

На правах рукописи



СИНЬКОВ ИВАН АНДРЕЕВИЧ

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АКТЫ РЕАГИРОВАНИЯ, ПРИНИМАЕМЫЕ ПО
РЕЗУЛЬТАТАМ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Нижний Новгород – 2025

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

Порываев Сергей Александрович,
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия имени В.М. Лебедева» /
кафедра административного права и процесса
им. Н.Г. Салищевой, доцент кафедры

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

Защита состоится 06 июня 2025 года в 11:00 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, д. 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).

Автореферат разослан «___» _____ 2025 год.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук



Прилуков Максим Дмитриевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В системе публичных органов Российской Федерации одно из важнейших мест занимают органы, осуществляющие функции по контролю и надзору в различных сферах жизни общества. Результаты процессуальной правоприменительной деятельности этих органов по выполнению стоящих перед ними задач, в конечном счете, выражаются в принятии и исполнении предусмотренных законом управленческих решений в форме административного акта, качество и эффективность которого влияют на устойчивость и надежность функционирования общества и государства в целом. В теории административного права, институт административного акта является одним из центральных, поскольку именно с помощью него осуществляются все важнейшие функции публичного управления.

Контрольно-надзорная деятельность, являясь разновидностью публичного управления, самой сутью ориентирована на достижение определенного правового результата. Динамизм данного процесса естественным образом «упирается» в некий итог, имеющий внешнее выражение и выступающий результатом публичного управленческого воздействия на контролируемые лица. Таким внешним выражением управленческого решения в контрольно-надзорной деятельности выступает административный акт реагирования, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Реформа системы государственного контроля и надзора, проводимая в Российской Федерации, взяла курс на усиление превентивного направления деятельности по контролю и надзору, и признала необходимость кардинального изменения построения системы контрольно-надзорной деятельности.

Одним из приоритетов контрольно-надзорной политики, во исполнение Приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»¹,

¹ Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21.12.2016 № 12)) [Электронный ресурс] // URL: <http://static.government.ru/media/files/vu4xfkO2AdpTk1NaJN9gjDNtc69wa5fq.pdf> (дата обращения:

является смещение акцента с проведения контрольно-надзорных проверок на проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), что нашло свое отражение в принципе стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований, закрепленного в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹.

Согласно статистике проведенных и завершенных контрольно-надзорных проверок с 2019 года их количество сократилось более чем в 3 раза (в 2019 г. – проведено 1 520,3 тыс. проверок; в 2020 г. – 408 тыс. проверок; в 2021 г. – 266,4 тыс. проверок; в 2022 г. – 339,1 тыс. проверок; в 2023 г. – 353,9 тыс. проверок), а количество проведенных профилактических мероприятий, начиная с 2022 года, показывает стремительный рост использования контрольно-надзорными органами инструментов профилактики, в результате чего количество профилактических мероприятий впервые превысило число проведенных проверок (с июля по декабрь 2021 г. проведено 132,7 тыс. профилактических мероприятий; в 2022 г. – 1 992,7 тыс. профилактических мероприятий; в 2023 г. – 3 529,2 тыс. профилактических мероприятий)². Данная статистика показывает эффективность новой модели контрольно-надзорной деятельности, но, несмотря на достигнутые результаты, не

01.08.2024).

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2024) // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

² Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2021 году // Министерство экономического развития Российской Федерации. 2022. 72 с. [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/d7300f6fc00ed1118638ad58fb4e7d1f/svodnyy_doklad_o_gosudarstvennom_kontrole_nadzore.pdf (дата обращения: 01.08.2024); Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2022 году // Министерство экономического развития Российской Федерации. 2023. 150 с. [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/0b3a5879d3129306b03d3dc5a92f1b53/doklad_o_gosudarstvennom_kontrole_nadzore_municipalnom_kontrole_v_rossiyskoy_federacii_za_2022_god.pdf (дата обращения: 01.08.2024); Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2023 году // Министерство экономического развития Российской Федерации. 2023. 170 с. [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/d83b47ee1e442440d637d71bf314ed46/doklad_o_gos_kontrole_nadzore_municipalnom_kontrole_v_rf_v_2023_godu.pdf (дата обращения: 01.08.2024).

теряют своей актуальности вопросы качества, эффективности и результативности проводимых контрольно-надзорных мероприятий.

