

*На правах рукописи*



**СМИРНОВА ЕКАТЕРИНА НИКОЛАЕВНА**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ПРОФИЛАКТИКИ НАРУШЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ  
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ  
(НАДЗОРА)**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки  
(юридические науки)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Нижний Новгород – 2022**

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

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Мартынов Алексей Владимирович**

**Официальные оппоненты:** **Зырянов Сергей Михайлович,**  
доктор юридических наук, профессор, ФГНИУ  
«Институт законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве Российской  
Федерации» / отдел административного  
законодательства и процесса, главный научный  
сотрудник

**Чаннов Сергей Евгеньевич,**  
доктор юридических наук, профессор,  
Поволжский институт управления имени П. А.  
Столыпина – филиал ФГБОУ ВО «Российская  
академия народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте  
Российской Федерации» / кафедра служебного и  
трудового права, заведующий кафедрой

**Ведущая организация:** федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего  
образования «Вятский государственный  
университет»

Защита состоится 16 декабря 2022 года в 14:00 часов на заседании объединённого диссертационного совета 99.2.091.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», по адресу: 603022, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23.

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

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2022 года.

Учёный секретарь диссертационного совета,  
кандидат юридических наук



Прилуков Максим Дмитриевич

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В последние несколько лет мы становимся свидетелями трансформации общественных отношений, возникающих в сфере контрольно-надзорной деятельности. С одной стороны, государство, в лице контрольно-надзорных органов исполнительной власти, обязано обеспечивать защиту охраняемым законом интересам и ценностям, с другой стороны, тотальный контроль за деятельностью контролируемых лиц влечет необоснованное вмешательство в их хозяйственную деятельность и наносит ущерб экономическому развитию страны.

Очевидно, что для обеспечения интересов обеих сторон необходимо изменение действующей системы контрольно-надзорной деятельности с расстановкой акцентов на приоритет профилактического направления контрольно-надзорной деятельности.

Необходимость изменения вектора на реализацию профилактического направления была обозначена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным еще в 2014 г. В обращении к Федеральному собранию он отметил, что необходимо «отказаться от самого принципа тотального, бесконечного контроля»<sup>1</sup> и особенно указал на острую необходимость отслеживать ситуацию в случаях, «где действительно есть риски или признаки нарушений»<sup>2</sup>.

Ключевым шагом во внедрении профилактики нарушений обязательных требований и снижения давления на подконтрольные субъекты является дополнение Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» статьей 8.2, которая предусматривает развитие профилактического направления в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти. Указанная статья была

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 04.12.2014 г. // Российская газета. 2014. № 278.

<sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 04.12.2014 г. // Российская газета. 2014. № 278.

внесена Федеральным законом от 03 июля 2016 г. № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации"».

Однако, несмотря на положительные изменения в законодательстве, соответствующие правоприменительные органы не справились с задачей изменения организации контрольно-надзорной деятельности с учетом акцента на профилактическую деятельность. Профилактические меры осуществлялись крайне неэффективно и малозаметно, что подтверждается и официальной статистикой, и опросом предпринимателей. Так, к примеру, результаты опроса предпринимателей, обнародованные в докладе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2019 г., отмечается, что только 29 % опрошенных посещали мероприятия по профилактике и предупреждению нарушений, проводимые контрольно-надзорными органами. При этом половина респондентов, участвовавших в профилактических мероприятиях, разочаровалась в них<sup>1</sup>.

Оценка бизнесом направлений реформы контрольно-надзорной деятельности и их реализации за период с 2016 г. по 2021 г. показывает, что профилактические мероприятия, по мнению бизнеса, как в 2016 г., так и в 2021 г. реализованы крайне слабо, достижения в этой сфере отсутствуют. Такая оценка подконтрольными субъектами подтверждает мысль о том, что профилактическое направление не реализуется контрольно-надзорными органами на должном уровне, контрольно-надзорная деятельность по-прежнему носит обвинительный уклон, а идея о необходимости выстраивания партнерских взаимоотношений между подконтрольными субъектами и проверяющими органами остается зафиксированной лишь на бумаге.

---

<sup>1</sup> Приложение к докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2019 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/5.pdf> (дата обращения: 07.07.2022).

В новом базовом законе о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле – Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» уделено особое внимание вопросу профилактической деятельности, что подтверждается отражением в законодательной дефиниции, а также в принципах контрольно-надзорной деятельности приоритета профилактического направления деятельности контрольно-надзорных органов.

