениями бизнеса и угрозой безопасности общества, баланса между халатностью и ответственностью должностных равнодушием и совестью людей, включённых в непрерывный водоворот жизненных обстоятельств.

#### Заключение

По результатам проведённого исследования проблемы административно-правового гарантирования граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) представляется возможным сформулировать ряд выводов.

- 1. Административно-правовые гарантии, понимаемые как совокупность соответствующих норм административного права и действий компетентных лиц по их реализации, являются необходимым и незаменимым элементом механизма обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора). Они позволяют сдерживать должностных лиц контрольных (надзорных) органов от неправомерных действий в отношении контролируемых лиц, охранять и защищать права контролируемых лиц при их нарушении и во многом обеспечивают цивилизованность государственного контроля и надзора, его эффективность.
- 2. В системе гарантий прав контролируемого лица административноправовые гарантии выполняют интегративную роль. Все иные правовые гарантии, применяемые и используемые в сфере государственного контроля (надзора), лишь дополняют административные регуляторы.

Диссертант на основе анализа законодательства, теоретических источников предлагает авторское понимание административно-правовых гарантий, их функций и свойств (черт).

3. Существует множественность административно-правовых гарантий организаций, прав граждан используемых при осуществлении государственного контроля (надзора). В целях системного представления гарантий множественности административно-правовых прав контролируемых лиц осуществлена систематизация данных средств по различным классификационным основаниям. При этом выявлено различие в гарантированности прав контролируемых лиц в зависимости от четырёх типов законодательного регулирования контрольной (надзорной) деятельности. Такая ситуация, ПО мнению диссертанта, является

ненормальной позиций определённости правового регулирования общественных отношений, ставит в неравное положение граждан и организаций при осуществлении различных видов государственного Автор предлагает распространить на все виды контроля (надзора). 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).

4. Новое законодательство о государственном контроле (надзоре) содержит многообещающий комплекс мер, реализация которых, безусловно, будет способствовать повышению уровня гарантированности прав граждан и организаций. Задача видится в том, чтобы реализовать потенциал новых законов. Вместе с тем система законодательных гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) 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, но и в связи с новыми социально-правовыми реалиями, видоизменяющими характер и технологии контрольной (надзорной) деятельности.

Диссертант предлагает расширить права контролируемых лиц на различных стадиях контрольно-надзорного производства. В этой связи предлагается ряд новелл. В механизме обеспечения режима законности в деятельности контрольных (надзорных) органов важно также повысить роль административной ответственности и института возмещения вреда, причиняемого гражданам и организациям действиями контрольных (надзорных) органов.

5. Защиту своих прав и законных интересов от неправомерных актов, действий (бездействия) должностных лиц контрольных (надзорных) органов

граждане и организации могут осуществлять различными способами. Диссертант в ходе исследования приходит к выводу, что административный порядок рассмотрения жалоб контролируемых лиц не исчерпывает всего досудебного порядка рассмотрения жалоб контролируемых лиц и в этой связи предлагается Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ дополнить соответствующими нормами.

6. Административно-правовые гарантии своём действии обеспечиваются соответствующими субъектами. Основываясь на качестве субъектов существующих в науке подходах, соискатель административно-правовых реализации гарантий прав граждан 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.

По результатам исследования системы субъектов реализации административно-правовых гарантий прав контролируемых лиц диссертантом сделан вывод об особой роли в ней контрольных (надзорных) органов. Автором предложены или поддержаны высказанные в литературе ряд предложений по оптимизации их организации и деятельности с позиций обеспечения большей гарантированности прав граждан и организаций.

7. В современный период в вопросах обеспечения прав граждан и организаций, понижения рисков злоупотреблений со стороны контрольных (надзорных) органов повышается значимость технологий новых организации контрольной (надзорной) деятельности, частности, цифровизации информационного взаимодействия между участниками контрольно-надзорных отношений, дистанционных методов контроля, организации мероприятий по контролю на основе риск-ориентированного подхода. В этой связи предлагается цифровизацию рассматривать как новую философию организации государственного бизнесом. контроля Полезность эффективность была убедительно И такого подхода

подтверждена практикой контрольной (надзорной) деятельности в условиях сложной эпидемиологической обстановки, которая обобщена в диссертации.

Представляется, что вышеназванные и другие содержащиеся в настоящем диссертационном исследовании выводы, относящиеся к теории административно-правового гарантирования прав граждан и организаций при (надзора), a осуществлении государственного контроля также сформулированные на ИХ основе c учётом анализа федерального законодательства и правоприменительной практики предложения совершенствованию механизма обеспечения такого гарантирования могут быть востребованы дальнейших В ходе научных изысканий осуществлении рассматриваемой области И при соответствующей законопроектной работы.

### Библиографический список

# I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

- 1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. № 237. 25 декабря.
- 2. Договор о Евразийском экономическом союзе: Астана, 29 мая 2014 года (ред. от 1 октября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru, 16.01.2015.
- 3. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 09 ноября 2020 г. № 6-ФКЗ) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.
- 4. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.
- 5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 1 июля 2021 г. № 428-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
- 6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28 июня 2021 г. № 225-ФЗ) // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.
- 7. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 9 марта 2021 г. № 33-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
- 8. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 1 июля 2021 г. № 243-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

- 9. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г. № 115-ФЗ) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
- 10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 1 июля 2021 г. № 283-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть 1). Ст. 1.
- 11. Лесной кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г. № 302-ФЗ) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
- 12. О банках и банковской деятельности: Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (ред. от 2 июля 2021 г. №353-ФЗ) // СЗ РФ. 1996.
   № 6. Ст. 492.
- 13. 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»: Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ //  $C3 \ P\Phi. \longrightarrow 2021. \longrightarrow № 24 (часть 1). \longrightarrow Cт. 4188.$
- 14. О внесении изменений в Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»: Федеральный закон от 23 июня 2020 г. № 188-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ) // СЗ РФ. 2020. № 26. Ст. 4002.
- 15. О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть 1). Ст. 4372.
- 16. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 02 июля 2021 г. № 351-ФЗ) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

- 17. О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ) // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть 1). Ст. 4341.
- 18. О государственной тайне: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (ред. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ) // СЗ РФ. 1997. № 41. Стр. 8220–8235.
- 19. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ) // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть 1). Ст. 5007.
- 20. О драгоценных металлах и драгоценных камнях: Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.
- 21. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора): Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ (утратил силу) // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть 1). Ст. 3436.
- 22. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ) // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть 1). Ст. 6249.
- 23. О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г. № 253-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 904.
- 24. О космической деятельности: Закон Российской Федерации от 20 августа 1993 г. № 5663-1 (ред. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ) // Российская газета. 1993. № 186. 6 октября.

- 25. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г. № 349-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
- 26. О негосударственных пенсионных фондах: Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ (ред. от 20 апреля 2021 г. № 92-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2071.
- 27. О пожарной безопасности: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.
- 28. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 359-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г. № 258-ФЗ) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
- 29. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 01 июля 2021 г. № 265-ФЗ) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
- 30. О рынке ценных бумаг: Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г. № 354-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.
- 31. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г. № 351-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.
- 32. О Счётной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.
- 33. О техническом регулировании: Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г. № 351) // СЗ РФ. 2002. № 52 (часть 1). Ст. 5140.
- 34. Об использовании атомной энергии: Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г. № 122-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

- 35. Об обязательных требованиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ) // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть 1). Ст. 5007.
- 36. Об организованных торгах: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г. № 330-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6726.
- 37. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.
- 38. Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ (ред. 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ) // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.
- 39. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 (ред. 20 ноября 2020 г. № 719) // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.
- 40. О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности: Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2293.
- 41. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации (вместе с Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года): Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.
- 42. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20 ноября 2020 г. № 719) // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
- 43. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

- 44. О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510 (ред. от 26 апреля 2021 г. № 246) // СЗ РФ. 2016. № 41. Ст. 5802.
- 45. Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (ред. от 05 июля 2021 г. № 402) // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.
- 46. Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. № 287. 13 декабря.
- 47. Послание Президента Федеральному Собранию: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. // Российская газета. 2019. № 38. 21 февраля.
- 48. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2021 г. № 1203 // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: http://pravo.gov.ru, 20.07.2021.
- 49. О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»: Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2018 г. № 482 (ред. от 30 декабря 2020 г. № 2383) // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2633.
- 50. О межведомственном информационном взаимодействии в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля: Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2021 г. № 338 // СЗ РФ. 2021. № 11. Ст. 1830.
- 51. О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики: Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409 // СЗ РФ. 2020. № 15 (часть 4). Ст. 2267.

- 52. О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415 (ред. от 16 апреля 2021 г. № 604) // СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2825.
- 53. О признании не действующими на территории Российской Федерации актов и отдельных положений актов, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1850 // СЗ РФ. 2020. № 48. Ст. 7720.
- 54. О признании не действующими на территории Российской Федерации актов и отдельных положений актов, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР, а также об отмене акта федерального органа исполнительной власти Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июня 2020 г. № 857 (ред. от 11 июля 2020 г. № 1036) // СЗ РФ. 2020. № 25. Ст. 3903.
- 55. О признании утратившими силу некоторых актов РСФСР и Российской Федерации и их отдельных положений: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 2020 г. № 7 // СЗ РФ. 2020. № 3. Ст. 255.
- 56. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 (ред. от 30 июня 2021 г. № 1100) // СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.
- 57. О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2020 г. № 1108 (ред. от 5 декабря 2020 г. № 2029) // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть 2). Ст. 5186.

- 58. О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 и 2021 годах: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 440 (ред. от 17 марта 2021 г. № 394) // СЗ РФ. 2020. № 15 (часть 4). Ст. 2294.
- 59. О размещении и актуализации на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитацию, перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 октября 2020 г. № 1722 // СЗ РФ. 2020. № 43. Ст. 6809.
- 60. Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 438 (ред. от 14 сентября 2020 г. № 1422) // СЗ РФ. 2020. № 15 (часть 4). Ст. 2292.
- 61. Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2020 г. № 1969 // СЗ РФ. 2020. № 49. Ст. 7941.
- 62. Об утверждении Перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации,

нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых групп нормативных правовых актов федеральных исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 обязательных требованиях в Федерального закона «Об Российской Федерации»: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2467 (ред. от 25 июня 2021 г. № 1017) // СЗ РФ. — 2021. — № 2 (часть 2). — Ст. 471.

- 63. Об утверждении Положения о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре): Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1095 // Официальный интернетпортал правовой информации. Режим доступа: http://pravo.gov.ru, 03.07.2021.
- 64. Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1067 // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: http://pravo.gov.ru, 01.07.2021.
- 65. Об утверждении Положения о федеральном государственном строительном надзоре: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1087 // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: http://pravo.gov.ru, 02.07.2021.
- 66. Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора): Постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля

- 2010 г. № 215 (ред. от 31 октября 2019 г. № 1393) // СЗ РФ. 2010. № 15. Ст. 1807.
- 67. Об утверждении Правил формирования и ведения Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2021 г. № 604 // СЗ РФ. 2021. № 17. Ст. 2971.
- 68. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 28 сентября 2018 г. № 1151) // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
- 69. О признании утратившим силу распоряжения Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р: распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2019 г. № 195-р // СЗ РФ. 2019. № 8. Ст. 803.
- 70. Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 г. № 934-р (ред. от 7 октября 2019 г. № 2324-р) // СЗ РФ. 2016. № 21. Ст. 3075.
- 71. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утратило силу): распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.
- 72. Об учреждении автономной некоммерческой организации «Платформы для работы с обращениями предпринимателей»: распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 июня 2019 г. № 1197-р // СЗ РФ. 2019. № 23. Ст. 3045.
- 73. План мероприятий (дорожная карта) по реализации механизма «регуляторной гильотины»: утверждена Правительством Российской

Федерации от 29 мая 2019 г. № 4714п-П36 // Документ опубликован не был. — Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

- 74. ОК 034-2014 (КПЕС 2008). Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности: приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 января 2014 г. № 14-ст (изм. от 12 апреля 2021 г. № 54/2021 ОКПД2) // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 75. О порядке работы коллегиальных органов Федеральной антимонопольной службы: приказ Федеральной антимонопольной службы России от 7 апреля 2016 г. № 422/16 (ред. от 27 февраля 2020 г. № 183/20) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 31.
- 76. Об организации работы с налогоплательщиками: письмо Федеральной налоговой службы России от 20 марта 2020 г. № БС-4-19/4884@ // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 77. Об организации работы с налогоплательщиками в период с 6 апреля 2020 г. по 30 апреля 2020 г.: письмо Федеральной налоговой службы России от 3 апреля 2020 г. № БС-4-19/5697@ // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 78. Об утверждении методических рекомендаций по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора): приказ Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения от 17 ноября 2016 г. № 12823 // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 79. Об утверждении Положения о порядке формирования и работы апелляционной комиссии, созданной при органе регистрации прав, перечня и форм документов, необходимых для обращения в апелляционную комиссию,

- а также документов, подготавливаемых в результате её работы: приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 8 октября 2020 г. № П/0377 // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: http://pravo.gov.ru, 19.11.2020.
- 80. Паспорт национального проекта «Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"»: утверждена президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 4 июня 2019 г. № 7) // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 81. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»: утверждён протоколом президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12 (ред. от 30 мая 2017 г.) // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 82. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление»: утверждён президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 28 мая 2019 г.) // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 83. Методические рекомендации по обеспечению юридической значимости представленных в электронной форме заполненных проверочных листов, актов о контрольно-надзорных мероприятиях, иных документов жизненного цикла контрольной (надзорной) деятельности от 30 ноября 2018 г. // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

## II. Материалы судебной практики:

1. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 за 2019 год, утверждённый Президиумом Верховного Суда Российской

- Федерации 24 апреля 2019 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 10.
- 2. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 октября 2014 г. № 308-КГ14-3957. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 3. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 304-КГ16-10154. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 4. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2016 г. № 309-КГ16-8968. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
- 5. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2017 г. № 81-АД17-9. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 6. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 17 октября 2018 г. № 57-АД18-10. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 7. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13 апреля 2016 г. по делу № А17-3643/2015. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 8. Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда от 21 августа 2019 г. № 09АП-39521/2019. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 9. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20 марта 2015 г. по делу № А07-21374/2013. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 10. Постановление Архангельского областного суда от 11 января 2019 г. № 4а-5/2019. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 11. Постановление Верховного суда Республики Башкортостан от 4 декабря 2018 г. № 4А-2394/2018. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 12. Постановление Верховного суда Республики Карелия от 7 марта 2018 г. № 4А-54/2018. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».