С июля 2021 года количество обращений, поступающих в систему досудебного обжалования, стабильно растет. При этом в динамике поступления обращений не просматривается признаков сезонности – рост носит устойчивый характер на протяжении всего периода. С 2021 года доля направленных жалоб контролируемых лиц на решения и действия должностных лиц контрольно-надзорных органов неуклонно растет (в 2021 г. – 1 418 обращений; в 2022 г. – 3 693 жалобы; в 2023 г. – 5 146 жалоб). Основной причиной обращения контролируемых лиц с жалобой на решения и действия должностных лиц контрольно-надзорных органов являлось несогласие с выявленными нарушениями или назначенными мерами – на эти причины в сумме приходится около 76 % всех жалоб.

Данная динамика обуславливается непроработанностью процедуры принятия решений по результатам контрольно-надзорной деятельности, несовершенством законодательства о контроле (надзоре), недостаточным регулированием требований к содержанию административных актов реагирования контрольно-надзорных органов, отсутствием установленных форм административных актов, дефектностью принимаемых административных актов, а также сложностью соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований в различных сферах и исполнения решений, принятых по результатам контрольно-надзорных мероприятий.

Необходимость изменения сложившегося положения и нормативного закрепления единых подходов к пониманию правовой природы, видов, форм, оснований и исполнения административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, обусловливается целями и задачами проводимой в стране административной реформы. В настоящее время единый подход к пониманию сущности, официальных форм выражения и классификации административных актов реагирования, принимаемых контрольно-надзорными органами, отсутствует и в науке административного права.

Резюмируя вышеизложенное, представляется актуальным проведение

теоретического научного исследования института административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Степень научной разработанности темы исследования. Несмотря на актуальность исследования административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, обнаруживается слабая научная разработанность проблемы, однако существует довольно обширная практическая база по вопросам принятия и исполнения административных актов, принимаемых органами исполнительной власти.

Теоретические, правовые и организационные основы государственного контроля и административного надзора исследовались в трудах Д. Н. Бахраха, М. И. Байтина, О. И. Бекетова, В. П. Беляева, В. М. Горшенева, К. В. Давыдова, И. И. Евтихиева, С. М. Зубарева, С. М. Зырянова, А. А. Кармолицкого, Ю. М. Козлова, Н. М. Кони́на, А. П. Коренева, П. И. Кононова, И. М. Кони́на, Б. М. Лазарева, С. Н. Махиной, В. М. Манохина, А. В. Мартынова, О. С. Минченко, С. Н. Назарова, А. Н. 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, Е. С. Фроловой, В. В. Черникова, И. Б. Шахова, Е. В. Шориной и некоторых др.

Общетеоретические аспекты правовых актов органов исполнительной власти исследовались в трудах В. П. Уманской¹, Р. Ф. Васильева², О. В. Токарева³, С. А. Кулинич⁴, Н. В. Чехун⁵, М. М. Волкова⁶.

Отдельным видам административных актов органов исполнительной власти

¹ Уманская В. П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук / В. П. Уманская. – М., 2014. – 410 с.

² Васильев Р. Ф. Акты управления (понятие и юридические свойства): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Р. Ф. Васильев. – М., 1980. – 33 с.

³ Токарев О. В. Административные акты: материальные и процессуальные проблемы современной теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Токарев. – Воронеж, 2001. – 24 с.

⁴ Кулинич С. А. Правовые акты органов исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Кулинич. – М., 2006. – 28 с.

⁵ Чехун Н. В. Правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Чехун. – Саратов, 2005. – 22 с.

⁶ Волков М. М. Акты советского государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. М. Волков. – Л., 1953. – 13 с.

посвящены диссертационные исследования Д. С. Андреева¹, А. Н. Гвоздевой², И. В. Дементьева³, Е. С. Слесаревой⁴.

В исследовании С. А. Зарембо даются теоретико-методологические основы системы административных актов таможенных органов, а также условия их качества⁵.

В работах К. С. Искаковой⁶, Ф. Ф. Яхина⁷, С. В. Бартенева⁸ проведен теоретико-правовой анализ отдельных административных процедур, связанных с административными актами.

Законность нормативных административно-правовых актов как необходимое условие административно-регулятивной и административно-охранительной деятельности органов исполнительной власти исследована в работе С. А. Порываева⁹.

Правовые формы применения мер административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности исследовались в работах Г. Г. Ившиной¹⁰, Б. Ю. Джамирзе¹¹, О. О. Лебедевой¹², исследования привлечения к

¹ Андреев Д. С. Дефектные административно-правовые акты: дис. ... канд. юрид. наук / Д. С. Андреев. – М., 2011. – 218 с.

² Гвоздева А. Н. Индивидуальные административно-правовые акты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Гвоздева. – М., 2009. – 26 с.

³ Дементьев И. В. Индивидуальные налогово-правовые акты: дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Дементьев. – Воронеж, 2005. – 235 с.