Однако, нельзя не отметить, что кроме факторов, на которые могут влиять контрольно-надзорные органы исполнительной власти (такие как административные барьеры), регулярно происходят события, наличие которых необходимо учитывать при организации системы контрольно-надзорной деятельности, но предсказать которые не представляется возможным. Так, негативное влияние на экономическую деятельность на территории Российской Федерации в 2021–2022 гг. оказало распространение новой коронавирусной инфекции (COVID-19), в 2022 г. введение экономических санкций, в результате которых Правительство РФ было вынуждено принять меры, направленные на стабилизацию экономики, одной из таких мер стал запрет на проведение контрольных мероприятий. Однако, необходимо отметить, что профилактическим мероприятиям, согласно постановлению Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»<sup>1</sup> напротив определено центральное место в системе государственного контроля (надзора) и их проведение в 2022 г. разрешено.

Все вышеперечисленное обуславливает научный интерес к теме диссертации. Сегодня перед наукой административного права остро стоит необходимость комплексного исследования проблем правового регулирования организации профилактического направления контрольно-надзорных органов исполнительной власти, анализа и систематизации произошедших изменений в

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

законодательстве, разработки предложений по устранению пробелов в юридических нормах, регулирующих общественные отношения в рассматриваемой сфере.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Изучение вопросов правового регулирования профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) является относительно новой сферой в административно-правовой науке и в связи с этим малоизученной темой, однако существует довольно обширная теоретическая база по вопросам правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, а также ряд работ, посвященных обеспечению защиты прав предпринимателей.

Правовые и организационные основы государственного контроля (надзора) исследовались в трудах М. И. Байтина, О. И. Бекетова, В. П. Беляева, Д. Н. Бахраха, В. М. Горшенева, А. И. Гурина, Т. К. Зарубицкой, С. М. Зубарева, С. М. Зырянова, Ю. М. Козловой, В. И. Майорова, А. В. Мартынова, О. С. Минченко, С. Н. Назарова, А. Н. Ноздрачева, Н. И. Побежимовой, Л. Л. Попова, Н. Г. Салищевой, И. А. Склярова, А. И. Стахова, М. С. Студеникиной, А. М. Тарасова, И. Б. Шахова, А. П. Шергина, Е. В. Шориной и некоторых др.

Предпринимательской деятельности как объекту государственного контроля (надзора) была посвящена диссертация А. А. Спектор<sup>1</sup>.

Исследованию вопросов оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности посвящены многие труды, в том числе работы Е. И. Добролюбовой и В. Н. Южакова<sup>2</sup>.

Отдельные вопросы организации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности в различных сферах жизнедеятельности становились объектами диссертационных исследований. Так, например,

---

<sup>1</sup> Спектор А. А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля: надзора, правовые аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. – 403 с.

<sup>2</sup> Добролюбова Е. И., Южаков В. Н. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности: анализ практики и методические рекомендации: монография. М.: Дело, 2017. – 172 с.

отдельные положения диссертационных исследований А. С. Евдокимова<sup>1</sup>, И. В. Жукова<sup>2</sup>, К. В. Карелина<sup>3</sup>, Н. В. Катуковой<sup>4</sup>, А. Е. Маслова<sup>5</sup> раскрывают особенности организации и осуществления профилактической контрольной (надзорной) деятельности органов государственного пожарного надзора.

Некоторые вопросы соблюдения обязательных требований в области использования атомной энергии освещены в кандидатской диссертации М. С. Колтышева<sup>6</sup>, вопросы обеспечения безопасности дорожного движения и соблюдения требований в области дорожного движения исследованы в кандидатской диссертации Д. Г. Домрачева<sup>7</sup>.

Некоторые аспекты реализации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности в сфере здравоохранения были изучены в трудах М. А. Винокуровой<sup>8</sup>, А. Х. Джураева<sup>9</sup>, А. А. Мохова<sup>10</sup>, Т. О. Шилюк<sup>11</sup>, Д. М. Мустафиной-Бредихиной<sup>12</sup>.

В работах С. В. Воронковой<sup>13</sup>, Г. И. Красных<sup>14</sup>, С. М. Петрова<sup>1</sup> нашли свое отражение вопросы административно-правового регулирования контрольно-

---

<sup>1</sup> Евдокимов А. С. Федеральный государственный пожарный надзор за обеспечением пожарной безопасности населенных пунктов: состояние и пути совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. – 218 с.

<sup>2</sup> Жуков И. В. Правовое регулирование деятельности единой системы государственных надзоров в сфере компетенции МЧС России в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. – 181 с.

<sup>3</sup> Карелин К. В. Административно-правовой статус государственного пожарного надзора Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. – 146 с.

<sup>4</sup> Катукова Н. В. Административно-правовые основы организации государственного пожарного надзора в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. – 155 с.