- 13. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 2 марта 2018 г. № 50-АД18-1 // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 14. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2019 г. № 71-АД19. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 15. Постановление Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 24 декабря 2020 г. № 16-2976/2020. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 16. Постановление Калининградского областного суда от 20 февраля 2019 г. № 4А-107/2019. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 17. Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 13 мая 2020 г. № 16-1507/2020. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 18. Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 6 ноября 2020 г. № 16-6486/2020. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 19. Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 22 августа 2019 г. № 4а-989/2019 по делу № 5-349/2019-178. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 20. Постановление Сахалинского областного суда от 6 декабря 2018 г. по делу № 4а-491/2018. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
- 21. Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 18 декабря 2020 г. № 16-3823/2020. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 22. Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 7 августа 2020 г. № 16-2437/2020. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 23. Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 14 июля 2020 г. № 16-2474/2020. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 24. Постановление Хабаровского краевого суда от 11 марта 2019 г. по делу № 4а-113/2019. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

- 25. Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 5 августа 2020 г. № 16-4507/2020. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 26. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 18 мая 2021 г. № A40-44695/21-120-277. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 27. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 17 июня 2020 г. № A40-256177/19-130-1911. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 28. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 25 января 2016 г. № A40-220612/15-120-1678. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 29. Решение Верховного суда Республики Карелия от 10 января 2018 г. № 12-8/2018. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 30. Решение Верховного суда Республики Карелия от 20 мая 2020 г. № 12-57/2020. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 31. Решение Верховного суда Республики Коми от 14 августа 2019 г. по делу № 12-208/2019. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 32. Апелляционное определение Ленинского районного суда г. Воронежа от 27 июля 2015 г. № 11-117/2015. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 33. Решение Куйбышевского районного суда г. Иркутска от 22 декабря 2017 г. по делу № 12-462/2017 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://kuibyshevsky--irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\_delo&srv\_num=1&name\_op=doc&number=216053992&delo\_id=1502001&new=0&text\_number=1 (дата обращения: 04.08.2021 г.)
- 34. Решение Свердловского областного суда от 17 января 2018 г. по делу № 71-10/2018. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 35. Решение Свердловского областного суда от 22 августа 2018 г. по делу № 72-992/2018. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 36. Решение Фрунзенского районного суда города Саратова от 19 августа 2011 г. № 2-2026/11. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

- 37. Решение Химкинского городского суда Московской области от 4 сентября 2020 г. № 2а-2787/2020. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 38. Решение суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 19 января 2018 г. по делу № 12-4/2018/12-235/17. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

### III. Монографии, учебники, учебные пособия, словари:

- 1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению и специальности «юриспруденция»: в 2 т. [Текст] / С. А. Авакьян; Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. Юридический факультет. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; Инфра-М, 2014. Т. 1. 863 с.; Т. 2. 911 с.
- 2. Аврутин Ю. Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве / вступ. ст. докт. юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ Ю. Н. Старилова. СПб.: Юридический центр, 2017. 720 с.
- 3. Агапов А. Б. Административное право: учебник [Текст] / А. Б. Агапов. Изд. 5-е, перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006. 784 с.
- 4. Административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «юриспруденция» [Текст] / В. Я. Кикоть, П. И. Кононов, И. Ш. Килясханов и др.; под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Килясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012. 759 с.
- 5. Административное право: учебник для юридических институтов и факультетов [Текст] / под ред. А. Е. Лунева. Институт государства и права АН СССР. М.: Юридическая литература, 1970. 596 с.
- 6. Административное право Российской Федерации: учебник [Текст] / коллектив авторов; под ред. А. В. Мелехина. М.: Юстиция, 2016. 624 с.

- 7. Административное право Российской Федерации: учебник [Текст] / Ю. И. Мигачёв, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2011. 447 с.
- 8. Административно-процессуальное право: курс лекций: учебное пособие для студентов юридических вузов [Текст] / И. Ш. Килясханов и др.; под ред. И. Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ; ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 397 с.
- 9. Административно-процессуальное право: учебник [Текст] / под ред. А. И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во Санкт— Петербургского университета МВД России; ООО «Р-КОПИ», 2017. 376 с.
- 10. Адмиралова И. А. Административно-правовое обеспечение прав и свобод граждан в деятельности полиции: монография [Текст] / И. А. Адмиралова. Домодедово: ВИПК МВД России, 2015. 191 с.
- 11. Адмиралова И. А. Реализация полицией административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан: монография [Текст] / И. А. Адмиралова. М.: Закон и право; ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 351 с.
- 12. Алексеев С. С. Общая теория права: курс в 2 т. [Текст] / С. С. Алексеев. М.: Юридическая литература, 1982. Т. 2. 359 с.
- 13. Алёхин А. П. Административное право Российской Федерации: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «правоведение» [Текст] / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов; МГУ им. М. В. Ломоносова. Юридический факультет. 2-е изд., испр. и доп. М.: Зерцало, 1998. 671 с.
- 14. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций [Текст] / Г. В. Атаманчук. 2-е изд., доп. М.: Омега-Л, 2004. 584 с.
- 15. Бабаев В. К. Общая теория права. Краткая энциклопедия [Текст] / В. К. Бабаев, В. М. Баранов. Н. Новгород: Нижегородский юридический институт, 1997. 202 с.
- 16. Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Новая редакция [Текст] / Е. Ю. Бархатова. М.: Проспект, 2021.
   256 с.

- 17. Батычко В. Т. Административное право. Конспект лекций [Текст] / В. Т. Батычко. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2016. 350 с.
- 18. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов [Текст] / Д. Н. Бахрах. М.: Норма, 2001. 640 с.
- 19. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник [Текст] / Д. Н. Бахрах, В. Г. Татарян. 4-е изд., пераб. и доп. М.: Эксмо, 2009. 608 с.
- 20. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов [Текст] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 800 с.
- 21. Беляев В. П. Контроль и надзор в российском государстве: монография [Текст] / В. П. Беляев. М.: Проспект, 2005. 272 с.
- 22. Бизнес и права человека: учебное пособие [Текст] / под ред. А. Х. Абашидзе, Н. Ф. Кислицыной, А. М. Солнцева; ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов». Юридический институт, кафедра международного права. М.: Российский университет дружбы народов, 2017. 182 с.
- 23. Большой толковый словарь русского языка: А–Я [Текст] / РАН. Инт лингв. исслед.; Сост., гл. ред. канд. филол. наук С. А. Кузнецов. СПб.: Норинт, 1998. 1534 с.
- 24. Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: постатейный [Текст] / А. Н. Борисов. М.: Юстицинформ, 2009. 183 с.
- 25. Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: постатейный [Текст] / А. Н. Борисов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2020. 548 с.

- 26. Братановский С. Н. Административное право: учебник. Особенная часть [Текст] / С. Н. Братановский. М.: Директ-Медиа, 2013. 502 с.
- 27. Братановский С. Н. Прокуратура Российской Федерации в механизме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина: монография [Текст] / С. Н. Братановский, А. В. Урываев. Саратов: Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2012. 244 с.
- 28. Бут Н. Д. Государственный контроль и защита прав предпринимательства [Текст] / Н. Д. Бут, А. Н. Ларьков, А. В. Паламарчук. М.: Изд-во Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009. 419 с.
- 29. Бутылин В. Н. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): курс лекций [Текст] / В. Н. Бутылин, И. В. Гончаров, В. В. Барбин. Академия управления МВД РФ, кафедра гос.-правовых дисциплин. М.: Академия управления МВД РФ, 2008. 253 с.
- 30. Бызов А. Ю. Исторический опыт становления и развития государственного контроля в России: монография [Текст] / А. Ю. Бызов, О. М. Бызова. М.: Библио-Глобус, 2018. 164 с.
- 31. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Понятие и предмет. Ч. 1. [Текст] / И. И. Веремеенко. М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. 111 с.
- 32. Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор: учебник для вузов [Текст] / А. Ю. Винокуров, Ю. Е. Винокуров; под общ. ред. А. Ю. Винокурова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. 380 с.
- 33. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности [Текст] / Н. В. Витрук; Российская академия правосудия. М.: Норма, 2008. 447 с.

- 34. Волков А. М. Административное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «юриспруденция» [Текст] / А. М. Волков. М.: Проспект, 2016. 328 с.
- 35. Гасанов К. К. Конституционный механизм защиты основных прав человека: монография [Текст] / К. К. Гасанов; Московский университет МВД России, Фонд содействия правоохранительным органам «Закон и право». М.: ЮНИТИ; Закон и право, 2004. 431 с.
- 36. Гафиатулина Н. Х. Российское общество в условиях самоизоляции. Социальные эффекты и последствия пандемии COVID-19: монография [Текст] / Н. Х. Гафиатулина, В. В. Касьянов, П. С. Самыгин, С. И. Самыгин; отв. ред. М. А. Васьков. М.: Русайнс, 2020. 178 с.
- 37. Глазунова Н. И. Система государственного управления: учебное пособие по специальности «государственное и муниципальное управление» [Текст] / Н. И. Глазунова. М.: ЮНИТИ, 2002. 551 с.
- 38. Глухарёва Л. И. Права человека в современном мире: Социально-философские основы и государственно-правовое регулирование [Текст] / Л. И. Глухарёва. М.: Юристь, 2003. 303 с.
- 39. Горшенёв В. М. Контроль как правовая форма деятельности [Текст] / В. М. Горшенёв, И. Б. Шахов. М.: Юридическая литература, 1987. 176 с.
- 40. Гражданское право: учебник: для студентов юридических высших учебных заведений: в 2 т. [Текст] / под ред. Б. М. Гонгало. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2018. 558 с.
- 41. Гречина Л. А. Административное право: курс лекций [Текст] / Л. А. Гречина. М.: Проспект, 2016. 111 с.
- 42. Губин Е. П. Предпринимательское право Российской Федерации: учебник [Текст] / Е. П. Губин, П. Г. Лахно. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юр Норма; Инфра-М, 2020. 992 с.
- 43. Дёмин М. В. Природа деятельности [Текст] / М. В. Дёмин. М.: Изд-во Московского университета, 1984. -168 с.

- 44. Демидов М. В. Парламентский контроль за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: монография [Текст] / М. В. Демидов, Е. В. Казакова. Чебоксары: РИО ЧКИ РУК, 2017. 167 с.
- 45. Дюрягин И. Я. Применение норм советского права: теоретические вопросы [Текст] / И. Я. Дюрягин. Свердловск: Средне-Уральское книжное издательство, 1973. 247 с.
- 46. Ершова И. В. Предпринимательское право: учебник для бакалавриата и специалитета [Текст] / отв. ред. И. В. Ершова, А. Н. Левушкин. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2020. 688 с.
- 47. Жданов Ю. Н. СОVID-19: преступность, кибербезопасность, общество, полиция [Текст] / Ю. Н. Жданов, С. К. Кузнецов, В. С. Овчинский; вступ. статья А. Л. Кудрина. М.: Международные отношения, 2020. 448 с.
- 48. Жеребцов А. Н. Административные процедуры: понятие, сущность, проблемы осуществления и нормативно-правового регулирования [Текст] / А. Н. Жеребцов, Е. А. Чабан; Краснодарский университет МВД России. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2017. 163 с.
- 49. Законность: теория и практика: монография [Текст] / Ю. А. Тихомиров; под ред. Н. В. Субановой. 3-е изд. М.: Контракт; Инфра-М, 2017. 400 с.
- 50. Зеркин Д. П. Основы теории государственного управления: курс лекций: учебное пособие для студентов вузов [Текст] / Д. П. Зеркин, В. Г. Игнатов. М.: Тесса; Ростов н/Д: МарТ, 2000. 445 с.
- 51. Зинченко С. А. Юридические факты в механизме правового регулирования: монография [Текст] / С. А. Зинченко. М.: Волтерс Клувер, 2007. 142 с.
- 52. Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления: научное издание [Текст] / С. М. Зубарев. М.: Норма; Инфра-М, 2019. 150 с.

- 53. Зырянов С. М. Административный надзор: монография [Текст] / С. М. Зырянов. М.: Юриспруденция, 2010. 204 с.
- 54. Иванов В. А. Административно-правовые гарантии неприкосновенности личности [Текст] / В. А. Иванов; МВД СССР. Всесоюз. научн-исслед. ин-т ВНИИ МВД. М., 1971. 26 с.
- 55. Измоденов А. К. Основы государственного контроля, надзора и аудита: учебное пособие [Текст] / А. К. Измоденов, А. В. Курдюмов. Екатеринбург: Изд-во Уральского государственного экономического университета, 2018. 109 с.
- 56. Исполнительная власть в Российской Федерации: Проблемы развития [Текст] / И. Л. Бачило, А. А. Гришковец, И. С. Мелюхин; отв. ред. И. Л. Бачило; Ин-т государства и права РАН. М.: Юристь, 1998. 431 с.
- 57. Каган М. С. Человеческая деятельность. Опыт системного анализа [Текст] / М. С. Каган. — М.: Политиздат, 1974. — 328 с.
- 58. Капицын В. М. Защита прав человека в политике государств: сравнительный анализ: учебное пособие [Текст] / В. М. Капицын. М.: Инфра-М, 2019. 398 с.
- 59. Кнутов А. В. Государственный и муниципальный контроль (надзор) в отношении граждан: нормативное регулирование и реализация на практике [Текст] / А. В. Кнутов, С. М. Плаксин, А. В. Чаплинский; Высшая школа экономики нац. исследовательский университет, Центр анализа деятельности органов исполнительной власти. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2015. 188 с.
- 60. Козлов Ю. М. Административное право: учебник [текст] / Ю. М. Козлов. М.: Юристъ, 2007. 554 с.
- 61. Козлов Ю. М. Административные правоотношения [Текст] / Ю. М. Козлов. М.: Юридическая литература, 1976. 184 с.
- 62. Комаров С. А. Общая теория государства и права: курс лекций [Текст] / С. А. Комаров. 2-е изд., испр. и доп. М.: Манускрипт, 1996. 314 с.