⁴ Слесарева Е. С. Индивидуальные акты управления: дис. ... канд. юрид. наук / Е. С. Слесарева. – М., 1984. – 189 с.

⁵ Зарембо С. А. Административные акты в деятельности таможенных органов: дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Зарембо. – М., 2024. – 239 с.

⁶ Исакова К. С. Отмена и приостановление актов управления: дис. ... канд. юрид. наук / К. С. Исакова. – М., 1987. – 178 с.

⁷ Яхин Ф. Ф. Действие административно-правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ф. Ф. Яхин. – М., 2004. – 24 с.

⁸ Бартенева С. В. Реализация правовых актов управления: проблемы институализации и совершенствования теория и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Бартенева. – Воронеж, 2010. – 24 с.

⁹ Порываев С. А. Законность нормативных административно-правовых актов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Порываев. – М., 2018. – 239 с.

¹⁰ Ившина Г. Г. Административное принуждение в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук / Г. Г. Ившина. – Н. Новгород, 2024. – 249 с.

¹¹ Джамирзе Б. Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований: дис. ... канд. юрид. наук / Б. Ю. Джамирзе. – Саратов, 2018. – 202 с.

¹² Лебедева О. О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного

административной ответственности юридических лиц за правонарушения в области предпринимательской деятельности отражены в диссертациях М. В. Глуховой¹, А. В. Дроздова², Я. Н. Чапурных³.

Административно-правовые аспекты профилактики нарушений обязательных требований как составной части контрольно-надзорной деятельности исследовались в работе Е. Н. Смирновой⁴. В диссертационной работе М. А. Винокуровой⁵ рассмотрено административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований в области медицинской помощи.

Исследование принятия и исполнения решений как стадий административного процесса были отражены в трудах И. М. Лазарева⁶, К. В. Давыдова⁷.

Отсутствие в современной науке административного права исследования, построенного на глубоком осмыслении теоретических и практических проблем принятия, исполнения и контроля за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности при реализации функции государственного контроля и надзора во всех сферах

предупреждения и пресечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. О. Лебедева. – Н. Новгород, 2017. – 33 с.

¹ Глухова М. В. Административная ответственность юридических лиц за правонарушения в области предпринимательской деятельности: проблемы правоприменения и направления совершенствования законодательства: дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Глухова. – Воронеж, 2014. – 316 с.

² Дроздов А. В. Административная ответственность за правонарушения в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Дроздов. – М., 2001. – 178 с.

³ Чапурных Я. Н. Административная ответственность юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук / Я. Н. Чапурных. – М., 2009. – 173 с.

⁴ Смирнова Е. Н. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора): дис. ... канд. юрид. наук / Е. Н. Смирнова. – Н. Новгород, 2022. – 246 с.

⁵ Винокурова М. А. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований в области медицинской помощи: дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Винокурова. – Н. Новгород, 2019. – 251 с.

⁶ Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / И. М. Лазарев. – М., 2002. – 199 с.

⁷ Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук / К. В. Давыдов. – М., 2020. – 655 с.

жизнедеятельности, недостаточная разработанность нормативно-правовой базы по исследуемому вопросу, обусловили выбор тематики настоящей диссертационной работы.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся при принятии, исполнении и контроле за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Предмет исследования составляют административно-правовые нормы, регулирующие деятельность контрольно-надзорных органов и их должностных лиц по принятию, исполнению, контролю за исполнением административных актов реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности, а также правоприменительная практика реализации указанных норм.

Целью диссертационной работы выступают разработка теоретических основ и формирование научных представлений об административных актах реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности; выявление существующих в этой области проблем, определение путей их решения и формулирование рекомендаций по совершенствованию правового регулирования.

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

- определить понятие и сущность административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности;
- охарактеризовать формы административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности;
- систематизировать (классифицировать) формы административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности;
- проанализировать требования, предъявляемые к содержанию административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности;
- изучить основания принятия должностным лицом контрольно-надзорного

органа отдельных форм административных актов реагирования;

- исследовать порядок контроля за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности;
- выработать меры по совершенствованию российского законодательства, регламентирующего правила принятия и исполнения административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Методологическая основа диссертационного исследования представлена системой общенаучных (анализ, синтез, индукция, дедукция, системно-структурный), частнонаучных (статистический) и специальных (формально-юридический, сравнительно-правовой, метод правового моделирования) методов познания.