<sup>5</sup> Маслов А. Е. Административно-правовое регулирование организация лицензионной деятельности в сфере пожарной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. – 190 с.

<sup>6</sup> Колтышев М. С. Государственное управление и государственное регулирование в области использования атомной энергии в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. – 166 с.

<sup>7</sup> Домрачев Д. Г. Дорожный надзор государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. Киров, 2009. – 168 с.

<sup>8</sup> Винокурова М. А. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований в области медицинской помощи: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2019. – 251 с.

<sup>9</sup> Джураев А. Х. Правовые отношения в области охраны здоровья граждан РФ как объект государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. – 225 с.

<sup>10</sup> Мохов А. А. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании медицинской деятельности. СПб., 2003. – 208 с.

<sup>11</sup> Шилюк Т. О. Административно-правовое регулирование в области здравоохранения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. – 232 с.

<sup>12</sup> Мустафина-Бредихина Д. М. Административно-правовое регулирование государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. – 236 с.

<sup>13</sup> Воронкова С. В. Государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья трудоспособного населения: административно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2020. – 302 с.

<sup>14</sup> Красных Г. И. Охрана труда в Российской Федерации: система административно-правового регулирования и проблемы обеспечения: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. – 227 с.

надзорной деятельности органов исполнительной власти, в том числе профилактической функции в сфере защиты трудовых отношений.

Таким образом, необходимо отметить, что в российской науке административного права, несмотря на наличие отдельных исследований по вопросам регулирования государственного контроля (надзора), а также на наличие научных статей по теме диссертационного исследования, отсутствуют отдельные комплексные исследования по вопросу административно-правового регулирования профилактики нарушения обязательных требований.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц по профилактике нарушений обязательных требований при реализации функций государственного контроля и надзора.

**Предметом исследования** выступают федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, административно-правовые нормы, регулирующие деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц по профилактике нарушений обязательных требований при реализации функций государственного контроля и надзора, а также научные труды российских и зарубежных ученых, посвященные данной проблематике; административная и судебная практика.

**Целью диссертационной работы** выступает разработка теоретических основ и формирование научных представлений о профилактической деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих функции по государственному контролю и надзору; выявление существующих в этой области проблем, определение путей их решения, рекомендаций по улучшению правоприменительной практики в этой области.

Для достижения указанной цели определены и разрешены следующие **задачи:**

---

<sup>1</sup> Петров С. М. Административно-правовые вопросы организации и осуществления государственного надзора и контроля в сфере трудовых отношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. – 169 с.

– определены понятие, цели, роль и значение деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц по профилактике нарушений обязательных требований при реализации функций государственного контроля и надзора;

– проанализировано современное состояние административно-правового регулирования осуществления профилактики нарушений обязательных требований, реализуемого в ходе исполнения органами исполнительной власти функции государственного контроля и надзора, и определены его недостатки;

– определена необходимость изменения системы принципов профилактической работы контрольно-надзорных органов;

– обозначены основные проблемы в практике реализации профилактических мероприятий органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность;

– проанализированы и предложены способы решения проблем в практике реализации профилактических мероприятий контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти;

– высказаны предложения по совершенствованию административно-правового регулирования профилактического направления контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составляют как общие, так и частные научные методы познания: диалектический, формально-логические (анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия), сравнительно-правовой, историко-правовой, метод анкетирования, статистический, социологические (наблюдение, анализ документов), системный анализ, лингвистический.

Для достижения конкретных результатов исследования использовался: системно-структурный метод, с помощью которого удалось определить значение, цели, задачи профилактической деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти и их должностных лиц. Особую роль играет метод правового моделирования, посредством которого представилось возможным

выявить области полномочий деятельности контрольно-надзорных органов, в которых профилактическая работа практически не осуществляется, а также обоснованы возможности устранения возникших пробелов.

Социологический и статистический методы позволили выявить проблемы реализации профилактических мероприятий органов исполнительной власти и их должностных лиц при осуществлении функций государственного контроля и надзора на современном этапе. Кроме этого, применение социологического метода помогло разработать программу сбора данных, провести анкетирование представителей органов исполнительной власти и организаций с целью изучения роли профилактических мероприятий в ходе осуществления контрольно-надзорных мероприятий федеральными органами исполнительной власти, проанализировать предложения по усовершенствованию правового регулирования данного вопроса.

Посредством лингвистического метода были исследованы имеющиеся дефиниции и предложены новые термины для введения их в научный оборот, а также использования в практической работе по осуществлению профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) федеральными органами исполнительной власти.

Сравнительно-правовой метод использовался при анализе зарубежного законодательства, что позволило выявить особенности осуществления профилактического направления контрольно-надзорной деятельности, соотнести возможность применения положительного зарубежного опыта в контрольно-надзорной деятельности Российской Федерации.