- 63. Коммерческое (предпринимательское) право: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «юриспруденция»: в 2 т. [Текст] / А. М. Баринов и др.; под ред. В. Ф. Попондопуло. Изд. 5-е, перераб. и доп. М.: Проспект, 2016. 608 с.
- 64. Конин Н. М. Административное право России: учебник для бакалавров [Текст] / Н. М. Конин. 2-е изд. М.: Проспект, 2013. 445 с.
- 65. Конституционное право России: учебник для студентов вузов [Текст] / под ред. Б. С. Эбзеева, А. С. Прудникова 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 671 с.
- 66. Конституционный статус личности в СССР [Текст] / Б. Н. Топорнин, Л. В. Воеводин, В. С. Шевцов и др.; редкол.: Н. В. Витрук и др. М.: Юридическая литература, 1980. 256 с.
- 67. Кузьмина Е. Е. Предпринимательская деятельность: учебное пособие для среднего профессионального образования [Текст] / Е. Е. Кузьмина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2018. С. 12–41.
- 68. Лазарев В. В. Избранные труды: в 3 т. [Текст] / В. В. Лазарев; Федеральная палата адвокатов Российской Федерации, Юридическая фирма «ЮСТ». М.: Новая юстиция, Т. 1: Закон. Законность. Применение права. 2010. 647 с.
- 69. Лазарев В. В. Теория государства и права: учебник для вузов. 2-е изд. [Текст] / В. В. Лазарев, С. В. Липень. М.: Спарк, 2000. 511 с.
- 70. Леонтьев А. Н. Деятельность. Сознание. Личность [Текст] / А. Н. Леонтьев, Д. А. Леонтьев, Е. Е. Соколова. М.: Смысл, 2005.— 431 с.
- 71. Липатов Э. Г. Административная ответственность: учебнопрактическое пособие [Текст] / Э. Г. Липатов, А. В. Филатова, С. Е. Чаннов; под ред. С. Е. Чаннова. — М.: Волтерс Клувер, 2010. — 383 с.
- 72. Лукашёва Е. А. Права человека: учебник [Текст] / отв. ред. Е. А. Лукашёва. 3-е изд., перераб. М.: Норма; Инфра-М, 2020. 512 с.

- 73. Лупарев Е. Б. Административное право: в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения [Текст] / Е. Б. Лупарев. М.: Евразийская академия административных наук, 2013. 232 с.
- 74. Макарейко Н. В. Административное право: краткий курс лекций [Текст] / Н. В. Макарейко. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. 212 с.
- 75. Мальцев Г. В. Социальные основания права [Текст] / Г. В. Мальцев. М.: Норма, 2007. 800 с.
- 76. Манохин В. М. Российское административное право: учебник [Текст] / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин, З. А. Багишаев. М.: Юристъ, 1996. 472 с.
- 77. Манохин В. М. Российское административное право: учебник [Текст] / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин. 2-е изд., испр. и доп. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2003. 496 с.
- 78. Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / под ред. Ю. Н. Старилова: монография [Текст] / А. В. Мартынов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. 183 с.
- 79. Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование / под ред. Ю. Н. Старилова: монография [Текст] / А. В. Мартынов. М.: NOTA BENE, 2010. 548 с.
- 80. Мартынов А. В. Теоретико-правовой анализ исторического развития административного надзора в России: монография [Текст] / А. В. Мартынов. Н. Новгород; Саров: СГТ, 2009. 112 с.
- 81. Марченко М. Н. Теория государства и права: учебное пособие: в 2 т. [Текст] / М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина; Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, юридический факультет. Т. 2: Право. М.: Проспект, 2019. 448 с.

- 82. Машаров И. М. Административно-публичная деятельность в России: проблемы правового регулирования: монография [Текст] / И. М. Машаров. М.: ЮНИТИ; Закон и право, 2009. 239 с.
- 83. Мелёхин А. В. Права человека: учебное пособие [Текст] / А. В. Мелёхин, Н. Н. Карпов, И. В. Гончаров; под ред. И. В. Гончарова. М.: Проспект, 2021. 288 с.
- 84. Механизмы защиты прав человека: учебное пособие [Текст] / А. М. Диноршоев, У. А. Азизова, Е. М. Павленко, Ш. Ф. Искандеров. Душанбе: Таджикский национальной университет, 2018. 323 с.
- 85. Мицкевич Л. А. Государственный контроль и бизнес. Баланс прав и обязанностей: учебное пособие [Текст] / Л. А. Мицкевич, А. Ф. Васильева. М.: Проспект, 2017. 64 с.
- 86. Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина [Текст] / А. С. Мордовец; под ред. Н. И. Матузова; Министерство внутренних дел РФ, Саратовская высшая школа. Саратов: СВШ МВД России, 1996. 285 с.
- 87. Нудненко Л. А. Конституционные права и свободы личности в России: учебное пособие [Текст] / Л. А. Нудненко. СПб.: Юридический центр «Пресс» (изд-во Р. Асланова), 2009. 449 с.
- 88. Нудненко Л. А. Конституционные права и свободы личности в России [Текст] / Л. А. Нудненко. М.: Юридический центр, 2015. 540 с.
- 89. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти: учебник [Текст] / В. В. Барбин, А. В. Борисов, И. В. Гончаров и др. М.: Академия управления МВД РФ, 2020. 320 с.
- 90. Обеспечение прав человека: учебник [Текст] / И. М. Акатнова и др.; под общ. ред. Ю. В. Анохина; Министерство внутренних дел РФ, Барнаульский юридический институт. Барнаул: Барнаульский юридический институт, 2016. 599 с.

- 91. Обеспечение прав человека: учебник [Текст] / М. И. Акатнова, А. А. Амирханов, Ю. В. Анохин и др.; под общей ред. Ю. В. Анохина; Барнаульский юридический институт Министерства внутренних дел РФ. 2-е изд., испр. и доп. Барнаул: БИЮ, 2020. 755 с.
- 92. Общая теория государства и права: учебник [Текст] / под ред. С. Ю. Наумова, А. С. Мордовца, Т. В. Касаевой. Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2018. 392 с.
- 93. Общая теория права. Курс лекций [Текст] / под общ. ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород: Изд-во Нижегородской Высшей школы МВД РФ, 1993. 544 с.
- 94. Общая теория права: учебник для юридических вузов: для студентов, обучающихся по направлению и специальности «правоведение» [Текст] / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев и др.; под общ. ред. А. С. Пиголкина; Московский институт экономики, политики и права, Юридический учеб.-науч. Центр МГТУ им. Н. Э. Баумана. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. 383 с.
- 95. Общая теория права и государства: учебник [Текст] / под ред. В. В. Лазарева. М.: Юристъ, 1994. 360 с.
- 96. Общая теория права и государства: учебник [Текст] / под ред. В. В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 1996. 472 с.
- 97. Общая теория права и государства: учебник [Текст] / под. ред. В. В. Лазарева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; Инфра-М, 2010. 591 с.
- 98. Общая теория прав человека [Текст] / В. А. Карташкин, Н. С. Колесова, А. М. Ларин и др.; рук. авт. коллектива и отв. ред. Е. А. Лукашёва; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. М.: Норма, 1996. 509 с.

- 99. Общее административное право: учебник: в 2 ч. Ч. 1 [Текст] / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. 760 с.
- 100. Перевалов В. Д. Теория государства и права: учебник [Текст] / В. Д. Перевалов. М.: Высшее образования, 2005. 379 с.
- 101. Перспективные направления правового регулирования использования современных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти: библиотека лучших российских и зарубежных практик: монография [Текст] / А. В. Мартынов, М. В. Бундин, М. Д. Прилуков, Е. Н. Смирнова, Е. В. Ширеева; под науч. ред. А. В. Мартынова. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н. И. Лобачевского, 2020. 227 с.
- 102. Петров М. П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового регулирования: монография [Текст] / М. П. Петров; под ред. А. В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2012. 379 с.
- 103. Плешакова О. В. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: постатейный [Текст] / О. В. Плешакова, А. Н. Королёв. М.: Деловой двор, 2009. 108 с.
- 104. Понкин И. В. Право и цифра: Машиночитаемое право, цифровые модели-двойники, цифровая формализация и цифровая онтоинженерия в праве: учебник [Текст] / И. В. Понкин, А. И. Лаптева; Консорциум «Аналитика. Право. Цифра». М.: Буки Веди, 2021. 174 с.
- 105. Попов Л. Л. Административное право Российской Федерации: учебник [Текст] / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачёв; отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2019. 544 с.

- 106. Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография [Текст] / коллектив авторов; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. 432 с.
- 107. Правовое обеспечение профессиональной деятельности: учебник для СПО [Текст] / под ред. А. Я. Капустина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. 382 с.
- 108. Правовое регулирование государственного контроля: монография [Текст] / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ А. Ф. Ноздрачёв. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012. 480 с.
- 109. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография [Текст] / Л. Л. Арзуманова и др.; отв. ред. Е. Ю. Грачёва; Московский гос. юридический ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). М.: Норма; Инфра-М, 2013. 384 с.
- 110. Предпринимательское право. Правовое сопровождение бизнеса: учебник для магистров [Текст] / И. В. Ершова, Р. Н. Аганина, В. К. Андреев и др.; отв. ред. И. В. Ершова; Министерство образования и науки РФ, Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА). М.: Проспект, 2018. 848 с.
- 111. Предпринимательское право Российской Федерации: учебник [Текст] / отв. ред. Е. П. Губин, А. Г. Лахно. 3-е изд., перераб. доп. М.: Норма; Инфра-М, 2017. 992 с.
- 112. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей: Научно-методическое пособие [Текст] / под общ ред. А. В. Паламарчука. М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. 192 с.
- 113. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов: учебное пособие [Текст] / И. И. Головко, Э. Р. Ислямова, С. И. Коряченцова,

- Д. М. Плугарь. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2017. 99 с.
- 114. Протасов В. Н. Теория государства и права: учебник и практикум для академического бакалавриата [Текст] / В. Н. Протасов. М.: Юрайт, 2019. 487 с.
- 115. Прудников А. С. Административно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина: учебник для студентов вузов, обучающихся по юрид. спец. [Текст] / А. С. Прудников, Х. А. Андриашин. М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1998. 146 с.
- 116. Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник для бакалавров [Текст] / Т. Н. Радько. М.: Проспект, 2018. 495 с.
- 117. Рассказов Л. П. Теория государства и права: углублённый курс: учебник [Текст] / Л. П. Рассказов. М.: РИОР; Инфра-М, 2015. 559 с.
- 118. Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации [Текст] / Е. Е. Ковтун, А. В. Чаплинский, А. В. Кнутов и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. 164 с.
- 119. Россинский Б. В. Административная ответственность: курс лекций [Текст] / Б. В. Россинский. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. 512 с.
- 120. Россинский Б. В. Административное право: учебник [Текст] / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 5-е изд., пересмотр. М.: Норма, 2015. 575 с.
- 121. Россинский Б. В. Административное право: учебник для вузов [Текст] / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 6-е изд., пересмотр. М.: Норма; Инфра-М, 2019. 640 с.
- 122. Россинский Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы: монография [Текст] / Б. В. Россинский. М.: Норма; Инфра-М. 2020. 168 с.

- 123. Рожко К. Г. Принцип деятельности [Текст] / К. Г. Рожко. Томск: Изд-во Томского университета, 1983. 211 с.
- 124. Российское предпринимательское право: учебник [Текст] / Л. В. Андреева и др. / отв. ред. И. В. Ершова, Г. Д. Отнюкова. 4-е изд. М.: Проспект, 2012. 803 с.
- 125. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы [Текст] / П. П. Серков. М.: Норма; Инфра-М, 2012. 479 с.
- 126. Серков П. П. Правоотношение: теория и практика современного правового регулирования: монография: в 3 ч. [Текст] / П. П. Серков. М.: Норма, 2018. 1087 с.
- 127. Система защиты прав человека в Российской Федерации: учебник [Текст] / под ред. Г. Н. Комковой; М-во образования и науки Российской Федерации, ФГБОУ ВО «Саратовский национально-исследовательский государственный ун-т им. Н. Г. Чернышевского». М.: Проспект, 2017. 384 с.
- 128. Скворцова Т. А. Предпринимательское право: учебное пособие [Текст] / Т. А. Скворцова, М. Б. Смоленский; под ред. Т. А. Скворцовой. М.: Юстицинформ, 2014. 400 с.
- 129. Скурко Е. В. Принципы права: монография [Текст] / Е. В. Скурко. М.: Ось-89, 2008. 189 с.
- 130. Смоленский М. Б. Административное право: учебник / М. Б. Смоленский, М. В. Алексеева. М.: КНОРУС, 2018. 248 с.
- 131. Солдатов А. П. Административное право Российской Федерации: учебник [Текст] / А. П. Солдатов, В. А. Мельников. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. 347 с.
- 132. Сорокин В. Д. Административный процесс и административнопроцессуальное право [Текст] / В. Д. Сорокин. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского юридического института, 2002. — 474 с.