Применение системно-структурного метода позволило определить значение, цели, задачи и виды административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности. При использовании анализа, синтеза, индукции и дедукции были выявлены признаки рассматриваемых актов и проблемные аспекты нормативного регулирования их принятия и исполнения. Сравнительно-правовой метод позволил выявить особенности отдельных форм административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Применение статистического метода позволило систематизировать и обобщить полученные в ходе проведения исследования статистические данные, сведения из официальных документов государственных органов и должностных лиц, относящиеся к контрольно-надзорной деятельности, и в дальнейшем использовать их при обосновании теоретических положений, выводов и предложений по совершенствованию действующего законодательства, сформулированных в диссертации.

Особое место занимает метод правового моделирования, посредством которого удалось обосновать возможность устранения пробелов законодательства

о требованиях к содержанию административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Посредством лингвистического метода были проанализированы имеющиеся дефиниции и предложены новые термины для введения их в научный оборот, а также использования при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Теоретическую основу исследования составляют научные труды по административному праву и административному процессу Ю. Е. Аврутина, А. Б. Агапова, А. П. Алехина, Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахраха, О. И. Бекетова, В. П. Беляева, Р. Ф. Васильева, О. В. Гречкиной, В. В. Денисенко, К. В. Давыдова, А. С. Дугенец, А. Б. Зеленцова, С. М. Зубарева, С. М. Зырянова, А. А. Кармолицкого, А. И. Каплунова, Ю. М. Козлова, Н. М. Кониная, А. М. Кононова, П. И. Кононова, А. П. Коренева, Б. М. Лазарева, В. В. Лазарева, А. Е. Лунева, В. И. Майорова, Н. В. Макарейко, А. В. Мартынова, М. Я. Масленникова, С. Н. Махиной, В. М. Манохина, Л. А. Мицкевич, А. Ф. Ноздрачева, Д. М. Овсянко, Д. В. Осинцева, Л. Л. Попова, Б. В. Россинского, Н. Г. Салищевой, В. Е. Севрюгина, И. А. Склярова, А. Ю. Соколова, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, А. И. Стахова, М. С. Студеникиной, Ю. А. Тихомирова, В. П. Уманской, В. Ю. Ухова, С. Д. Хазанова, В. В. Черникова, В. Е. Чиркина, А. П. Шергина, В. А. Юсупова, О. А. Ястребова и др.

Учитывая многоаспектность и сложность объекта диссертационного исследования автором также использованы труды ученых-конституционалистов, а также научные труды в области теории государства и права: С.С. Алексеева, В.Б. Исакова, М.Н. Марченко, А.В. Малько, Н.И. Матузова, В.Д. Перевалова, А.С. Пиголкин, В.Н. Протасова и др.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, определяющие правила, формы, требования к административным актам реагирования,

принимаемым по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Эмпирическую основу исследования составляют методические материалы; публичные отчеты и итоговые доклады о правоприменительной практике контрольно-надзорных органов исполнительной власти; материалы судебной практики (Верховный суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, арбитражные суды); аналитические доклады «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации» за 2019–2023 годы, подготовленные Комитетом по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Российского союза промышленников и предпринимателей; сводные доклады о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2021–2023 годы, подготовленные Министерством экономического развития Российской Федерации.

Научная новизна исследования заключается в том, что представленная диссертационная работа является одной из первых работ, посвященных системному анализу общественных отношений, складывающихся в процессе принятия, исполнения и контроля за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности.

В имеющихся научных работах по смежной тематике обособленно изучается лишь предписание об устранении нарушений обязательных требований. Административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности, в административно-правовой науке не выделяются из общего перечня индивидуальных актов, поэтому вопросы особенностей принятия, исполнения и контроля за исполнением указанных актов не имеют детальной теоретической разработанности.

В результате проведенного научного исследования:

- сформулировано авторское понятие административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности, выделены его существенные признаки;

- определено место административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, в структуре контрольно-

надзорного производства;

- исследованы формы административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, на предмет отличительных признаков;

- классифицированы формы административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности по различным основаниям;

- проанализированы требования, предъявляемые к административным актам реагирования, принимаемым по результатам контрольно-надзорной деятельности;

- изучены основания принятия должностными лицами контрольно-надзорных органов административных актов реагирования и порядок их исполнения;

- исследована стадия контроля за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности;

- представлены пути совершенствования правового регулирования правил составления, направления, исполнения административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности.