**Теоретическая основа диссертационного исследования** включает в себя труды ученых в области административного права: Ю. Е. Аврутина, А. П. Алехина, Г. В. Атаманчука, А. И. Елистратова, Д. Н. Бахраха, О. И. Бекетова, К. С. Бельского, А. С. Дугенец, С. М. Зубарева, С. М. Зырянова, А. А. Кармолицкого, А. И. Каплунова, Ю. М. Козлова, Н. М. Кониная, П. И. Кононова, Е. Б. Лупарева, В. И. Майорова, М. В. Макарейко, Д. В. Осинцева, Н. И. Побежимовой, Л. Л. Попова, Н. Ф. Поповой,

Б. В. Россинского, А. Ю. Соколова, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, А. И. Стахова, М. С. Студенниковой, Э. В. Талапиной, Ю. А. Тихомирова, В. П. Уманской, Т. Я. Хабриевой, А. П. Шергина, С. Е. Чаннова, В. В. Черникова, В. А. Юсупова, О. А. Ястребова и др. ученых.

Учитывая многоаспектность и сложность объекта диссертационного исследования, автор использовал труды ученых-конституционалистов, а также научные труды в области теории государства и права: С. А. Авакьяна, С. С. Алексеева, В. К. Бабаева, М. В. Баглай, М. И. Байтина, В. М. Баранова, С. И. Вильнявского, С. С. Заикина, С. В. Кабышева, Е. И. Козлова, А. Н. Кокотова, В. В. Комаровой, А. А. Кондрашева, В. М. Корельского, В. Н. Корнева, В. И. Крусс, О. Е. Кутафина, В. В. Лазарева, В. А. Лебедева, Н. В. Макарейко, А. А. Малиновского, М. Н. Марченко, А. В. Малько, Н. И. Матузова, С. В. Нарутто, В. С. Нерсесянца, Л. А. Нудненко, А. М. Осавелюк, Н. Е. Таевой и др.

**Нормативную базу исследования** составили Конституция Российской Федерации, федеральное и региональное законодательство Российской Федерации (далее – РФ), подзаконные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, ненормативные правовые акты, регламенты, а также проекты нормативных правовых актов, методические материалы по теме диссертационного исследования.

**Эмпирическую основу исследования** составляют статистические, информационные, методические материалы, касающиеся административно-правового регулирования профилактической деятельности контрольно-надзорных органов; материалы судебной практики (Конституционного суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, арбитражных судов); данные официальной оценки административной нагрузки на бизнес, проведенной Аналитическим центром при Правительстве РФ (в 2017 г. и 2018 г., среди 10346 и 8638 представителей бизнеса из 85 субъектов РФ); аналитические доклады «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации» за 2018–2021 гг., подготовленные Комитетом по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Российского союза промышленников

и предпринимателей, данные докладов Уполномоченного по правам предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2018–2021 гг., а также результаты проведенного анкетирования среди 38 должностных лиц органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, и 87 представителей предпринимательского сообщества из 4 субъектов РФ (Нижегородская область, Республика Чувашия, Краснодарский край, город федерального значения Москва).

**Научная новизна исследования** заключается в том, что представленная диссертация является одной из первых работ, посвященных научному анализу профилактики нарушений обязательных требований в рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Исследование проблем профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) позволило сформулировать ряд значимых с научной точки зрения теоретических выводов. К примеру, уточнено содержание терминов «профилактика нарушений обязательных требований», «обязательные требования». Кроме того, в работе предложен оригинальный теоретический подход к определению соотношения понятий «профилактика» и «предупреждение», которые часто используются некорректно как в науке административного права, так и в законодательстве Российской Федерации. Системный анализ профилактического направления контрольно-надзорной деятельности позволил выявить основные проблемы, возникающие в процессе правоприменения, и сформулировать пути решения возникших проблем.

В результате проведенного научного исследования:

– *представлен* подход к профилактике нарушений обязательных требований как неотъемлемой части единой системы контрольно-надзорной деятельности, которая не может быть эффективной без активного взаимодействия всех компонентов;

– *выявлены* наиболее значимые проблемы, возникающие при реализации профилактики нарушений обязательных требований контрольно-надзорными

органами, по мнению представителей бизнес-сообщества, их причины и количественное соотношение;

– *обосновано* предложение о необходимости смещения акцента с проведения проверок на профилактику нарушений обязательных требований и увеличение гарантий подконтрольных субъектов при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;

– *сформулирован* взгляд на необходимость изменения критериев оценки эффективности профилактических мероприятий, проводимых контрольно-надзорными органами;

– *проанализированы* принципы профилактики нарушений обязательных требований, реализуемые в правовом регулировании, разработаны предложения о необходимости корректировки системы принципов;

– *предложена* авторская классификация профилактических мер, используемых федеральными органами исполнительной власти;

– *охарактеризована* взаимосвязь контрольно-надзорных мероприятий и профилактических мер контрольно-надзорной деятельности, определены направления совершенствования их взаимодействия;

– *показано* значение и возможности для эффективной реализации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности новых цифровых технологий, *обобщен* существующий опыт и *высказаны* рекомендации по возможным вариантам совершенствования.

