

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

На правах рукописи



СИНЬКОВ

Иван Андреевич

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

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

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

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Мартынов Алексей Владимирович

Нижний Новгород – 2025

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Правовая природа и нормативно-правовое регулирование административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности.....	23
§ 1. Понятие и сущность административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности	23
§ 2. Виды административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности	56
§ 3. Нормативно-правовое регулирование административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности	101
Глава 2. Административные акты реагирования, принимаемые в рамках контрольно-надзорного производства	120
§ 1. Основания принятия административных актов реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности	120
§ 2. Исполнение административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности	134
§ 3. Контроль за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности	164
Заключение.....	177
Библиографический список.....	188
Приложения.....	231

Введение

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:

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

<http://static.government.ru/media/files/vu4xfkO2AdpTk1NaJN9gjDNtc69wa5fq.pdf> (дата обращения: 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).

результаты, не 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. Кониная, А. П. Коренева, П. И. Кононова, И. М. Кониная, 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,

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.

С. А. Кулинич¹, Н. В. Чехун², М. М. Волкова³.

Отдельным видам административных актов органов исполнительной власти посвящены диссертационные исследования Д. С. Андреева⁴, А. Н. Гвоздевой⁵, И. В. Дементьева⁶, Е. С. Слесаревой⁷.

В исследовании С. А. Зарембо даются теоретико-методологические основы системы административных актов таможенных органов, а также условия их качества⁸.

В работах К. С. Искаковой⁹, Ф. Ф. Яхина¹⁰, С. В. Бартенева¹¹ 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. Порываева¹².

¹ Кулинич С. А. Правовые акты органов исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Кулинич. – М., 2006. – 28 с.

² Чехун Н. В. Правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Чехун. – Саратов, 2005. – 22 с.

³ Волков М. М. Акты советского государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. М. Волков. – Л., 1953. – 13 с.

⁴ Андреев Д. С. Дефектные административно-правовые акты: дис. ... канд. юрид. наук / Д. С. Андреев. – М., 2011. – 218 с.

⁵ Гвоздева А. Н. Индивидуальные административно-правовые акты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Гвоздева. – М., 2009. – 26 с.

⁶ Дементьев И. В. Индивидуальные налогово-правовые акты: дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Дементьев. – Воронеж, 2005. – 235 с.

⁷ Слесарева Е. С. Индивидуальные акты управления: дис. ... канд. юрид. наук / Е. С. Слесарева. – М., 1984. – 189 с.

⁸ Зарембо С. А. Административные акты в деятельности таможенных органов: дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Зарембо. – М., 2024. – 239 с.

⁹ Искакова К. С. Отмена и приостановление актов управления: дис. ... канд. юрид. наук / К. С. Искакова. – М., 1987. – 178 с.

¹⁰ Яхин Ф. Ф. Действие административно-правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ф. Ф. Яхин. – М., 2004. – 24 с.

¹¹ 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.

¹² Порываев С. А. Законность нормативных административно-правовых актов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Порываев. – М., 2018. – 239 с.

Правовые формы применения мер административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности исследовались в работах Г. Г. Ившиной¹, Б. Ю. Джамирзе², О. О. Лебедевой³, исследования привлечения к административной ответственности юридических лиц за правонарушения в области предпринимательской деятельности отражены в диссертациях М. В. Глуховой⁴, А. В. Дроздова⁵, Я. Н. Чапурных⁶.

Административно-правовые аспекты профилактики нарушений обязательных требований как составной части контрольно-надзорной деятельности исследовались в работе Е. Н. Смирновой⁷. В диссертационной работе М. А. Винокуровой⁸ рассмотрено административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований в области медицинской помощи.

¹ Ившина Г. Г. Административное принуждение в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук / Г. Г. Ившина. – Н. Новгород, 2024. – 249 с.

² 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.

³ Лебедева О. О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. О. Лебедева. – Н. Новгород, 2017. – 33 с.

⁴ 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.

⁵ Дроздов А. В. Административная ответственность за правонарушения в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Дроздов. – М., 2001. – 178 с.

⁶ Чапурных Я. Н. Административная ответственность юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук / Я. Н. Чапурных. – М., 2009. – 173 с.

⁷ 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.

⁸ 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.

Исследование принятия и исполнения решений как стадий административного процесса были отражены в трудах И. М. Лазарева¹, К. В. Давыдова².

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 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.

¹ 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.

² Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук / К. В. Давыдов. – М., 2020. – 655 с.

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. Кони́на, 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;

6) 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.

Глава 1. Правовая природа и нормативно-правовое регулирование административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности

§ 1. Понятие и сущность административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности

В российской и советской административно-правовой науке исследования государственного контроля и административного надзора весьма многочисленны и носят разноаспектный характер: контроль и надзор рассматриваются как стадия процесса управления, форма и вид государственной деятельности, этап административно-юрисдикционного производства, функция государственного управления, а также как метод управленческой деятельности.

Такое разнообразие подходов к пониманию государственного контроля и административного надзора подчеркивает значимость данных явлений для современного российского публичного права, создавая при этом трудности в разработке и совершенствовании различных институтов публичного управления.

Ставя перед собой цель в настоящем параграфе определить понятие, признаки и место административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, в первую очередь, для проведения объективного, полного и достоверного научного исследования представляется необходимым обратиться к теории государственного контроля и административного надзора.

Несмотря на глубокие теоретические исследования административного надзора и государственного контроля, существует мнение, что разделение понятий «контроль» и «надзор» лишено практического смысла, и термин «надзор» следует рассматривать в качестве традиционного наименования

определенных разновидностей контроля¹ или как наименование отдельных видов контроля или одно единое целое². Подтверждение этой позиции видится в нормах действующего законодательства, где рассматриваемые категории выступают синонимами и обозначаются как «контроль (надзор)», «надзор (контроль)».