По результатам проведенного исследования также сформулированы предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты, регулирующие вопросы принятия и исполнения административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Основные положения, являющиеся новыми или имеющие элементы новизны, выносимые на защиту:

1. Административный акт реагирования, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности, представляет собой властное решение уполномоченного должностного лица контрольно-надзорного органа, выраженное в форме акта управленческого воздействия и направленное на контролируемое лицо, иным заинтересованным лицам или адресованное правоохранительным органам с целью предупреждения, пресечения и устранения выявленных нарушений обязательных требований, а также устранения их последствий и

восстановления правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

2. К формам административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности, относятся:

1) предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований;

2) распоряжение (поручение) руководителя контрольно-надзорного органа о подготовке документов и обращении в суд;

3) решение о возбуждении производства по делу об административном правонарушении;

4) уведомление о наличии в действиях контролируемого лица признаков преступления или административного правонарушения;

5) запрос о предоставлении сведений об устранении выявленных нарушений обязательных требований;

6) рекомендации по соблюдению обязательных требований;

7) предостережение о недопущении нарушений обязательных требований.

В современной практике осуществления контрольно-надзорной деятельности помимо наиболее принятых форм административных актов реагирования – предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований и решения о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, наиболее активно принимаются такие формы как предостережение о недопущении нарушений обязательных требований и рекомендации по соблюдению обязательных требований, на которые приходится более 90% от общего количества принятых актов.

3. Исходя из особенностей форм административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, сформулированы следующие дефиниции:

1) предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований – это административный акт контрольно-надзорного органа, выданный по результатам контрольно-надзорного мероприятия контролируемому лицу,

содержащий сведения о выявленных в ходе проведения указанного мероприятия нарушениях обязательных требований и перечень рекомендованных мероприятий по их устранению, возлагающий на него обязанность в установленный (разумный) срок устранить выявленные нарушения и их вредные последствия;

2) предостережение о недопущении нарушений обязательных требований – это административный акт, в котором контрольно-надзорный орган информирует контролируемое лицо о наличии в его действиях (деятельности) потенциальных рисков или фактов, указывающих на возможность нарушения им обязательных требований и о возможных негативных последствиях подобных нарушений, предоставляет рекомендации по устранению выявленных недостатков и обязывает предоставить сведения о принятых мерах по обеспечению соблюдения обязательных требований;

3) рекомендации по соблюдению обязательных требований – это документ, содержащий набор указаний от контрольно-надзорного органа, направленный на помощь в соблюдении контролируемым лицом обязательных требований и профилактику нарушений обязательных требований в соответствующей сфере деятельности, не порождающий для него обязанность их исполнения;

4) распоряжение (поручение) руководителя контрольно-надзорного органа о подготовке документов и обращении в суд – это административный акт, изданный руководителем контрольно-надзорного органа, адресованный подчиненному должностному лицу, который содержит предписание о подготовке юридических (процессуальных) документов для инициирования судебного производства с целью принуждения к исполнению установленных законодательством обязательств контролируемым лицом и (или) защиты неопределенного круга лиц;

5) уведомление уполномоченных органов о наличии в действиях контролируемого лица признаков преступления или административного правонарушения – это принятый контрольно-надзорным органом документ (сообщение), информирующий соответствующие правоохранительные или иные органы публичной власти о выявленных фактах, указывающих на возможное совершение преступления или административного правонарушения с целью

дальнейшего решения вопроса о привлечении лица к административной или уголовной ответственности или принятия иных мер в соответствии с законодательством;

б) запрос о предоставлении сведений об устранении выявленных нарушений обязательных требований – это документ контрольно-надзорного органа, в котором содержится требование к контролируемому лицу предоставить в установленный срок информацию (документы) о мерах, предпринятых им для устранения нарушений обязательных требований, выявленных в ходе контрольно-надзорных мероприятий.

4. Выбор формы административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности, зависит от характера фактов и обстоятельств, выявленных в результате контрольно-надзорной деятельности и наиболее эффективных способов выявления, пресечения и устранения нарушений обязательных требований.

Количество принятых административных актов реагирования конкретной формы зависит от специфики вида контроля (надзора). При этом, в условиях проводимой реформы контрольно-надзорной деятельности и внедрения системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований, при выявлении нарушений обязательных требований или признаков таких нарушений, значительная доля административных актов реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности принимается в форме предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований. Данное положение основано на анализе докладов о правоприменительной практике контрольно-надзорных органов.

5. Множественность форм административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, обуславливает необходимость их классификации по цели принятия:

– юрисдикционные (предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований, распоряжение (поручение) руководителя контрольно-надзорного органа о подготовке документов и обращении в суд, решение о

возбуждении производства по делу об административном правонарушении, уведомление о наличии признаков преступления, административного правонарушения);

- профилактические (рекомендации по соблюдению обязательных требований, предостережение о недопущении нарушений обязательных требований);

- контрольные (запрос о предоставлении сведений об устранении выявленных нарушений обязательных требований).