По результатам проведенного исследования сформулированы предложения по внесению изменений в нормативные и ненормативные правовые акты, регулирующие вопросы осуществления профилактического направления контрольно-надзорной деятельности.

На защиту выносятся следующие **основные положения**, являющиеся новыми или имеющие элементы новизны:

1. Профилактику нарушений обязательных требований необходимо рассматривать, как минимум, с трех позиций. Во-первых, это комплекс мер социального, экономического, информационного, организационного и правового

характера, направленных на выявление, минимизацию и устранение причин, факторов и рисков, которые могут влиять или оказывают непосредственное воздействие на источники вреда, способствуя тем самым созданию условий для неправомерного, общественно вредного поведения контролируемых субъектов. Во-вторых, проведение профилактических мероприятий способствуют соблюдению контролируемыми лицами обязательных требований, является способом реализации метода стимулирования добровольного правомерного поведения в публичном управлении. В-третьих, это самостоятельная форма контрольно-надзорной деятельности, обладающая своими целями, методами, соответствующим административно-правовым регулированием и взаимосвязанная с иными формами контрольно-надзорной деятельности.

2. Профилактические меры контрольно-надзорной деятельности в зависимости от характера возлагаемых на них задач подразделяются на: административно-профилактические меры информационно-консультационного характера (информирование; обобщение правоприменительной практики, консультирование; профилактический визит); административно-профилактические меры стимулирующего характера (меры стимулирования добросовестности, самообследование); административно-профилактические меры предупредительного характера (объявление предостережения).

3. В существующих условиях нормативно-правового отказа от использования административных регламентов в пользу положений о виде государственного контроля (надзора) как основополагающего источника правового регулирования контрольно-надзорной деятельности подлежит введению новый источник административно-правового регулирования профилактики нарушений обязательных требований – Положение о профилактике нарушений обязательных требований по каждому виду контроля (надзора). Необходимость введения отдельных положений о профилактике нарушений обязательных требований обусловлена тем, что в положениях о виде государственного контроля (надзора) нормы, посвященные столь важному институту контрольно-надзорной деятельности, носят факультативный характер,

не содержат в себе перечни специальных профилактических мероприятий с учетом особенностей поднадзорной сферы, а также отсутствует регламентация процедуры проведения профилактических мероприятий.

4. Доказывается, что предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, по своей правовой природе выступает ненормативным правовым актом, а существующая в теории и практике неопределенность правовой природы приводит к тому, что некоторые субъекты предпринимательской деятельности лишены возможности защиты своих прав в административном и судебном порядке только лишь из-за отсутствия единообразия в вопросе определения правовой природы предостережения.

Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований по своей правовой природе является ненормативным правовым актом, возможность обжалования которого предусмотрена действующим законодательством РФ.

5. Анализ применения такой профилактической меры, как направление контрольно-надзорным органом предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, позволяет заключить, что затягивание сроков исполнения предостережения способно привести к пропуску возможности, когда вред, причиняемый в результате нарушений обязательных требований, будет неустраним. Установленный законодательством срок для уведомления об исполнении предостережения (60 дней) является необоснованно длительным. Определение эффективности данного профилактического мероприятия и границ его применения требует использования риск-ориентированного подхода.

6. Добровольная организация мониторинга сведений об объектах контроля с использованием работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, иных средств сбора или фиксации информации, и (или) автоматизированных информационных систем сбора и обработки данных должна быть отнесена к профилактическим мерам. Подконтрольные лица, находящиеся в режиме

постоянного добровольного мониторинга, должны освободиться от плановых проверок обязательных требований, являющихся предметом такого мониторинга.

Реализация указанной профилактической меры позволит решить ряд проблем, существующих в контрольно-надзорной деятельности. Во-первых, снижение затрачиваемых как финансовых, так и человеческих ресурсов со стороны контрольно-надзорного органа, необходимых для проведения проверок. Во-вторых, снижение коррупциогенного фактора, объясняющееся отсутствием непосредственного контакта между государственным органом и предпринимателем. В-третьих, снижение административного давления и непосредственного вмешательства в деятельность проверяемого лица. В-четвертых, ускорение процесса цифровизации деятельности контрольно-надзорного органа исполнительной власти.

7. Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований выполняет восстановительную функцию, установленный законодательством срок не может в полной мере обеспечить эффективное выполнение заданной функции. Для достижения задач и целей, определенных для предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, необходимо сокращение срока, в течение которого контролируемое лицо обязано уведомить контрольно-надзорный орган.

В связи с этим необходимо внести изменения в Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения». Редакция предлагаемых изменений сформулирована в тексте диссертации.

8. С целью усиления роли и увеличения эффективности применения профилактических мер необходимо более детальное их регулирование Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Редакции предложений по внесению изменений и дополнений в данный закон изложены в тексте диссертации.

**Теоретическая значимость исследования диссертации** заключается в выработке новых и обладающих элементами новизны положений, касающихся механизма правового регулирования профилактики нарушений, обязательных при осуществлении государственного контроля (надзора). Теоретические выводы, сформулированные в ходе проведенного диссертационного исследования, направлены на развитие науки административного права, они могут быть использованы для дальнейших научных изысканий по вопросам, связанным с определением места норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования профилактического направления контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Кроме того, они могут быть использованы при подготовке методических рекомендаций для контрольно-надзорных органов исполнительной власти при организации профилактических мероприятий.

**Практическая значимость диссертации** выражается в том, что ее выводы и положения могут быть использованы в деятельности нормотворческих органов в целях совершенствования нормативных правовых актов, регулирующих организацию профилактического направления контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Проанализированная судебная практика может быть использована для совершенствования правоприменения со стороны Конституционного суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов в вопросе обеспечения единообразия судебной практики при рассмотрении дел.

Сформулированные в диссертации положения и выводы могут быть использованы в ходе подготовки научной, методической и учебной литературы, а также в процессе преподавания дисциплин «Административное право», «Правовые аспекты контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти» и иных дисциплин административного цикла.

**Степень достоверности результатов исследования** подтверждается:

– анализом научных трудов по теории права, конституционному праву, административному праву и административному процессуальному праву;

– использованием общенаучных (анализ, синтез, дедукция, индукция, системно-структурный, аналогия), частно-научных (социологический, наблюдение, статистический), а также специальных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов исследования;

– анализом официальных статистических данных мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов с помощью государственной автоматизированной информационной системы «Управление» за 2011–2021 гг.;

– анализом официальных докладов Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации 2019–2021 гг.;

– проведенным опросом 38 должностных лиц органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, и 87 представителей предпринимательского сообщества.

**Апробация результатов исследования.** Диссертационное исследование обсуждалось и было одобрено на заседании кафедры административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского».

Положения и выводы диссертационного исследования нашли свое отражение в 13-ти научных статьях автора, 6 из которых опубликованы в журналах, входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Выводы и положения диссертационного исследования послужили основой докладов и выступлений на III–VII ежегодных Всероссийских научно-практических конференциях «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (г. Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г., 12 апреля 2018 г., 7–8 июня 2019 г., 1–2 июля 2021 г., 2–3 июня 2022 г.), XIX

международной научно-практической конференции юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова и XVI международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (г. Москва, 27 ноября–7 декабря 2018 г.), XX международной научно-практической конференции юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова и XVII международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (г. Москва, 26–29 ноября 2019 г.), II международной научно-практической конференции «Нижегородские юридические чтения (г. Нижний Новгород, 27 – 28 мая 2021 г.).

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс на юридическом факультете федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им Н. И. Лобачевского» и используются при преподавании таких дисциплин, как «Административное право», «Правовые аспекты контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти», «Разрешительная деятельность», «Контроль и надзор в сфере обращения лекарственных средств».

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяется степень его научной разработанности, обозначаются объект и предмет исследования, формулируются цель и задачи исследования, характеризуются методологическая, теоретическая, эмпирическая и нормативная база исследования, аргументируется научная новизна, формулируются основные выводы и положения, выносимые на защиту, раскрываются теоретическая и практическая значимость исследования, указываются способы и сферы апробации и внедрения результатов диссертационного исследования. Определена структура диссертации.

Первая глава диссертационного исследования — **«Административно-правовые аспекты профилактики нарушений обязательных требований как составной части контрольно-надзорной деятельности»** — состоит из трех параграфов.