- 133. Советское административное право. Государственное управление и административное право: учебник [Текст] / И. А. Азовкин, А. П. Алёхин, П. Т. Василенков, В. Г. Вишняков, и др.; ред. колл.: Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, А. Е. Лунёв, М. И. Пискотин. М.: Юридическая литература, 1978. 360 с.
- 134. Спектор А. А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора) (правовые аспекты): монография [Текст] / А. А. Спектор. М.: НБ-Медиа, 2012. 309 с.
- 135. Стахов А. И. Административное право России: учебник для академического бакалавриата [Текст] / А. И. Стахов, П. И. Кононов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. 510 с.
- 136. Стахов А. И. Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора: учебное пособие [Текст] / А. И. Стахов. М.: РГУП, 2017. 175 с.
- 137. Степашин С. В. Власть Демократия Контроль [Текст] / С. В. Степашин, В. А. Двуреченских, Е. А. Чегринец, Ю. А. Чернавин. М.: Финансовый контроль, 2005. 256 с.
- 138. Тарасов А. М. Государственный контроль в России: монография [Текст] / А. М. Тарасов. М.: Континент, 2008. 672 с.
- 139. Тарасов А. М. Президентский контроль: понятие и система: учебное пособие для преподавателей, курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля [Текст] / А. М. Тарасов. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2004. 642 с.
- 140. Теория государства и права: курс лекций [Текст] / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; Инфра-М, 2017. 640 с.
- 141. Теория государства и права: учебник [Текст] / А. А. Гогин и др.; под ред. А. В. Малько и Д. А. Липинского. М.: Проспект, 2015. 328 с.
- 142. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата [Текст] / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова,

- Ю. А. Дмитриев; под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 516 с.
- 143. Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора): монография [Текст] / А. В. Филатова; под ред. Н. М. Конина; Поволжская акад. гос. службы им. П. А. Столыпина. Саратов: Научная книга, 2009. 279 с.
- 144. Хазов Е. Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: монография [Текст] / Е. Н. Хазов. М.: ЮНИТИ; Закон и право, 2012. 342 с.
- 145. Харыбин А. Ю. Обеспечение административно-правовых гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: монография [Текст] / А. Ю. Харыбин; Министерство внутренних дел РФ, ФГКОУ ВПО «Орловский юридический институт МВД России». Орёл: ОрЮИ, 2012. 110 с.
- 146. Чиркин В. Е. Государственное управление: элементарный курс [Текст] / В. Е. Чиркин; Ин-т государства и права, Акад. правовой ун-т. М.: Юристъ, 2002. 318 с.
- 147. Чиркин В. Е. Контрольная власть [Текст] / В. Е. Чиркин. М.: Юристъ, 2008. 214 с.
- 148. Черников В. В. Судебные, правоохранительные и контрольные органы России: учебник [Текст] / В. В. Черников. 2-е изд. М.: Проспект; ТК Велби, 2002. 686 с.
- 149. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР [Текст] / Е. В. Шорина. М.: Наука, 1981. 301 с.
- 150. Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования [Текст] / Б. С. Эбзеев. М.: Проспект, 2014. 336 с.

- 151. Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности [Текст] / Б. С. Эбзеев. М.: Норма, 2007. 383 с.
- 152. Юридические лица в российском гражданском праве: монография: в 3 т. [Текст] / отв. ред. А. В. Габов, О. В. Гутников, С. А. Синицын; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Инфра-М, 2015. 381 с.

## IV. Научные статьи и иные публикации в периодической печати или материалах конференций:

- 1. Абакумова Е. Б. Проблемы института защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля [Текст] / Е. Б. Абакумова // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2015. № 4. С. 75–79.
- 2. Аблямитов Р. Ш. Соотношение форм и способов защиты прав предпринимателей в гражданско-правовой сфере [Текст] / Р. Ш. Аблямитов // Вопросы управления. 2012. № 4 (21). С. 193–200.
- 3. Адамов Д. С. Анализ основных положений Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [Текст] / Д. С. Адамов, Е. В. Козырев, И. В. Костерин, В. А. Сорокин, Н. О. Щеголева // Актуальные вопросы пожарной безопасности. 2020. № 4 (6). С. 26–32.
- 4. Алехнович А. О. Оценка и корректировка правоприменительной практики контрольных и надзорных органов: индекс административного давления [Текст] / А. О. Алехнович, Л. Л. Анучин // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 7–29.
- 5. Алменов Б. А. Проблема обеспечения гарантий прав и свобод человека [Текст] / Б. А. Алменов // Успехи современного естествознания. 2012. N 0. 10. —
- 6. Арбузова С. А. Сущность и структура государственно-правового механизма управления обеспечением прав и свобод человека и гражданина

- [Текст] / С. А. Арбузова // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 1 (6). С. 84–89.
- 7. Арутюнян Р. Э. Правовое регулирование государственного контроля законности деятельности субъектов зарубежных стран [Текст] / Р. Э. Арутюнян // Университетские чтения 2015. Пятигорск, 13—14 января 2015 г. Пятигорск: Пятигорский государственный лингвистический университет, 2015. С. 203—208.
- 8. Бабич М. Е. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного экологического надзора [Текст] / М. Е. Бабич // Справочник эколога. 2017. № 11. С. 74–75.
- 9. Бакирова Е. Ю. Юридические акты как юридические действия [Текст] / Е. Ю. Бакирова // Проблемы экономики и юридической практики. 2007. № 3. С. 200–201.
- 10. Балаян Э. Ю. Международно-правовые принципы защиты прав и свобод человека и гражданина в условиях глобализации [Текст] / Э. Ю. Балаян, С. С. Сычёв // Российская юстиция. 2019. № 11. С. 18–21.
- 11. Баранов М. Л. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика [Текст] / М. Л. Баранова // Право и жизнь. 2014. № 189 (3). С. 68–100.
- 12. Бобошко В. И. Развитие государственного контроля в России [Текст] / В. И. Бобошко // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 1. C. 148–154.
- 13. Большаков О. Е. Государственный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности в зарубежных странах [Текст] / О. Е. Большаков // Молодой учёный. 2020. № 25 (315). С. 231–233.
- 14. Вагизов Р. Г. Международно-правовые стандарты в сфере защиты прав человека: нормативно-правовая основа международной системы защиты прав человека [Текст] / Р. Г. Вагизов // Российская юстиция. 2008. N 5. С. 34–36.

- 15. Вербицкая М. А. Гарантии реализации прав и исполнения обязанностей потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях [Текст] / М. А. Вербицкая // Актуальные вопросы конституционно-правового регулирования модернизации российского общества (к 20-летию Конституции РФ): сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 14 ноября 2013 года. Рязань: Концепция, 2013. С. 48–51.
- 16. Галицкая Н. В. Понятие и сущность административно-правового обеспечения безопасности в Российской Федерации [Текст] / Н. В. Галицкая // Вестник Саратовской юридической академии. 2014. № 2 (97). С. 110—111.
- 17. Глушко Г. К. Риск-ориентированный государственный контроль (надзор) [Текст] / Г. К. Глушко // Публичное право сегодня. 2018. № 3. С. 10–18.
- 18. Гречкина О. В. Обеспечение прав и законных интересов юридических лиц в режиме процессуализации контрольно-надзорного производства [Текст] / О. В. Гречкина // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 11. С. 22–28.
- 19. Гришковец А. А. Актуальные проблемы совершенствования законодательства о государственном контроле и надзоре [Текст] / А. А. Гришковец // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. С. 130–140.
- 20. Домрачев Д. Г. Риск-ориентированный подход в сфере контрольнонадзорной деятельности административных органов Российской Федерации [Текст] / Д. Г. Домрачев, Д. А. Кожевников // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. — 2015. — № 7. — С. 85–88.

- 21. Дубровский В. Я. О нормативной структуре деятельности человека [Электронный ресурс] / В. Я. Дубровский // Вопросы методологии. 1994. № 3–4. Режим доступа: https://fondgp.ru/old/lib/journals/vm/1994/3-4.html (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 22. Егорова Н. Три года без проверок [Электронный ресурс] /
  Н. Егорова // Экспресс-бухгалтерия. Информационный бюллетень. 2015.
   № 29. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 23. Жеребцов А. Н. Правовые средства обеспечения законности при проведении государственного контроля (надзора) [Текст] / А. Н. Жеребцов // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 3. С. 100–103.
- 24. Зубарев С. М. К вопросу о сущности контрольных процедур в государственном управлении [Текст] / С. М. Зубарев // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 118–127.
- 25. Зубарев С. М. О контроле в системе федеральных органов исполнительной власти [Текст] / С. М. Зубарев // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 6 (58). С. 36–48.
- 26. Зубарев С. М. О некоторых «подводных камнях» реформы надзорной деятельности [Текст] / С. М. Зубарев // 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 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. С. 65–70.
- 27. Зырянов С. М. Теоретические проблемы законодательства о контрольно-надзорной деятельности [Текст] / С. М. Зырянов // 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 г.) / отв. ред.

- А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. С. 110–115.
- 28. Зубарев С. М. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления [Текст] / С. М. Зубарев, А. В. Сладкова // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53–59.
- 29. Ибрагимов А. М. Понятие «гарантии» в праве: общее и особенное в научной трактовке [Текст] / А. М. Ибрагимов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 2 (16). С. 18–22.
- 30. Ирхин Ю. В. Классические и цифровые подходы в государственном управлении в условиях пандемии коронавируса [Текст] / Ю. В. Ирхин // ARS ADMINISTRANDI. Искусство управления. 2020. Т. 12. № 3. С. 367–384.
- 31. Кабашкин В. А. Отличительные особенности современного зарубежного опыта организации контроля [Текст] / В. А. Кабашкин, Е. Ю. Карташева // Международный бухгалтерский учёт. 2011.  $N_{\odot}$  5 (155). С. 50–60.
- 32. Канунникова Н. Г. Реализация административно-правовых норм: теоретические подходы и определение понятия [Текст] / Н. Г. Канунникова // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. Т. 17. С. 648–652.
- 33. Кармолицкий А. А. К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти [Текст] / А. А. Кармолицкий // Законодательство. 2014. № 1. С. 48–58.
- 34. Кнутов А. В. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России [Текст] / А. В. Кнутов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 104–123.
- 35. Кнутов А. В. Осуществление контроля (надзора) государственными и муниципальными учреждениями: проблемы и пути их решения [Текст] /

- А. В. Кнутов, А. В. Чаплинский // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 97–114.
- 36. Комкова Г. Н. Конституционные гарантии прав человека в России [Текст] / Г. Н. Комкова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2016. № 3 (39). С. 31–39.
- 37. Кононов П. И. Проблемы применения органами государственного контроля (надзора) мер административно-правового реагирования на выявленные при проведении проверок нарушения обязательных требований [Текст] / П. И. Кононов, Г. Г. Ившина // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, доцент А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2016. С. 279–294.
- 38. Кочева Д. В. Соотношение полномочий прокурора по выявлению нарушений законов вне уголовно-правовой сферы с полномочиями должностных лиц контролирующих органов [Текст] / Д. В. Кочева // Российский юридический журнал. 2020. № 3 (132). С. 128–134.
- 39. Кравец Ю. П. Реформирование (совершенствование) законодательства в сфере контроля И надзора при осуществлении предпринимательской деятельности [Текст] / Ю. П. Кравец // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Издво Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — C. 161–171.
- 40. Кудилинский М. Н. Контроль как вид государственноуправленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор»

- [Текст] / М. Н. Кудилинский // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8 (57). С. 47–52.
- 41. Куликова Н. С. Внутриведомственный контроль как способ обеспечения законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел [Текст] / Н. С. Куликова. Вестник Воронежского института МВД России. 2015. Note 20.55 10.55
- 42. Кузакбирдиев С. С. Форма реализации рекомендательных норм [Текст] / С. С. Кузакбирдиев // Учёные записки Института государства и права Тюменского государственного университета: сборник научных трудов / Институт государства и права. Тюменский государственный университет. Вып. 2. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2001. С. 50–54.
- 43. Куракин А. В. Специальные гарантии законности в административном праве [Текст] / А. В. Куракин, В. А. Поникарпов, Т. В. Поникарпова, Е. В. Сенатов // Государство и право. 2017. № 12. С. 56–63.
- 44. Лексин И. В. Контроль в системе разделения властей: специфика Российской Федерации [Текст] / И. В. Лексин // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 51. С. 240–260.
- 45. Липунцова А. В. Теоретико-правовые аспекты переходы на рискориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности государства [Текст] / А. В. Липунцова // Учёные записки Павловского отделения РосCMY. 2018. № 9. С. 130–134.
- 46. Мандрыка Е. В. Технологии государственного управления в России [Текст] / Е. В. Мандрыка // Вестник Института экономических исследований. 2017. № 1. С. 138–145.
- 47. Мамонтов А. А. Юридическая сущность целеполагания в сфере внутриведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел [Текст] / А. А. Мамонтов // Административное и муниципальное право. 2018. Note 2018. n

- 48. Мартынов А. В. Использование современных цифровых технологий при осуществлении профилактической деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти [Текст] / А. В. Мартынов // Юрист. 2020. N 10. С. 48–56.
- 49. Мартынов А. В. Обзор устанавливающего законодательства, основные направления и принципы внедрения новых информационных технологий деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих функции контроля и надзора в России [Текст] / А. В. Мартынов // 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. Склярова (Россия, г. Нижний Новгород, 12 апреля 2018 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2018. — С. 8-81.
- 50. Мартынов А. В. Основные направления реформирования современной системы государственного контроля и надзора в России [Текст] / А. В. Мартынов // Административное и муниципальное право. 2016. № 1 (97). С. 37–50.
- 51. Мартынов А. В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности [Текст] / А. В. Мартынов // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2019. № 5. С. 143–165.
- 52. Мартынов А. В. Попытки законодательного разграничения государственного контроля и административного надзора в условиях современной административной реформы в России [Текст] / А. В. Мартынов // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы V Всероссийской научнопрактической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 7–8 июня 2019 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. —

- Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. — С. 27–59.
- 53. Мартынов А. В. Преобразование и оптимизация федеральных органов исполнительной власти в период административной реформы [Текст] / А. В. Мартынов // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики: XIII Международная научнопрактическая конференция (Кутафинские чтения): в 3 ч. М.: Проспект, 2018. С. 54–60.
- 54. Мартынов А. В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес [Текст] / А. В. Мартынов // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.
- 55. Мартынов А. В. Проблемы оптимизации контрольных и надзорных органов в современной России [Текст] / А. В. Мартынов // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, доцент А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2017. С. 85–121.
- 56. Мартынов А. В. Российское государство в режиме «ручного А. В. Мартынов // управления» [Текст] / Теория практика административного права и процесса: материалы шестой Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (пос. Небуг Краснодарского края, 7–9 октября 2011 г.): в 2 ч. Часть I / отв. ред. проф. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. Краснодар: ИП доц. Изд-во A. H. Солодовникова, 2011. C. 65–74.
- 57. Мартынов А. В. К вопросу о понятии избыточных функций государственного управления [Текст] / А. В. Мартынов, И. Ф. Ляпин //

- Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2016.  $N_2$  3. С. 148–152.
- 58. Мартынов А. В. Ключевые подходы к выбору критериев избыточного административного регулирования и избыточных функций органов исполнительной власти [Текст] / А. В. Мартынов, И. Ф. Ляпин, В. В. Черников // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2016. N 4. С. 138—145.
- 59. Мартынов А. В. Административная преюдиция по статье 212.1 УК РФ: вопросы правоприменительной практики [Текст] / А. В. Мартынов, В. В. Черников // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2021. № 10. С. 238–250.
- 60. Масленникова Е. В. Статистика и социология результатов контрольно-надзорной деятельности [Текст] / Е. В. Масленникова, Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков // Экономическая политика. 2020. Т. 15. N 1. С. 90–107.
- 61. Маслов К. В. Риски и угрозы как системообразующие категории государственного контроля (надзора) [Текст] / К. В. Маслов, А. С. Матненко // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 2. С. 132–144.
- 62. Минбалеев А. В. Актуальные вопросы использования цифровых технологий при осуществлении государственного контроля и надзора [Текст] / А. В. Минбалеев // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. С. 100–103.
- 63. Моняк С. Г. Организация государственного финансового контроля в зарубежных странах [Текст] / С. Г. Моняк // <u>Юристъ-Правоведъ</u>. 2011.  $N_{\odot}$  5 (48). С. 113–117.