6. Основания принятия административных актов реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности подразделяются на процессуальные и материальные. Процессуальным основанием выступает принятый в установленной законом форме акт проверки, который приобретает юридическую силу с момента его получения контролируемым лицом. Материальным основанием выступает нарушение обязательных требований либо угроза такого нарушения контролируемым лицом, выявленные в ходе контрольно-надзорного мероприятия. Только при одновременном наличии соответствующего процессуального и материального оснований возможно принятие контрольно-надзорным органом того или иного решения в форме административного акта реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности в рамках контрольно-надзорного производства.

7. Достижение цели контрольно-надзорной деятельности зависит от надлежащей регламентации процедур выбора меры реагирования и порядка исполнения решения, а также качества самих административных актов реагирования, соблюдения требований законности, целесообразности, обоснованности, предъявляемых к их содержанию и эффективности выбранной меры в каждом конкретном случае.

К качественным критериям, влияющим на эффективность административного акта реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности, следует отнести ясность и исполнимость рекомендуемых контрольно-надзорным органом мер; установленный в административном акте

реагирования срок устранения нарушений обязательных требований, исполнимость и правовая определенность обязательных требований.

Данное положение обосновывается сложившейся судебной практикой обжалований административных актов реагирования.

8. Контроль за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, является самостоятельной стадией контрольно-надзорного производства, имеющей свои задачи, процедуры, сроки и действия.

Стадия контроля за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, представляет собой порядок оценки должностным лицом контрольно-надзорного органа исполнения административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, в рамках которой происходит определение количественных или качественных параметров устранения допущенных нарушений обязательных требований.

9. Отсутствие нормативных требований к содержанию, оформлению и принятию административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, способствует принятию дефектных актов, что существенно снижает эффективность контрольно-надзорной деятельности.

Возможное решение данной проблемы представляется во внесении изменений и дополнений в действующее законодательство, регулирующее контрольно-надзорную деятельность, а также в принятии новых нормативно-правовых актов. Предлагается следующее:

– дополнить часть 5 статьи 3 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» следующим пунктом: «6.1) виды решений и актов, принимаемых по результатам контрольно-надзорных (профилактических) мероприятий»;

– внести изменения в Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом», в части добавления Типовой формы «Предписание об устранении

выявленных нарушений обязательных требований»;

– разработать и принять Правительству Российской Федерации правила составления и направления предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, направления контролируемым лицом сведений об устранении выявленных нарушений обязательных требований;

– разработать и принять Правительству Российской Федерации правила направления материалов проверки контрольно-надзорными органами в правоохранительные органы в случае выявления в рамках контрольно-надзорного мероприятия нарушения обязательных требований, содержащих признаки преступлений.

10. Обоснована необходимость в принятии президиумом Верховного суда Российской Федерации обзора судебной практики, складывающейся в связи с проведением контрольно-надзорных мероприятий, и по итогу которых принимаются административные акты реагирования с целью совершенствования правоприменительной практики и единообразного применения Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Теоретическая значимость исследования заключается в разработке положений по вопросам принятия, исполнения и контроля за исполнением административных актов реагирования в контрольно-надзорной деятельности. Они выражаются в определении понятия административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности и выявлении особенностей форм указанных административных актов реагирования. Результаты анализа эмпирической базы способствуют формулированию теоретических представлений о путях повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности за счет регламентации принимаемых административных актов реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Сформулированные в ходе исследования выводы направлены на обогащение административно-правовой науки и дают возможность на их основе продолжить научные разработки, касающиеся указанной тематики.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы для внесения изменений в нормы законодательства, регулирующие контрольно-надзорную деятельность органов публичной власти. Предложения, вынесенные по результатам настоящего диссертационного исследования, могут способствовать преодолению существующих правовых пробелов и коллизий в рассматриваемой сфере.

Также, сформулированные в диссертации выводы могут быть применены в образовательных целях: при преподавании дисциплин: «Административное право», «Административный процесс», «Правовые аспекты контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти» и дисциплин специализации в юридических вузах.

Степень достоверности результатов исследования подтверждается:

- анализом научных трудов по теории права, административному праву и административному процессуальному праву;
- использованием общенаучных (анализ, синтез, дедукция, индукция, системно-структурный, аналогия), частнонаучных (статистический) и специальных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов исследования;
- исследованием аналитических докладов «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации» за 2019–2023 годы, сводных докладов о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2021–2023 годы;
- изучением актуальной судебной практики Верховного суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, арбитражных судов;
- анализом публичных отчетов и итоговых докладов о правоприменительной практике контрольно-надзорных органов в соответствующих сферах деятельности.