В первом параграфе — *«Понятие, роль и значение профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении контрольно-надзорной деятельности»* — соискателем рассмотрен вопрос становления института профилактики нарушений обязательных требований, проведен анализ существующих в науке подходов на дефиниции «профилактика», «предупреждение», «пресечение», «обязательные требования». Сделан вывод о том, что профилактика нарушений обязательных требований – комплекс мер социального, экономического, информационного, организационного и правового характера, направленных на выявление, минимизацию, устранение факторов и рисков, а также условий и причин, имеющих возможность влиять, или оказывающих непосредственное влияние на источники вреда и риска, способствующих созданию условия для неправомерного и общественно вредного поведения контролируемых лиц.

Во втором параграфе — *«Проблемы административно-правового регулирования профилактики нарушений обязательных требований»* —

диссертант рассматривает вопрос различных форм и средств юридического воздействия на контролируемых лиц в исследуемой сфере. Проводится анализ системы нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в исследуемой сфере. Автором диссертационного исследования делается акцент на анализе подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих наибольшее количество вопросов по организации профилактического направления. Делается вывод о необходимости дальнейшего усовершенствования административно-правового регулирования профилактики нарушений обязательных требований путем развития правовой регламентации на уровне подзаконных актов. Предлагается в качестве основополагающего источника правового регулирования контрольно-надзорной деятельности введение нового вида правового источника – Положение о профилактике нарушений обязательных требований по каждому виду контроля (надзора). Необходимость введения отдельных положений о профилактике нарушений обязательных требований обуславливается тем, что в положениях о виде государственного контроля (надзора) нормы, посвященные столь важному институту контрольно-надзорной деятельности, носят факультативный характер, не содержат в себе перечни специальных профилактических мероприятий с учетом особенностей поднадзорной сферы, а также отсутствует регламентация процедуры проведения профилактических мероприятий.

В третьем параграфе — *«Соотношение и взаимосвязь профилактики нарушений обязательных требований с другими видами мероприятий контрольно-надзорной деятельности»* — автор исследования рассматривает вопрос реализации контрольно-надзорных мер (с непосредственным взаимодействием с контролируемыми лицами и без такого), а также профилактических мероприятий.

Сделан вывод о том, что профилактические мероприятия должны выступать в качестве компонента контрольно-надзорной деятельности, а не самостоятельным обособленным институтом. Кроме этого, для эффективной и последовательной реализации всех инструментов, имеющихся в арсенале

контрольно-надзорных органов, необходимо проведение ряда кадровых и организационных мероприятий, направленных на обеспечение заинтересованности должностных лиц в проведении указанных мероприятий, а также активное использование специальных профилактических мер с учетом особенностей поднадзорной среды.

Вторая глава диссертации — **«Особенности осуществления и совершенствование профилактики нарушений обязательных требований контрольно-надзорными органами»** — состоит из трех параграфов.

В первом параграфе — *«Реализация полномочий контрольно-надзорными органами исполнительной власти по профилактике нарушений обязательных требований»* — анализируются полномочия и компетенции должностных лиц контрольно-надзорных органов, осуществляющих профилактические мероприятия. Делается вывод, что полномочия по профилактике нарушений обязательных требований выступают одним из составных элементов полномочий федеральных органов исполнительной власти по осуществлению государственного контроля (надзора). При этом указанное направление не лишено недостатков, присущих всей контрольно-надзорной деятельности, а именно: недостаточности правового регулирования порядка реализации профилактических полномочий, как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта. Предложены изменения в законодательство с целью устранения выявленных пробелов.

Второй параграф — *«Особенности правового регулирования и осуществления административно-профилактических мер»* — посвящен характеристике административно-правовых мер, направленных на профилактику нарушений обязательных требований. Проведен сравнительный анализ профилактических мер, закрепленных в статье 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», и статье 45 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в

Российской Федерации»; сделан вывод о достаточности действующих профилактических мер и необходимости перемещения акцента с количественного на качественный критерий.

Также проанализирован механизм оценки эффективности проведения профилактических контрольно-надзорных мероприятий. Сформулирован вывод о том, что в действующей системе оценки акцент сделан на показатели результативности, что не является корректным в указанном направлении с учетом специфики профилактических мероприятий и должен быть учтен критерий заинтересованности контролируемых лиц.

В третьем параграфе — *«Цифровизация административно-профилактических мер контрольно-надзорной деятельности»* — рассматривается вопрос использования в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности новых форм, методов и инструментов, основанных на современных цифровых технологиях.

В диссертации проведен анализ зарубежного опыта использования цифровых технологий в контрольно-надзорной деятельности, а также рассмотрены вопросы внедрения дистанционных (удаленных) бесконтактных способов проведения профилактических мероприятий.

Диссертантом сделан вывод о том, что активное использование цифровых технологий в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности способствует обеспечению рациональности и целесообразности профилактических мер, сужает пространство для усмотрения со стороны должностных лиц, тем самым обеспечивает соблюдение прав контролируемых лиц.