- 64. Москалькова Т. Н. Защита прав человека в России в условиях пандемии [Текст] / Т. Н. Москалькова // Преценденты Европейского суда по правам человека. 2020. Специальный выпуск. С. 48–59.
- 65. Ноздрачёв А. Ф. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Текст] / А. Ф. Ноздрачёв, С. М. Зырянов, А. В. Калмыкова // Журнал российского права. 2017. № 9 (249). С. 34–46.
- 66. Околелова Ю. Ю. Международно-правовые основы защиты прав граждан Российской Федерации, проживающих за границей [Текст] / Ю. Ю. Околелова // Закон и право. 2019. № 8. С. 32–34.
- 67. Орлова О. Е. Риск-ориентированный подход и области его применения [Электронный ресурс] / О. Е. Орлова // Бухгалтерский учёт. Налогообложение. Аудит. 2017. № 10. Режим доступа: https://www.audit-it.ru/articles/account/court/a53/927369.html (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 68. Палатин А. В. Правовое содержание и правовые последствия реабилитации от незаконных действий контрольно-надзорных органов [Текст] / А. В. Палатин // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. С. 501–514.
- 70. Пахомов А. В. Об особенностях применения нового законодательства об обязательных требованиях на муниципальном уровне

- [Текст] / А. В. Пахомов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С. 41–44.
- 71. Петров Г. М. Поощрения в государственном управлении (правовые аспекты) [Текст] / Г. М. Петров // Общественные науки. 1998. № 4. С. 3–9.
- 72. Погодина Н. А. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе [Текст] / Н.А. Погодина, К.В. Карелин // Российская юстиция. 2012. №3. С.72-74.
- 73. Полянко Н. И. О роли права в предупреждении пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) в Российской Федерации [Текст] / Н. И. Полянко, В. Н. Галузо // Актуальные исследования. 2020. № 8 (11). С. 8–14.
- 74. Поникарпов В. А. Юридические гарантии законности в теории правоохранительной деятельности полиции [Текст] / В. А. Поникарпов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 2 (38). С. 114–119.
- 75. Прибытков Ю. Б. Современные направления реформы контрольнонадзорной деятельности [Текст] / Ю. Б. Прибытков, Л. А. Марянина // Вестник экспертного совета. — 2019. —  $\mathbb{N} \ 2 \ (17)$ . — С. 89–93.
- 76. Приварина А. Н. Основные гарантии прав и свобод человека и гражданина [Текст] / А. Н. Приварина // Марийский юридический вестник. 2005. № 4. С. 76–80.
- 77. Россинский Б. В. Информационные подходы к разграничению контроля и надзора в деятельности государственных органов [Текст] / Б. В. Россинский // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. С. 22–26.

- 78. Россинский Б. В. Правовые границы в деятельности государственных органов при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий [Текст] / Б. В. Россинский // VIII Международная научная конференция «Модернизация экономики и общественное развитие: в 3 кн. / под ред. Е. Г. Ясина. Кн. 3. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2007. С. 479–484.
- 79. Сальников А. В. Достоинства и потенциальная проблематика Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) в Российской Федерации» [Текст] / А. В. Сальников, Т. А. Кузьмина // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. 2021. № 1. С. 10–18.
- 80. Синюгин В. Ю. Административно-правовые гарантии в системе условий и средств реализации прав граждан [Текст] / П. П. Серков // Человек и закон. 2014. № 6. С. 19–26.
- 81. Серков П. П. Административное правоотношение [Текст] / П. П. Серков // Вестник университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019.
   № 6. С. 49–64.
- 82. Скоробогатов А. В. Правовой принцип как философско-правовая категория [Текст] / А. В. Скоробогатов, А. В. Краснов // Юридическая техника. 2020. N 14. С. 308—315.
- 83. Смирнов А. П. Субъективные публичные и субъективные частные права: особенности их защиты [Текст] / А. П. Смирнов // Актуальные проблемы российского права. 2015.  $N_2$  6 (55). С. 109-113.
- 84. Смирнов Д. А. О понятии принципов права [Текст] / Д. А. Смирнов // Общество и право. 2012. № 4 (41). С. 29–37.
- 86. Сморчкова Л. Н. Правовой режим обязательных требований как средства административно-правового регулирования экономических отношений [Текст] / Л. Н. Сморчкова // Право и политика. 2021. № 1. С. 49–53.

- 86. Спектор А. А. К вопросу о соотношении понятий» «государственный надзор» и «государственный контроль» [Текст] / А. А. Спектор // Вестник Московского университета МВД России. 2011.  $N_2$  8. С. 148–151.
- 87. Соловьёва В. В. К вопросу о гарантиях прав и свобод человека и гражданина [Текст] / В. В. Соловьёва // Современные вопросы государства, права, юридического образования: сборник научных трудов по материалам X Международной научно-практической конференции (заочной). 22 декабря 2013 г. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г. Р. Державина, 2014. С. 143–150.
- 88. Солодовниченко Т. А. Элементы субъективного юридического права и юридической обязанности [Текст] / Т. А. Солодовниченко // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2015. № 1 (42). С. 20–23.
- 89. Софронова Д. А. Некоторые вопросы судебной защиты нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля и надзора [Текст] / Д. А. Софронова // Административное и муниципальное право. 2016. № 8 (104). С. 682–686.
- 90. Старилов Ю. Н. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования [Текст] / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 2–13.
- 91. Стахов А. И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора [Текст] / А. И. Стахов // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. С. 23–27.
- 92. Сыропятова С. Б. Прокурорский надзор за осуществлением предпринимательской деятельности [Текст] / С. Б. Сыропятова // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. 2019. Т. 2. № 4. С. 116-123.

- 93. Сыропятова С. Б. Правовое регулирование национальной безопасности и жизнедеятельности в условиях пандемии [Текст] / С. Б. Сыропятова, Л. М. Алланина // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. 2020. Т. 1. № 2 (95). С. 139–147.
- 94. Тарасов А. М. Становление государственного контроля в Советской России [Текст] / А. М. Тарасов // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 4 (48). С. 98–107.
- 95. Таукибиева Ш. Ж. Гарантии прав и свобод граждан в сфере государственного управления [Текст] / Ш. Ж. Таукибиева // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2011. № 2 (22). С. 17–20.
- 96. Титова Е. А. Поощрения в системе государственной службы: проблемы обеспечения субъективного права [Текст] / Е. А. Титова // Административное право и процесс. 2020. № 2 (41). С. 139–148.
- 97. Трофимчук Н. В. Некоторые проблемы института контроля (надзора) предпринимательской деятельности по законодательству Российской Федерации [Текст] / Н. В. Трофимчук // Административное и муниципальное право. 2016.  $N \ge 6$  (102). С. 488–492.
- 98. Туровская В. А. О некоторых проблемах построения эффективной системы федеральных органов исполнительной власти по надзору и контролю [Текст] / В. А. Туровская // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 34–38.
- 99. Туровская В. А. О новой концепции контроля и надзора (на примере федерального государственного контроля и надзора) [Текст] / В. А. Туровская // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 3 (31). С. 232–236.
- 100. Уманская В. П. Современные направления совершенствования системы контрольно-надзорной деятельности [Текст] / В. П. Уманская // 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 г.) отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. С. 116–120.
- 101. Уфимцева Е. В. Различные аспекты понимания категории «принцип права» в отечественной юриспруденции и роль принципов права как субсидиарного критерия разграничения отраслей в системе права [Текст] / Е. В. Уфимцева // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 529–551.
- 102. 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. 165–171.
- 103. Фесько Д. С. Административный контроль (надзор) как функция органов охраны правопорядка [Текст] / Д. С. Фесько // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 74–79.
- 104. 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.
- 105. 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.
- 106. 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор

- А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. С. 181–189.
- 107. 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.
- 108. Хакимов И. А. К вопросу о механизме обеспечения реализации права [Текст] / И. А. Хакимов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1 (96). С. 191–194.
- 109. Цурган Т. Д. Обеспечение прав субъектов малого предпринимательства в контексте реформы государственного контроля (надзора) в 2021 г. [Текст] / Т. Д. Цурган // Конституционализм и государствоведение. 2021. № 1 (21). С. 66–69.
- 110. Чаплинский А. В. Управление рисками при осуществлении государственного контроля в России [Текст] / А. В. Чаплинский, С. М. Плаксин // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 7–29.
- 111. Черников В. В. Контрольно-надзорное усмотрение: природа, понятие, пределы [Текст] / В. В. Черников // 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 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. С. 71–80.
- 112. Чечельницкий И. В. Обеспечение справедливости и прав человека в период пандемии [Текст] / И. В. Чечельницкий // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 11. С. 37–46.
- 113. Чихладзе Л. Т. Конституция России и проблема гарантий прав и свобод человека [Текст] / Л. Т. Чихладзе, А. М. Осавелюк // Журнал «Lex russica» (Русский закон). 2018. № 11 (144). С. 63–68.

- 114. Чмырев С. Н. Виды и организация внутриведомственного контроля в деятельности ОВД [Текст] / С. Н. Чмырев // Административное право и процесс. 2009. № 6. С. 17–20.
- 115. Шагиева Р. В. Государственный контроль и надзор: теоретические аспекты соотношения понятий (на примере финансового контроля) [Текст] / Р. В. Шагиева // Учёные труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2012. № 1. С. 34–39.
- 116. Шевляков С. В. Зарубежный опыт применения рискориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности [Текст] / С. В. Шевляков, Г. И. Сметанкина // Современные технологии обеспечения гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. 2018. № 1(9). С. 446–448.
- 117. Шибаева О. А. Поощрительные нормы в системе правовых норм [Текст] / О. А. Шибаева // Сибирский юридический вестник. 2010. № 1 (48). С. 3–9.
- 118. Шинкарёва О. В. Государственный и муниципальный финансовый контроль: международные стандарты ИНТОСАИ и российское законодательство [Текст] / О. В. Шинкарёва // Финансы. 2015. № 11. С. 56–60.

## V. Диссертации, авторефераты диссертаций:

- 1. Агамагомедова С. А. Административно-правовое регулирование таможенного контроля в Российской Федерации в условиях евразийской интеграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Саният Абдулганиевна Агамагомедова. Нижний Новгород, 2018. 31 с.
- 2. Акопов Л. В. Демократический контроль как государственноправовой институт: теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Леонид Владимирович Акопов. — М., 1997. — 195 с.
- 3. Андриашин X. А. Административно-правовое обеспечение экономических прав граждан России: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Христофор Александрович Андриашин. М., 1997. 258 с.

- 4. Балдина А. С. Административно-правовое регулирование кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Анастасия Сергеевна Балдина. Нижний Новгород, 2018. 29 с.
- 5. Белянская О. В. Механизм непосредственной реализации прав и свобод личности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ольга Викторовна Белянская. Саратов, 2003. 26 с.
- 6. Буденко Н. И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Николай Иванович Буденко. М., 1986. 24 с.
- 7. Бутылин В. Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Валерий Николаевич Бутылин. М., 2001. 459 с.
- 8. Волчанская А. Н. Государственные гарантии защиты прав человека в России: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Алёна Николаевна Волчанская. Саратов, 2013. 26 с.
- 9. Высоцкий С. А. Административно-правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Сергей Алексеевич Высоцкий. Нижний Новгород, 2019. 30 с.
- 10. Высоцкий С. А. Административно-правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Сергей Алексеевич Высоцкий. Нижний Новгород, 2019. 220 с.
- 11. Гаврилкина Ю. В. Административно-правовой статус государственных инспекций в Российской Федерации: 12.00.14 / Юлия Владимировна Гаврилкина. Саратов, 2019. 232 с.
- 12. Гумерова Л. Ш. Административно-правовые гарантии реализации компетенции органов советского государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Люция Шагибаловна Гумерова Л., 1986. 201 с.

- 13. Гурин А. И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Андрей Игоревич Гурин. Саратов, 2004. 217 с.
- 14. Джикаева Ф. З. Правовой режим предпринимательской деятельности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Фатима Зауровна Джикаева. Владикавказ, 2012. 181 с.
- 15. Дьяченко Е. В. Поощрения как позитивные санкции нормы права: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Елена Викторовна Дьяченко. Краснодар, 2011. 31 с.
- 16. Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Сергей Михайлович Зырянов. М., 2010. 497 с.
- 17. Калина Е. С. Государственно-правовой механизм обеспечения права на безопасность личности в Российской Федерации: Теоретическое административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Елена Семёновна Калина. Челябинск, 2004. 186 с.
- 18. Калмыкова А. В. Техническое регулирование в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Анастасия Валентиновна Калмыкова. М., 2020. 317 с.
- 19. Каширина Ю. П. Гражданско-правовой статус индивидуальных предпринимателей в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Юлия Петровна Каширина. Краснодар, 2012. 210 с.
- 20. Ким Е. В. Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ким Евгения Владимировна. Хабаровск, 2012. 23 с.
- 21. Ким Е. В. Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ким Евгения Владимировна. Хабаровск, 2012. 218 с.