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 восьми научных статьях автора, четыре из которых опубликованы в журналах «Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского», «Право и государство: теория и практика», «Образование и право», «Евразийский юридический журнал», входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.

Некоторые выводы и положения диссертационного исследования озвучены в форме докладов и выступлений на VI–IX ежегодной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (г. Нижний Новгород, 1–2 июля 2021 г., 2–3 июня 2022 г., 29–30 июня 2023 г., 4–5 июля 2024 г.), III Всероссийской научной конференции «Революция и эволюция: модели развития в науке, культуре, социуме» (г. Н. Новгород, 26–28 ноября 2021 г.), Международной научно-практической конференции «Теория административного акта. Административный акт и цифровые технологии публичного управления» (г. Н. Новгород, НИУ «Высшая школа экономики», 11–12 октября 2024 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 дисциплин «Административное право», «Административный процесс», «Правовые аспекты контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти», «Промышленная безопасность».

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 обоснована актуальность темы диссертационного исследования; определена степень её научной разработанности, объект и предмет исследования, обозначены цель и задачи исследования, раскрыта методологическая, теоретическая, эмпирическая и нормативная основа исследования; аргументирована научная новизна; сформированы основные положения, выносимые на защиту; раскрыта теоретическая и практическая значимость исследования; указаны сведения о степени достоверности; приведены данные об апробации результатов исследования; отражена структура диссертационного исследования.

Первая глава диссертационного исследования – **«Правовая природа и нормативно-правовое регулирование актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности»** – состоит из трех параграфов.

Первый параграф – *«Понятие и сущность административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности»* – посвящен рассмотрению административного акта реагирования как одной из форм управленческой деятельности. Автор приходит к выводу что административный акт реагирования является разновидностью административного акта и представляет собой как форму властного решения должностного лица контрольно-надзорного органа, так и правовое средство реализации полномочий контрольно-надзорных органов. Доказано, что исследуемые акты обладают специфическими признаками, к которым соискатель относит цель принятия акта,

форму и структуру акта, сферу применения акта и адресность акта. На основе выделенных признаков, соискатель сформулировал понятие административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Во втором параграфе – *«Виды административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности»* – проведен анализ решений, принимаемых по результатам контрольно-надзорных мероприятий, закрепленных в части 2 статьи 90 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». На основе проведенного анализа, соискателем были выделены формы административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, а также определены цели и условия их принятия, особенности и отличия между собой.

Исходя из особенностей форм административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, соискателем были сформулированы дефиниции выделенных форм.

Сделан вывод о том, что выбор формы административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности, зависит от характера фактов и обстоятельств, выявленных в результате контрольно-надзорной деятельности и наиболее эффективных способов выявления, пресечения и устранения нарушений обязательных требований.

Третий параграф – *«Нормативно-правовое регулирование административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности»* – посвящен исследованию законодательства на предмет установления требований к содержанию и форме административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Ретроспективный анализ законодательства о контрольно-надзорной деятельности установил отсутствие конкретных форм и требований к административным актам реагирования до реформы контрольно-надзорной

деятельности, что не отвечало требованиям определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм.

В результате анализа действующего нормативного правового регулирования, диссертант установил положительное влияние реформы контрольно-надзорной деятельности на разрешение проблемы свободы усмотрения органов в выборе решений и при выборе налагаемых административных мер, их форм, а также сроков и порядка их исполнения.

При этом выявлено, что принятию дефектных административных актов реагирования способствуют недостатки нормативного правового регулирования в виде отсутствия закрепления в положениях о виде контроля (надзора) норм о том, какие решения контрольно-надзорные органы могут приниматься по результатам контрольно-надзорных мероприятий, основания и критерии принятия тех или решений, перечень мер, принимаемых в отношении контролируемых лиц, сроков и условий их исполнения.

С целью устранения выявленных проблем соискателем предложены изменения в действующее законодательство, регулирующее контрольно-надзорную деятельность. Также предлагается принять новые нормативно-правовые акты, регулирующие правила составления и направления предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований, а также правила направления материалов проверки контрольно-надзорными органами в правоохранительные органы в случае выявления в рамках контрольно-надзорного мероприятия нарушения обязательных требований, содержащих признаки преступлений.

Вторая глава диссертационного исследования – **«Административные акты реагирования, принимаемые в рамках контрольно-надзорного производства»** – состоит из трех параграфов.

Первый параграф – *«Основания принятия актов реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности»* – включает исследование стадии принятия решения по итогам контрольно-надзорного или профилактического мероприятия. Автором анализируются необходимые условия

для принятия административного акта реагирования, что позволяет выделить материальное и процессуальное основания их принятия.