В **заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы основные научные выводы, а также предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в исследуемой сфере.

**Приложение 1** содержит информацию о количестве проверок, проведенных в рамках федерального государственного контроля (надзора) и регионального государственного контроля (надзора).

В **приложении 2** представлена анкета по вопросам реализации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности (опрос проведен среди должностных лиц контрольно-надзорных органов и представителей бизнеса).

В **приложении 3** приведены результаты анкетирования 38 должностных лиц органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, и 87 представителей предпринимательского сообщества по вопросам реализации профилактики нарушений обязательных требований.

В **приложении 4** представлен проект Федерального закона «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 организации эффективной профилактической деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти для предотвращения и (или) устранения нарушений обязательных требований законодательств).

В **приложении 5** приведен проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации».

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях,  
общим объемом 6,74 п.л.:**

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

1. Смирнова Е. Н. Профилактика нарушений обязательных требований как важнейшее направление деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих функции контроля и надзора [Текст] / Е. Н. Смирнова // Административное право и процесс. – 2018. – № 4. – С. 44–47 (0,46 п.л.).
2. Смирнова Е. Н. Понятие и виды профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в РФ [Текст] / Е. Н. Смирнова // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2018. – № 2. – С. 172–174 (0,46 п.л.).

3. Смирнова Е. Н. К вопросу о реализации мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований при проведении реформы контрольной и надзорной деятельности [Текст] / Е. Н. Смирнова // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2018. – № 6. – С. 145–149 (0,58 п.л.).
4. Смирнова Е. Н. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Российской Федерации о комплексной профилактике нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) [Текст] / Е. Н. Смирнова // Юридическая наука. – 2019. – № 8. – С. 106–109 (0,46 п.л.).
5. Смирнова Е. Н. Об актуальных вопросах использования информационных технологий в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти [Текст] / Е. Н. Смирнова // ВВ: Административное право и практика администрирования. – 2020. – № 2. – С. 27–37 (1,27 п.л.).
6. Смирнова Е. Н. Обеспечение соблюдения прав и свобод личности при осуществлении органами исполнительной власти цифрового контроля [Текст] / Е. Н. Смирнова // ВВ: Административное право и практика администрирования. – 2021. – № 3. – С. 37–45 (1,04 п.л.).

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

7. Смирнова Е. Н. К вопросу о профилактике нарушений обязательных требований в рамках утверждения приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» [Текст] / Е. Н. Смирнова // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всероссийской научно-практической конференции (г. Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. А. В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2017. – С. 174–178 (0,34 п.л.).
8. Смирнова Е. Н. О некоторых вопросах взаимодействия профилактики нарушений обязательных требований с другими видами контрольно-надзорной

деятельности [Текст] / Е. Н. Смирнова // Законность и правопорядок. – 2018. – № 1-2 (18). – С. 57–59 (0,34 п.л.).

9. Смирнова Е. Н. Соотношение и взаимосвязь профилактики нарушений обязательных требований с другими видами контрольно-надзорной деятельности [Текст] / Е. Н. Смирнова // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И. А. Склярова (г. Нижний Новгород, 12 апреля 2018 г.) / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. А. В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2018. – С. 162–172 (0,29 п.л.).

10. Смирнова Е. Н. Внедрение стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля [Текст] / Е. Н. Смирнова // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок. Московская юридическая неделя: материалы XV Международной научно-практической конференции: в 5-ти частях (г. Москва, 28–30 ноября 2018 г.) / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. С. М. Зубарев. – М.: РГ-Пресс, 2019. – С. 168–172 (0,23 п.л.).

11. Смирнова Е. Н. О некоторых вопросах реализации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности (на примере Нижегородской области) [Текст] / Е. Н. Смирнова // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы V Всероссийской научно-практической конференции (г. Нижний Новгород, 7–8 июня 2019 г.) / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. А. В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2019. – С. 364–368 (0,29 п.л.).

12. Смирнова Е. Н. Стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований как принцип и новое профилактическое мероприятие контрольно-надзорных органов в рамках принятия Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в

Российской Федерации» [Текст] / Е. Н. Смирнова // Законность и правопорядок. – 2021. – № 4 (32). – С. 24–28 (0,58 п.л.).

13. Смирнова Е. Н. Трансформация законодательного регулирования профилактического направления контрольно-надзорной деятельности в связи со вступлением в силу Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [Текст] / Е. Н. Смирнова // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции (г. Нижний Новгород, 1 июля 2021 г.) / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. А. В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2021. – С. 168–174 (0,4 п.л.).