- 22. Кулишов Д. Н. Административно-правовое положение граждан Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Денис Николаевич Кулишов. М., 2015. 24 с.
- 23. Лаврик М. А. Гарантии конституционных прав человека: соматический аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Максим Алексеевич Лаврик. Омск, 2006. 232 с.
- 24. Липунцова А. В. Государственный контроль в механизме реализации функций государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Анна Владимировна Липунцова. Тамбов, 2019. 225 с.
- 25. Лошкарёв А. В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Андрей Викторович Лошкарёв. Краснодар, 2009. 25 с.
- 26. Лошкарёв А. В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Андрей Викторович Лошкарёв. Краснодар, 2009. 245 с.
- 27. Макарейко Н. В. Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные проблемы: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / Николай Владимирович Макарейко. Н. Новгород, 2016. 68 с.
- 28. Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Алексей Владимирович Мартынов. Воронеж, 2011. 56 с.
- 29. Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Алексей Владимирович Мартынов. Воронеж, 2011. 662 с.

- 30. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Елена Александровна Маштакова. Волгоград, 2000. 204 с.
- 31. Осьминина В. А. Становление и развитие государственного финансового контроля в России XVII-XIX веков: Историко-экономическое исследование: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.01 / Валентина Александровна Осминина. М., 2004. 142 с.
- 32. Павлов И. Н. Административно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Игорь Николаевич Павлов. СПб., 2006. 24 с.
- 33. Павловский А. И. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Александр Иванович Павловский. М., 1998. 162 с.
- 34. Савенко О. Е. Контрольная функция государственных органов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Оксана Евгеньевна Савенко. М., 2004. 195 с.
- 35. Саидов З. А. Административно-правовое регулирование в сфере экономики: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Заурбек Асламбекович Саидов. М., 2018. 518 с.
- 36. Сидоркин А. С. Принципы права: понятие и реализация в российском законодательстве и судебной практике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Александр Сергеевич Сидоркин. М., 2010. 25 с.
- 37. Синюгин В. Ю. Административно-правовое обеспечение реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Вячеслав Юрьевич Синюгин. М., 2011. 46 с.
- 38. Смородинова Ю. С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: административно-

- правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Юлия Сергеевна Смородинова. Волгоград, 2015. 210 с.
- 39. Спектор А. А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора): правовые аспекты: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03 / Асия Ахметовна Спектор. М., 2012. 55 с.
- 40. Стерлинг М. Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Михаил Робертович Стерлинг. СПб., 2004. 195 с.
- 41. Титова Е. А. Поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы теории и эффективность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Екатерина Алексеевна Титова. Воронеж, 2021. 30 с.
- 42. Филатова А. В. Гарантии административной ответственности граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Анна Валериевна Филатова. Саратов, 2003. 22 с.
- 43. Филатова А. В. Гарантии административной ответственности граждан: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Анна Валериевна Филатова. Саратов, 2003. 175 с.
- 44. Филатова А. В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Анна Валериевна Филатова. Саратов, 2010. 40 с.
- 45. Фролов С. Е. Принципы права: вопросы теории и методологии: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сергей Евгеньевич Фролов. Кострома, 2001. 168 с.
- 46. Хазов Е. Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Евгений Николаевич Хазов. М., 2011. 63 с.

- 47. Цыганкова Я. В. Природа и механизм правового гарантирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Яна Валерьевна Цыганкова. М., 2018. 32 с.
- 48. Цыганкова Я. В. Природа и механизм правового гарантирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Яна Валерьевна Цыганкова. М., 2018. 171 с.
- 49. Черняк Б. А. Законность в организации и деятельности органов государственного управления: дисс... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Борис Анатольевич Черняк. Воронеж, 2003. 280 с.
- 50. Чубенко И. С. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Ирина Сергеевна Чубенко. М., 2013. 228 с.
- 51. Яблонская А. Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Алла Борисовна Яблонская. М., 2009. 175 с.
- 52. Якушев П. А. Правообразующие юридические акты и поступки в механизме правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Павел Алексеевич Якушев. М., 2004. 165 с.

## VI. Аналитические материалы и доклады:

- 1. Аналитическая записка «Обмен лучшими практиками применения риск-ориентированного подхода и оценки эффективности в контрольно-надзорной деятельности», подготовлена Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации совместно с Минэкономразвития России и Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации 17 марта 2016 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ac.gov.ru/files/content/8052/ obobschayuschaya-zapiska-obmen-praktikami-knd-17-03-16-pdf.pdf (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 2. Годовой отчёт о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2019 году //

Официальный сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/public/annual\_reports/Годовой%20отчет%20 о%20деятельности%20Ростехнадзора%20в%202019%20году.pdf (дата обращения: 05.08.2021 г.).

- 3. Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности». Уточнённый годовой отчёт о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы за 2020 год. МВД России. 22 апреля 2021 г. // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс].

   Режим доступа: https://мвд.рф/Deljatelnost/gosprogram/Gosprogramma/ отчет-о-ходе-реализации-программы-2020 (дата обращения: 27.05.2021 г.).
- 4. Государственное регулирование в условиях COVID-19. Итоги 2020 года. Доклад Минэкономразвития России от 28 декабря 2020 г. // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/file/49590347e8849692a3169ad8ec78e70d/gos\_regulirovanie\_v\_usloviyah\_covid19\_itogi\_2020.pdf.pdf (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 5. Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в 2018 году и об эффективности такого контроля (надзора)». Подготовлен Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/activity/control/folder/index.php?sphrase id=2076350 (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 6. Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2019 году». Подготовлен Минэкономразвития России // Официальный сайт информационный

портал Минэкономразвития России «Совершенствование государственного управления» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/614 (дата обращения: 01.07.2021 г.).

- 7. Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2017 году». Подготовлен Минэкономразвития России // Официальный сайт информационный портал Минэкономразвития России «Совершенствование государственного управления» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/505 (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 8. Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2018 году». Подготовлен Минэкономразвития России // Официальный сайт Информационный портал Минэкономразвития России «Совершенствование государственного управления» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/561 (дата обращения: 29.07.2021 г.).
- 9. Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2019 году». Подготовлен Минэкономразвития России // Официальный сайт Информационный портал Минэкономразвития России «Совершенствование государственного управления» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/614 (дата обращения: 29.07.2021 г.).
- 10. Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации в 2020 году». Подготовлен Минэкономразвития России. М., 2021. 47 с. (На 01.08.2021 г. доклад не был опубликован.)

- 11. Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере охраны здоровья граждан и об эффективности такого контроля (надзора) в 2020 году». Подготовлен Федеральной службой в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) // Официальный сайт Росздравнадзора России [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://roszdravnadzor.gov.ru/about/plans (дата обращения: 27.05.2021 г.).
- 12. Доклад Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей «Доклад Президенту РФ -2017» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\_2017.html (дата обращения:  $28.07.2021 \, \Gamma$ .).
- 13. Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей «Доклад Президенту РФ 2018» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\_2018.html (дата обращения: 28.07.2021 г.).
- 14. Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей «Доклад Президенту РФ 2019» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\_2019.html (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 15. Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей «Доклад Президенту РФ 2020» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\_2020.html (дата обращения: 01.07.2021 г.).

- 16. Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей «Доклад Президенту РФ 2021» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\_2021.html (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 17. Контрольно-надзорная И разрешительная деятельность В Российской Федерации. Аналитический 2019 доклад [текст] 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. — 138 с.
- 18. Приложение № 5 «Индекс "Административное давление 2021"» к докладу Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей «Доклад Президенту РФ 2021» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz. ru/doklad\_2021.html (дата обращения: 26.07.2021 г.).
- 19. Приложение № 5 «Социологический опрос "Административная среда в Российской Федерации"» к Докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей к «Докладу Президенту РФ 2019» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам предпринимателей [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\_2019.html (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 20. Основные результаты прокурорской деятельности за январь декабрь 2018 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://genproc.gov.ru/stat/data/1548464/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 21. Основные результаты прокурорской деятельности за январь декабрь 2019 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ

- [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://genproc.gov.ru/stat/data/1795898/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 22. Отчёт о научно-исследовательской работе по теме «Разработка концептуальных и методических основ применения риск-ориентированного подхода организации государственного контроля (надзора) соблюдением требований технических регламентов Союза (Таможенного РΓП союза)» (итоговый); подготовлен «Казахстанский институт стандартизации и сертификации», Астана, 2018 год // Официальный сайт Казахстанского института стандартизации и метрологии [Электронный Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/ pecypc]. NIR/Lists/List/Attachments/191/Отчет%20Риск%20подход%20Итог.pdf обращения: 01.07.2021 г.).
- 23. 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.).
- 24. Судебная статистика РФ. Административные правонарушения. Показатели по отдельным правонарушениям. 2018 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://stat.anu-пресс.pф/stats/adm/t/31/s/1 (дата обращения: 29.07.2021 г.).
- 25. Судебная статистика РФ. Административные правонарушения. Показатели по отдельным правонарушениям. 2019 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://stat.anu-пресс.pф/stats/adm/t/31/s/1 (дата обращения: 29.07.2021 г.).
- 26. Судебная статистика РФ. Административные правонарушения. Показатели по отдельным правонарушениям. 2020 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://stat.anu-пресс.pф/stats/adm/t/31/s/1 (дата обращения: 29.07.2021 г.).

#### VII. Интернет-ресурсы:

- 1. Административная нагрузка на бизнес снизилась по сравнению с прошлым годом // Официальный сайт Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ac.gov.ru/news/page/administrativnaa-nagruzka-na-biznes-snizilas-po-sravneniu-s-proslym-godom-20043 (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 2. Борисова А. М. Надзор за контролёрами. 25 июля 2018 г. № 7 // Интернет-издание о финансовой жизни страны БЮДЖЕТ.RU [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://bujet.ru/article/349708.php (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 3. В Калининградской области запущена первая в стране система удалённого мониторинга в сфере жилищного и строительного надзора. Новости. 21 декабря 2017 г. // Официальный сайт Министерства регионального контроля (надзора) Калининградской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minkontrol.gov39.ru/news/5699/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 4. В 2020 году отменят 200 тысяч плановых проверок бизнеса. 20 мая 2020 г. // Официальный сайт ТАСС [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://tass.ru/ekonomika/8522103 (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 5. Выступление Д. А. Медведева на X Гайдаровском форуме «Россия и мир: национальные цели развития и глобальные тренды». 15 января 2019 г. // Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://government.ru/news/35366/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 6. Выступление Д. А. Медведева на пленарном заседании IX Петербургского международного юридического форума на тему «Право как искусство». 15 мая 2019 г. // Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://government.ru/news/36644/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).

- 7. Государственное регулирование в условиях COVID-19. Итоги 2020 года. 28 декабря 2020 г. // Официальный сайт Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/file/49590347e8849692a3169ad8ec78e70d/gos\_regulirovanie\_v\_usloviya h\_covid19\_itogi\_2020.pdf.pdf (дата обращения: 16.03.2021 г.).
- 8. Дополнительные разъяснения вопросам применения ПО постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 440 **(O)** продлении действия разрешений иных особенностях И разрешительной деятельности в 2020 году» // Официальный сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному [Электронный pecypc]. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/news/64/3113/ (дата обращения: 28.07.2021 г.).
- 9. Исаев Э. А. Подходы к цифровизации контроля в финансовобюджетной сфере. 21 мая 2019 г. №5 // Интернет-издание о финансовой жизни страны БЮДЖЕТ.RU [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://bujet.ru/article/376994.php (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 10. Итоги работы ФНС за 2020 год // Официальный сайт «Бухгалтерия.ru» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.buhgalteria.ru/article/itogi-raboty-fns-za-2020-god (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 11. Как я судился с Роспотребнадзором. Исповедь руководителя юркомпании [Электронный ресурс]. Режим доступа: httphttps://www.yaplakal.com/forum7/topic1633499 (дата обращения: 30.06.2020 г.).
- 12. Каталог национальных стандартов // Официальный сайт Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.rst.gov.ru/portal/gost/home/standarts/catalognational (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 13. Кононова В. Почему мораторий на проверки не означает снижение фискальной нагрузки на бизнес. 30 марта 2020 г. // Официальный сайт

Еженедельного журнала «Профиль» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://profile.ru/economy/kak-izmenilis-nalogovye-proverki-na-fone-pandemii-koronavirusa-270001/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).

- 14. Мишустин М. В. Цифровизация даёт безграничные возможности для совершенствования налогового администрирования. 30 апреля 2019 г. // Официальный сайт «Налоги в мире. Мировые налоговые системы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://worldtaxes.ru/mihail-mishustin-tsifrovizatsiya-daet-vozmozhnosti-dlya-sovershenstvovaniya-nalogovogo-administrirovaniya/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 15. Методические рекомендации по добровольному внутреннему контролю (самоконтроля) соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Утверждены Директором условий и охраны труда Минтруда России 28 декабря 2016 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://git42.rostrud.gov.ru/upload/iblock/80d/method\_recom\_aprobation.pdf (дата обращения: 28.07.2021 г.).
- 16. Методические рекомендации по осуществлению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственного контроля (надзора) за соблюдением требований промышленной безопасности и лицензионных требований с использованием средств дистанционного взаимодействия // Официальный сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/news/66/3121/ (дата обращения: 28.07.2021 г.).
- 17. Методические рекомендации по реализации органами государственного контроля (надзора) Российской Федерации, органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и органами муниципального контроля мер, направленных на повышение результативности и эффективности осуществляемых ими в рамках контрольно-надзорной деятельности проверок. Утв. протоколом заседания

Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.06.2016 г. № 142 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-realizatsii-organami-gosudarstvennogo-kontrolja-nadzora-rossiiskoi/ (дата обращения: 28.07.2021 г.).

- 18. О решениях по итогам заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам. 8 ноября 2016 г. // Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://government.ru/orders/selection/401/25210/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 19. Отмена проверок в связи с коронавирусом. 1 декабря 2020 г. // Официальный сайт TRUDOHRANA.RU (Справочник специалиста по охране труда) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.trudohrana.ru/article/103975-otmena-proverok-v-svyazi-s-koronavirusom (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 20. Письмо Генпрокуратуры России от 16 марта 2021 г. № 76/2-573-2018 «О применении положений постановления Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2020 г. № 1969 // Информационно-правовой портал Гарант.РУ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.garant.ru/products/ ipo/prime/doc/400371243/ (дата обращения: 28.07.2021 г.).
- 21. Письмо ФНС России от 06.10.2020 г. № ЕД-20-15/129 «О проведении камеральных проверок налоговых деклараций по НДС» // Официальный сайт Федеральной налоговой службы [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.nalog.gov.ru/rn77/about\_fts/about\_nalog/10065626/ (дата обращения: 28.07.2021 г.).
- 21. Перечень видов регионального государственного контроля (надзора) и исполнительных органов государственной власти Липецкой области (в соответствии с постановлением администрации Липецкой области от 26 января 2017 г. № 29 «Об утверждении Порядка ведения перечня видов

регионального государственного контроля (надзора) и исполнительных органов государственной власти Липецкой области, уполномоченных на их осуществление») // Официальный портал администрации Липецкой области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.admlip.ru/activities/vidy-regionalnogo-gosudarstvennogo-kontrolyanadzora-i-ispolnitelnykh-organov-gosudarstvennoy-vlasti\_17/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).