Констатируется, что выявление в ходе контрольно-надзорного мероприятия фактов нарушений обязательных требований или угрозы таких нарушений является материальным основанием принятия административного акта реагирования по итогам контрольно-надзорной деятельности. Исследуется понятие нарушения обязательных требований как формы неправомерного поведения, признаки такого нарушения и виды. Проводится сравнительный анализ нарушения обязательных требований и административного правонарушения.

Значительное внимание автор уделил порядку и форме фиксации нарушений обязательных требований, выявленных в ходе контрольно-надзорного мероприятия, отнеся акт контрольного (надзорного) мероприятия к процессуальному основанию принятия административного акта реагирования.

Второй параграф – *«Исполнение административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности»* – посвящен анализу исполнения административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности как основной стадии контрольно-надзорного производства. Исследованы цели, основания и порядок проведения административных процедур, входящих в данную стадию.

Автор определяет и анализирует причины обжалования решений, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности. На основе действующих норм и судебных решений сформулирован перечень требований к административным актам реагирования.

Обоснован вывод о том, что качество исполнения административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, зависит от качества регламентации процедур выбора меры реагирования.

Акцентируется внимание на необходимости оценки эффективности административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности. Автором выявлены качественные и количественные критерии, влияющие на эффективность административного акта реагирования.

Третий параграф – «*Контроль за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности*» – посвящен мерам по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений обязательных требований, предупреждению нарушений обязательных требований в целях предотвращения возможного причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Рассмотрен дискуссионный вопрос выделения стадий в рамках контрольно-надзорного производства. Автор исследует сущность контроля за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности путем выявления целей и задач, стоящих перед данной деятельностью и определения порядка ее осуществления.

Сделан вывод, что контроль за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности может рассматриваться не только как самостоятельный предмет государственного контроля (надзора), муниципального контроля, но и как самостоятельная стадия контрольно-надзорного производства.

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 административных актов реагирования, принятых по результатам контрольно-надзорной деятельности в 2023 году (по отдельным видам контроля).

В **приложении 2** представлен проект приказа Министерства экономического развития Российской Федерации «О внесении изменений в приказ Минэкономразвития России от 31 марта 2021 г. № 151 «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом» (в части установления Типовой формы предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований)

В **приложении 3** представлен проект Федерального закона «О внесении

изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в части закрепления в Положениях о видах контроля (надзора) перечня видов решений и актов, принимаемых по результатам контрольно-надзорных (профилактических) мероприятий).

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях,
общим объемом около 4.0 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, на соискание ученой степени доктора наук:

1. Синьков И.А. Административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности: понятие, сущность, признаки [Текст] / И.А. Синьков // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2023. – № 6. – С. 120-125 (0,7 п.л.).
2. Синьков И.А. Основания принятия административных актов реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности [Текст] / И.А. Синьков // Право и государство: теория и практика. – 2024. – № 9 (237). – С. 196-199 (0,5 п.л.).
3. Синьков И.А. Нормативно-правовое регулирование административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности [Текст] / И.А. Синьков // Образование и право. – 2024. – № 10. – С. 200-206 (0,88 п.л.).
4. Синьков И.А. Контроль за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности [Текст] / И.А. Синьков // Евразийский юридический журнал. – 2024. – № 12 (199). – С. 176-178 (0,35 п.л.).

II. Научные статьи, опубликованные в других печатных изданиях:

5. Синьков И.А. Контроль за исполнением административных актов реагирования,

принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности [Текст] / И.А. Синьков // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 1 июля 2021 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, профессор А.В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2021. – С. 175-178 (0,33 п.л.).

6. Синьков И.А. Контроль и надзор: парадигма развития в науке [Текст] / Ю.И. Головизнина, И.А. Синьков // Революция и эволюция: модели развития в науке, культуре, социуме: Труды III Всероссийской научной конференции / Под общей ред. А.М. Фейгельмана. – М.: Изд-во «Русское общество истории и философии науки», 2021. – С. 451-455 (0,2/0,4 п.л.).

7. Синьков И.А. Специфические черты административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности [Текст] / И.А. Синьков // Законность и правопорядок. – 2022. – № 1. – С. 23-25 (0,35 п.л.).

8. Синьков И.А. Нормативно-правовое регулирование административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности [Текст] / И.А. Синьков // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VII Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 300-летию образования прокуратуры России (Россия, г. Нижний Новгород, 2-3 июня 2022 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А.В. Мартынов. – М.: ООО «Буки Веди», 2023. – С. 403-407 (0,69 п.л.).