- 22. Перечень видов регионального государственного контроля (надзора) в Нижегородской области и органов исполнительной власти Нижегородской области, уполномоченных на их осуществление (по состоянию 12.01.2021 г.) // Официальный сайт на Правительства области [Электронный ресурс]. Нижегородской — Режим доступа: https://government-nnov.ru/?id=204015 (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 23. Правительство готовится сокращать общее число обязательных требований к бизнесу // Официальный сайт Института экономики роста им. П. А. Столыпина [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://stolypin.institute/novosti/pravitelstvo-gotovitsya-sokrashhat-obshhee-chislo-obyazatelnyh-trebovanij-k-biznesu/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 24. Проблемы исполнения контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти // Официальный сайт «Студенческая библиотека онлайн» (Studbooks.net) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://studbooks.net/2054589/pravo/problemy\_ispolneniya\_kontrolno\_nadzornyh\_funktsiy\_organami\_ispolnitelnoy\_vlasti (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 25. Проект цифровизации земельного контроля будет рекомендован к внедрению в других регионах РФ. Новости Подмосковья. 4 июня 2021 г. // Официальный сайт Правительства Московской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/proekt-cifrovizacii-zemelnogo-kontrolya-budet-rekomendovan-k-vnedreniyu-v-drugikh-regionakh-rf (дата обращения: 01.07.2021 г.).

- 26. Рагхурам Г. Раджан (Raghuram G. Rajan), Каким будет государственное управление после пандемии? 25 мая 2020 г. // Project Syndicate (США). Перевод на официальном сайте inosmi.ru. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://inosmi.ru/social/20200526/247502474.html (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 27. Разъяснения Ростехнадзора от 28 апреля 2020 года по вопросам реализации постановления Правительства Российской Федерации № 438 от 03.04.2020 г. // Официальный сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/news/66/3093/ (дата обращения: 28.07.2021 г.).
- 28. Расширенное заседание коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации с участием Президента РФ В. В. Путина по подведению итогов работы за 2020 год. 17 марта 2021 года // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/65165 (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 29. Рекомендации по организации управления рисками внутреннего контроля, внутреннего аудита, работы комитета совета директоров (наблюдательного совета) по аудиту в публичных акционерных обществах. Приложение к письму Банка России от 01.10.2020 г. № ИН-06-28/143 // Официальный сайт Банка России [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://cbr.ru/StaticHtml/File/59420/20201001\_in\_06\_28-143.pdf (дата обращения: 28.07.2021 г.).
- 30. Совещание с участием председателя Правительства РФ Д. А. Медведева на тему «О внедрении систем дистанционного контроля в рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности». 29 октября 2019 г. // Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://government.ru/news/38172/ (дата обращения: 01.07.2021 г.).

- 32. Технический документ: Регулирующие и надзорные органы государств — членов Совета Европы, ответственные за проведение проверочных и контрольных мероприятий в экономической сфере практики и примеры: ПРЕКОП-РФ: Совместный проект структура, Европейского Союза и Совета Европы «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик» / Подготовлен: Флорентин Бланк Джузеппа Оттимофиоре: эксперты Совета Европы//ECCU-PRECOP-TP-6/2015 [Электронный pecypc]. Режим доступа: https://rm.coe.int/16806d855a (дата обращения: 05.08.2021 г.).
- 33. Троценко Р. Посткризисное управление: как пандемия изменит мир, государство и бизнес. 6 апреля 2020 г. // Официальный сайт РБК [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.rbc.ru/opinions/business/06/04/2020/5e8ad3e19a79474519df924d (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 34. Цифровизация школ позволит автоматизировать контроль качества образования. 21 марта 2019 г. // Официальный сайт ТАСС [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6245722 (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 35. Чуйченко К. Проверки должны занимать в деятельности всё меньше и меньше места // Официальный сайт газеты «Коммерсантъ». № 19/П от 4 февраля 2019 г. С. 1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.kommersant.ru/doc/3873378 (дата обращения: 01.07.2021 г.).
- 36. Эксперты ЭИСИ обсудили кризисное управление государства в период пандемии. 13 мая 2020 г. // Официальный сайт РИА «Новости» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ria.ru/20200513/1571385371.html (дата обращения: 01.07.2021 г.).

# Результаты опроса участников V Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства»

(7-8 июня 2019 года)

Количество опрошенных лиц — 68 чел.

1. Ваша оценка соотношения государственного контроля и государственного надзора:

39	разнопорядковые категории
22	надзор - часть контроля
7	контроль - часть надзора

2. Насколько, по Вашему мнению, корректно употреблять понятие «контроль (надзор)»:

8	тавтология
11	вполне корректно
49	лучше понятия «контроль» и «надзор» использовать раздельно

3. Как Вы оцениваете современное состояние теории (науки) контрольно-надзорной деятельности в целом:

26	имеется достаточно высокий уровень научного осмысления проблем государственного контроля
26	созданы основы контрольно-надзорной науки
11	контрольно-надзорная наука находится в начальной стадии развития
3	иное (укажите): - необходимо постоянно развиваться в условиях быстро изменяющихся общественных отношений (1 чел.) - есть множество исследований очень высокого уровня, но нет комплексного подхода к проблемам контроля и надзора (1 чел.) - теория здорово оторвалась от практики, поэтому полноценной наукой считаться не может (1 чел.)

## 4. Какие аспекты государственного контроля с позиций административного права нуждаются в более глубоком научном осмыслении на сегодня (можно несколько ответов):

39	формы, методы, технология гос. контроля
32	правовое регулирование контрольной деятельности
30	гарантии прав граждан и организаций при проведении гос. контроля
30	предмет гос. контроля (обязательные требования)
29	ответственность должностных лиц контрольно-надзорных органов
28	обеспечение законности при проведении гос. контроля
27	критерии оценки эффективности гос. контроля
23	административное усмотрение при проведении гос. контроля
19	понятие и сущность гос. контроля
18	современные информационные технологии в контрольно-надзорной деятельности
15	зарубежный опыт гос. контроля
14	субъекты гос. контроля
13	функции гос. контроля
12	объекты гос. контроля
11	административная ответственность граждан и организаций за нарушения обязательных требований
8	контроль иной деятельности организаций (помимо предпринимательской)
7	контроль деятельности граждан (помимо предпринимательской)
7	принципы гос. контроля
4	контроль деятельности субъектов предпринимательства
4	исторический аспект гос. контроля
2	иное (укажите): - все вышеперечисленное (1 ответ) - обеспечение баланса государства и бизнеса (1 ответ)

## 5. Какие органы из нижеперечисленных, на Ваш взгляд, реализуют контрольные функции наиболее эффективно (можно несколько ответов):

35	налоговые органы
22	органы гос. пожарного надзора
(19	органы контроля за деятельностью, связанной с защитой осударственной тайны
16	органы надзора за соблюдением трудового законодательства (гос. инспекция труда)
14	органы таможенного контроля
13	органы контроля (надзора) в сфере образования
11	органы санитарно-эпидемиологического надзора
11	Государственная инспекция безопасности дорожного движения (ГАИ)
9	финансовые органы
9	миграционные органы
8	органы надзора в области защиты прав потребителей
7	органы гос. надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций
7	органы гос. надзора в области гражданской обороны
6	органы гос. контроля за соблюдением антимонопольного законодательства
6	органы гос. контроля за применением контрольно-кассовой техники
5	органы контроля за уплатой страховых взносов
4	органы государственного ветеринарного надзора
4	органы гос. контроля (надзора) за качеством и оборотом лекарственных средств
2	природоохранные органы (экологический надзор)
2	лицензионно-разрешительные подразделения Росгвардии
2	органы гос. пробирного надзора
2	органы гос. контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса
1	органы земельного надзора
1	органы гос. энергетического надзора
1	органы гос. контроля (надзора) в сфере оказания социальных услуг
1	органы транспортного контроля

### 6. Какие органы из нижеперечисленных, на Ваш взгляд, реализуют контрольные функции неэффективно (можно несколько ответов):

28	органы надзора за соблюдением трудового законодательства (гос. инспекция труда)
26	органы надзора в области защиты прав потребителей
24	органы контроля (надзора) в сфере образования
23	природоохранные органы (экологический надзор)
17	органы гос. контроля за соблюдением антимонопольного законодательства
14	Государственная инспекция безопасности дорожного движения (ГАИ)
14	миграционные органы
14	органы гос. контроля (надзора) за качеством и оборотом лекарственных средств
11	налоговые органы
8	органы земельного надзора
7	органы гос. контроля (надзора) в сфере оказания социальных услуг
6	органы санитарно-эпидемиологического надзора
6	органы транспортного контроля
4	финансовые органы
4	органы таможенного контроля
4	органы гос. ветеринарного надзора
3	лицензионно-разрешительные подразделения Росгвардии
3	органы гос. надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций
3	органы гос. контроля за применением контрольно-кассовой техники
2	органы гос. пожарного надзора
2	органы гос. энергетического надзора
2	органы гос. надзора в области гражданской обороны
2	органы гос. контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса
1	органы контроля за уплатой страховых взносов
1	органы контроля за деятельностью, связанной с защитой государственной тайны
1	органы гос. пробирного надзора

### 7. Какие отступления от установленного порядка контроля, на Ваш взгляд, чаще всего допускаются при проведении проверок (можно несколько ответов):



#### 8. Какова, на Ваш взгляд, основная мотивация работников контрольнонадзорных органов при проведении проверок бизнеса (на основе Вашего личного опыта взаимодействия с ними) (можно несколько ответов):

48	формальное выполнение должностных обязанностей
18	выявление реальных нарушений обязательных требований
16	предупреждение нарушений обязательных требований
14	получение неформального дохода
10	установление неформальных связей
6	оказание содействия в соблюдении обязательных требований
6	выполнение заказа со стороны конкурентов бизнеса
4	затрудняюсь ответить
3	иное (укажите): - требование о наличии штрафов как показателе работы (1 чел.) - выполнение плана проверок (1 чел.) - план пополнения дохода бюджета (1 чел.)

### 9. Ваша общая оценка состояния обязательных требований, предъявляемых на сегодня к проверяемой деятельности граждан и организаций:

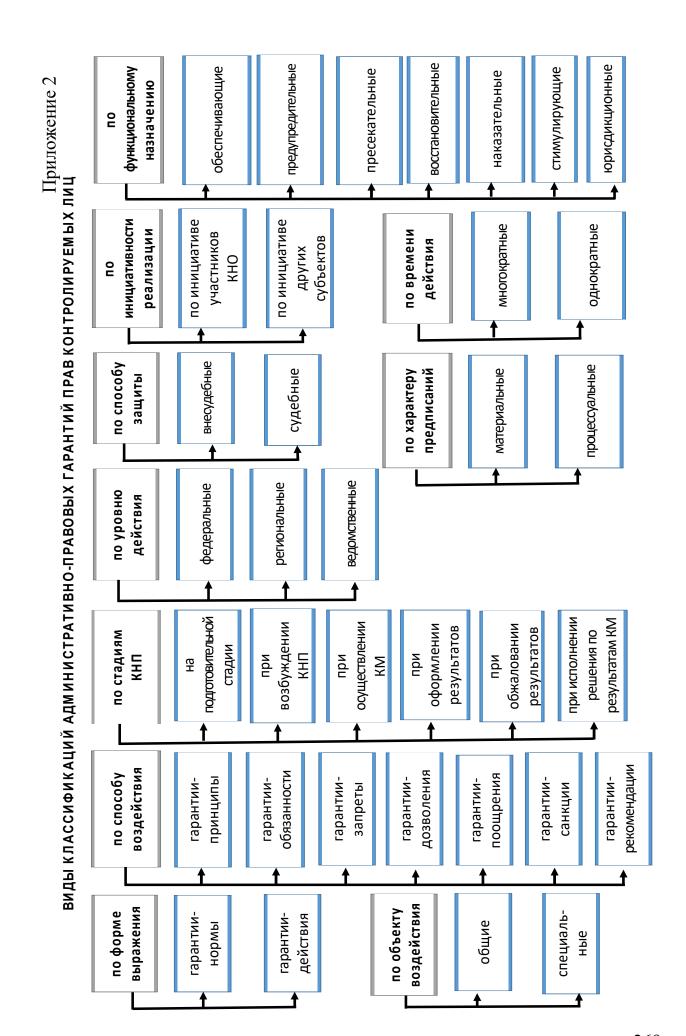
25	в основном обоснованы
24	не обоснованы, учитывают в основном интересы государства
14	не обоснованы, не учитывают ни интересы государства, ни интересы бизнеса
4	затрудняюсь ответить
1	дополнено респондентом: не обоснованы, учитывают лишь интересы бизнеса, а не конкретного человека (1 чел.)
0	да, в полной мере соответствуют интересам государства и бизнеса

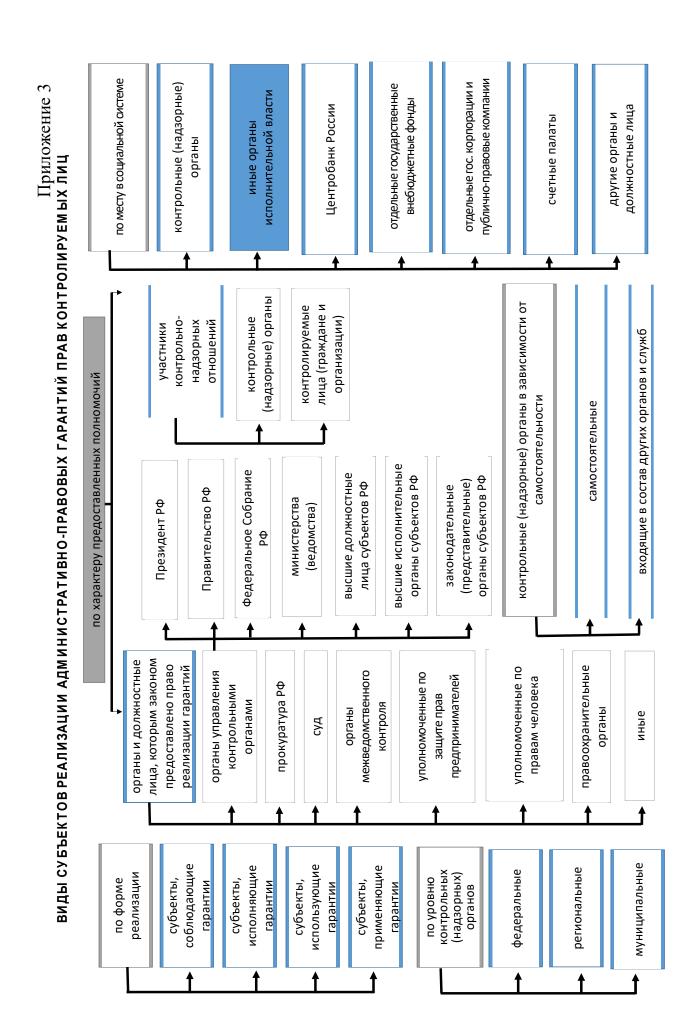
#### 10. Насколько распространёнными, на Ваш взгляд, являются шантаж и вымогательство со стороны должностных лиц контрольных органов:

31	встречаются (изредка)
14	часто
12	за последние 2 года с такими фактами не встречался
7	о таких фактах не знаю
4	широко

### 11. Что нужно, на Ваш взгляд, сделать, чтобы обеспечить проведение государственного контроля в соответствии с его принципами (можно несколько ответов):

43	шире использовать риск-ориентированный подход при проведении контроля
36	шире использовать бесконтактные способы контроля
24	ввести материальную ответственность чиновников за нарушение установленного порядка проведения контроля
17	усилить юридическую (штрафную) ответственность проверяющих за отступления от принципов и требований контроля
6	иные меры (назовите): - воспитывать правильно (1 ответ) - повышение уровня нормативно-правового регулирования и правового уровня должностных лиц (1 ответ) - изменить сам сущностный подход к организации и проведению контроля (надзора). Он должен быть основан на принципах законности, демократизма, эффективности (1 ответ) - необходимо повысить роль общественного контроля и самоконтроля (внутреннего контроля) в корпоративных обращениях (3 ответа)





Проект

## Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"»

#### (в части усиления гарантий прав граждан и организаций)

- 1. Внести в Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (Ч. І). Ст. 5007; 2021, № 27 (Ч. І), ст. 5187) следующие изменения:
  - 1) дополнить статью 36 пунктами 4.1, 4.2, 4.3 и 4.4 следующего содержания:
- «4.1) знакомиться с жалобами граждан, которые стали основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, в том числе с обращениями, поступившими в органы прокуратуры;
- 4.2) знакомиться с документами о результатах осуществлённых в отношении них контрольных (надзорных) мероприятий и действий, давать на них возражения, если таковые имеются;
- 4.3) давать пояснения должностному лицу, принимающему решение по результатам контрольного (надзорного) мероприятия в случаях, когда данное лицо не согласно с результатами рассмотрения протокола консультаций;
- 4.4) 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;
  - 2) дополнить статью 39 пунктами 5 и 6 следующего содержания:
- «5. Объединения юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, саморегулируемые организации вправе:
- 1) обращаться в органы прокуратуры с просьбой принести протест на противоречащие закону нормативные правовые акты, на основании которых проводятся проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- 2) обращаться в суд в защиту нарушенных при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля прав и (или) законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, являющихся членами указанных объединений, саморегулируемых организаций.

- 6. Правом на обжалование решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц обладают также иные лица в соответствии с законодательством Российской Федерации;
  - 3) дополнить статью 40 подпунктом 2.1 следующего содержания:
- «2.1. При рассмотрении жалобы имеет право присутствовать контролируемое лицо (его представитель), которое вправе знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения жалобы, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, давать пояснения по существу рассматриваемой жалобы»;
- 4) дополнить пункт 2 статьи 91 подпунктами 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 следующего содержания:
- «13) выдачу предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счёт мероприятий и действий по контролю (надзору);
- 14) истребование представления документов, информации ранее даты начала проведения проверки;
- 15) осуществление проверки в случае отсутствия руководителя, должностного лица организации или иного работника организации, их представителей, за исключением контрольных (надзорных) мероприятий, контрольных (надзорных) действий, не требующих взаимодействия с контролируемым лицом, а также за исключением случаев, если оценка соблюдения обязательных требований без присутствия контролируемого лица при проведении контрольного (надзорного) мероприятия может быть проведена, а контролируемое лицо было надлежащим образом уведомлено о проведении контрольного (надзорного) мероприятия;
- 16) проведение оценки соблюдения обязательных требований, не затронутых в перечне вопросов, содержащихся в проверочных листах (списках контрольных вопросов), если положением о виде контроля (надзора) предусмотрена обязательность использования при проведении плановой проверки проверочных листов (списков контрольных вопросов);
- 17) изъятие проб (образцов) продукции, материалов, веществ для проведения их исследований (испытаний), измерений без оформления соответствующих протоколов (актов);
- 18) воспрепятствование осуществлению контролируемым лицом, присутствующим при проведении профилактического мероприятия, контрольного (надзорного)

мероприятия, фотосъёмки, аудио- и видеозаписи, если совершение указанных действий не запрещено федеральными законами и если эти действия не создают препятствий для проведения указанных мероприятий;

- 19) проведение оценки деятельности контролируемого лица на основании документов, не являющихся обязательными требованиями;
- 20) истребование у проверяемых лиц документов, не относящихся к предмету проверки;
- 21) участие в проведении контрольных (надзорных) мероприятий и действий экспертов, экспертных организаций, состоящих в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводятся эти мероприятия и действия».
  - 2. Настоящий закон вступает в силу (дата вступления в силу).

Президент Российской Федерации

В. ПУТИН

Москва, Кремль (дата)

Проект

#### О внесении изменения в статью 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 1 (Ч. І). — Ст. 1; 2014.
 № 52 (Ч. І). — Ст. 7545; 2017. — № 31 (Ч. І). — Ст. 4755)) следующее изменение:

#### Статью 19.6.1 изложить в следующей редакции:

«Статья 19.6.1. Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле.

1. Несоблюдение должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, либо государственных или муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные требований законодательства о государственном контроле муниципальном контроле, выразившееся в проведении проверки при отсутствии оснований для её проведения, выдаче гражданам или организациям предписаний или предложений о проведении за их счёт мероприятий и действий по контролю (надзору), истребовании у контролируемых лиц документов, не относящихся к предмету проверки, истребовании представления документов, информации ранее даты начала проведения проверки; нарушение сроков проведения контрольного (надзорного) мероприятия, участии в проведении проверок экспертов, экспертных организаций, состоящих в гражданско-правовых трудовых отношениях c юридическими лицами индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводятся проверки, привлечении к проведению контрольного (надзорного) мероприятия лиц, участие которых не предусмотрено законом, нарушении срока уведомления о проведении проверки, проведении оценки деятельности контролируемого лица на основании документов, не являющихся обязательными требованиями, неуведомлении о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в случае, если такое уведомление является обязательным, совершении в ходе контрольного (надзорного) мероприятия контрольных (надзорных) действий, не предусмотренных федеральным законом для такого вида контрольного

(надзорного) мероприятия; нарушении периодичности проведения планового контрольного (надзорного) мероприятия, отсутствии согласования с органами прокуратуры проведения контрольного (надзорного) мероприятия в случае, если такое согласование является обязательным, — влечёт предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трёх тысяч до пяти тысяч рублей.

- 2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи либо грубое нарушение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, выразившееся в отсутствии оснований проведения контрольных (надзорных) мероприятий, проведении планового контрольного (надзорного) мероприятия, не включённого в соответствующий план проведения контрольных (надзорных) мероприятий, в проведении контрольного (надзорного) мероприятия без распоряжения (приказа) руководителя либо заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) или муниципального контроля либо государственного или муниципального учреждения, осуществляющего контрольные функции, истребовании у проверяемых лиц документов, не относящихся к предмету проверки; проведение оценки деятельности контролируемого лица на основании документов, не являющихся обязательными требованиями, воспрепятствовании осуществлению контролируемым присутствующим проведении лицом, при профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия, фотосъёмки, аудио- и видеозаписи, если совершение указанных действий не запрещено федеральными законами и если эти действия не создают препятствий для проведения указанных мероприятий, проведении оценки соблюдения обязательных требований, не затронутых в перечне вопросов, содержащихся в проверочных листах (списках контрольных вопросов), если положением о виде контроля (надзора) предусмотрена обязательность использования при проведении плановой проверки проверочных листов (списков контрольных вопросов), изъятие проб (образцов) продукции, материалов, веществ для проведения их исследований (испытаний), измерений без оформления соответствующих протоколов (актов); непредставлении протокола (акта) о проведённом контрольном (надзорном) или контрольном (надзорном) действии влечёт административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года.
- 3. Несоблюдение должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), органов

местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, либо государственных или муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные требований законодательства о государственном контроле муниципальном контроле, выразившееся в невнесении информации о проверке в единый реестр проверок, либо в проведении контрольного (надзорного) мероприятия, не включённого в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, за исключением проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований и выездного обследования; непредоставление контролируемому лицу для ознакомления документа с результатами контрольного (надзорного) мероприятия в случае, если обязанность его установлена законом; требование о представления предоставления документов, информации, проб (образцов) продукции (товаров), материалов, веществ, если они не относятся к предмету контрольного (надзорного) мероприятия, а также изъятие оригиналов таких документов; в нарушении два и более раза в течение одного года сроков внесения информации о контрольных (надзорных) мероприятий в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий либо во внесении два и более раза в течение одного года неполной или недостоверной информации о мероприятий по контролю в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, принятии решения по результатам контрольного (надзорного) мероприятия на основании оценки соблюдения положений нормативных правовых актов и иных документов, не являющихся обязательными требованиями, — влечёт предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей».

2. Настоящий закон вступает в силу (дата вступления в силу).

Президент Российской Федерации

В. ПУТИН

Москва, Кремль (дата)

Федеральный закон «О внесении изменений в часть 2 статьи 20 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"»

- 1. Часть 2 статьи 20 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (Ч. І). Ст. 6249; 2009. № 2 (Ч. І). Ст. 6441; 2013. № 49 (Ч. І). Ст. 6338; 2014. № 26 (Ч. І). Ст. 3366; 2014. № 42. Ст. 5615) изложить в следующей редакции:
- «2. Грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля является:
  - 1) отсутствие оснований проведения контрольных (надзорных) мероприятий;
- 2) отсутствие согласования с органами прокуратуры проведения контрольного (надзорного) мероприятия в случае, если такое согласование является обязательным;
- 3) нарушение требования об уведомлении о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в случае, если такое уведомление является обязательным;
- 4) нарушение периодичности проведения планового контрольного (надзорного) мероприятия;
- 5) проведение планового контрольного (надзорного) мероприятия, не включённого в соответствующий план проведения контрольных (надзорных) мероприятий;
- 6) принятие решения по результатам контрольного (надзорного) мероприятия на основании оценки соблюдения положений нормативных правовых актов и иных документов, не являющихся обязательными требованиями;
- 7) привлечение к проведению контрольного (надзорного) мероприятия лиц, участие которых не предусмотрено настоящим федеральным законом;
  - 8) нарушение сроков проведения контрольного (надзорного) мероприятия;
- 9) совершение в ходе контрольного (надзорного) мероприятия контрольных (надзорных) действий, не предусмотренных настоящим федеральным законом для такого вида контрольного (надзорного) мероприятия;

- 10) непредоставление контролируемому лицу для ознакомления документа с результатами контрольного (надзорного) мероприятия в случае, если обязанность его предоставления установлена настоящим федеральным законом;
- 11) проведение контрольного (надзорного) мероприятия, не включённого в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, за исключением проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований и выездного обследования;
- 12) требование представления документов, информации, проб (образцов) продукции (товаров), материалов, веществ, если они не относятся к предмету контрольного (надзорного) мероприятия, а также изъятие оригиналов таких документов;
- 13) выдачу предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счёт мероприятий и действий по контролю (надзору);
- 14) истребование представления документов, информации ранее даты начала проведения проверки;
- 15) осуществление проверки в случае отсутствия руководителя, должностного лица организации или иного работника организации, их представителей, за исключением контрольных (надзорных) мероприятий, контрольных (надзорных) действий, не требующих взаимодействия с контролируемым лицом, а также за исключением случаев, если оценка соблюдения обязательных требований без присутствия контролируемого лица при проведении контрольного (надзорного) мероприятия может быть проведена, а контролируемое лицо было надлежащим образом уведомлено о проведении контрольного (надзорного) мероприятия;
- 16) проведение оценки соблюдения обязательных требований, не затронутых в перечне вопросов, содержащихся в проверочных листах (списках контрольных вопросов), если положением о виде контроля (надзора) предусмотрена обязательность использования при проведении плановой проверки проверочных листов (списков контрольных вопросов);
- 17) изъятие проб (образцов) продукции, материалов, веществ для проведения их исследований (испытаний), измерений без оформления соответствующих протоколов (актов);
- 18) воспрепятствование осуществлению контролируемым лицом, присутствующим при проведении профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия, фотосъёмки, аудио- и видеозаписи, если совершение указанных действий не запрещено федеральными законами и если эти действия не создают препятствий для проведения указанных мероприятий;

- 19) проведение оценки деятельности контролируемого лица на основании документов, не являющихся обязательными требованиями;
- 20) истребование у проверяемых лиц документов, не относящихся к предмету проверки;
- 21) участие в проведении контрольных (надзорных) мероприятий и действий экспертов, экспертных организаций, состоящих в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводятся эти мероприятия и действия».
  - 2. Настоящий закон вступает в силу (дата вступления в силу).

Президент

Российской Федерации

В. ПУТИН

Москва, Кремль

(дата)