Однако, в данном вопросе следует согласиться с мнением В. П. Беляева о том, что разграничение понятий контроля и надзора необходимо для дальнейшего научного поиска в направлении установления их природы, сущности и содержания (включая функции, признаки, принципы и т. п.), что позволяет определиться с терминологией, создать соответствующую юридическую практику правоприменительной деятельности с наполнением функций контрольных и надзорных органов³.

Разработкой теории административного надзора занимались ведущие ученые советской административно-правовой науки (В. М. Горшенев, Ф. С. Разаренов, М. С. Студеникина, Н. Г. Салищева, А. П. Корнев, Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов, А. А. Кармолицкий, И. Б. Шахов, Е. В. Шорина, А. Л. Прозоров, др.). Ими были выработаны концептуальные положения, позволившие сформулировать понятийный аппарат в сфере административного надзора, его сущность и содержание, структурировать субъекты административно-надзорной деятельности, а главное, обеспечить теоретическое разграничение контрольной и надзорной деятельности как методов государственного управления и способов обеспечения законности⁴.

¹ Кудилинский М. Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности: к соотношению понятий «контроль» и «надзор» // Социология и право. 2015. № 1 (27). С. 38–46.

² Назаров С. Н. Общая теория надзорной деятельности. – М., 2007. С. 29.

³ Беляев В. П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4 (77). С. 199–207.

⁴ Разаренов Ф. С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. – М., 1963. С. 69–78; Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. – М.: Юрид. лит., 1974. – 160 с.; Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. – М.: Юрид. лит., 1987. – 112 с.; Салищева Н. Г. Государственный и общественный контроль в СССР. – М., 1970. – 335 с.; Административное право. Общая и Особенная части: учебник / под ред. А. П. Корнев. – М.: МВШМ МВД СССР, 1986. – 486 с.; Козлов Ю. М., Фролов Е. С. Научная организация управления и право. – М., 1986. – 247 с.; Кармолицкий А. А. Правовое регулирование полномочий государственных инспекций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук /

С точки зрения М. С. Студеникиной, «административный надзор, являясь разновидностью надведомственного контроля, представляет собой форму активного наблюдения, сопровождающуюся применением в необходимых случаях, мер административно-властного характера»¹.

Н. Г. Салищева определяла административный надзор как специфическую форму надведомственного контроля и как метод деятельности органов внешнего государственного контроля. Содержание административного надзора, по ее мнению, заключается в проверке выполнения установленных государством правил и норм, обеспечивающих нормальное функционирование данной отрасли управления².

Д. Н. Бахрах определял административный надзор как надведомственный контроль исполнительной власти за соблюдением коллективными и индивидуальными субъектами правовых норм³.

Д. М. Овсянко и Л. Л. Попов отмечают, что административный надзор как способ обеспечения законности и дисциплины представляет собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих особо важное значение для общества и государства⁴.

А. Л. Прозоров под административным надзором понимал «межотраслевую деятельность контрольного характера, осуществляемую специальными органами государственного управления в отношении организационно не подчиненных

А. А. Кармолицкий. – М., 1976; Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М., 1981. – 301 с.; Лазарев Б. М. Управление советской торговлей. – М., 1967. – 183 с.; Прозоров А. Л. Административный надзор в советском государственном управлении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Л. Прозоров. – М., 1986; Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987. – 176 с. и др.

¹ Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. С. 20.

² Салищева Н. Г. Государственный и общественный контроль в СССР. – М., 1970. С. 180, 186.

³ Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. – М.: БЕК, 1997. С. 245.

⁴ Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М.: Юристъ, 1999. С. 454.

организаций, учреждений, предприятий, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими специальных межотраслевых правил, норм, требований, с использованием комплекса административных средств воздействия с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, привлечения виновных лиц к ответственности»¹.

Ф. С. Разаренов указывал, что административный надзор «является самостоятельным организационно-правовым способом обеспечения законности в государственном управлении и представляет собой систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и актов, основанных на законе, осуществляемое органами управления по подведомственным им вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности»².

В. Е. Чиркин отмечал, что суть административного надзора (любого государственного надзора) состоит во властном наблюдении (исследовании, анализе) за соблюдением юридическими и физическими лицами законодательства и установленных на его основе различных правил (норм), проверке их соблюдения, а также в применении в пределах установленной компетенции различных санкций (не обязательно прямого государственного принуждения) в конечном счете от имени государства³.

С.М. Зырянов определяет административный надзор как правоохранительную деятельность, нацеленную на обеспечение безопасности в различных областях человеческой деятельности посредством поддержания объекта управления в заданном (безопасном) состоянии, своевременного

¹ Прозоров А. Л. Административный надзор в советском государственном управлении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Л. Прозоров. – М., 1986. С. 11.

² Разаренов Ф. С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. – М., 1963. С. 74.

³ Чиркин В. Е. Контрольная власть. – М., 2008. С. 103.

выявления отклонений от нормы, и их пресечения, предотвращения наступления вредных последствий правонарушений¹.

По мнению С.М. Зубарева, административный надзор – это деятельность уполномоченных субъектов исполнительной власти по проверке исполнения государственными органами, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, обеспечивающих жизнедеятельность и безопасность гражданина, общества и государства².

А. В. Мартынов формулирует определение административного надзора как особую форму публичного управления, связанную с профилактикой, предупреждением и пресечением правонарушений, выявлением и ликвидацией угроз безопасности обществу и государству, защитой и охраной конституционных прав и свобод граждан, обеспечением законных интересов организаций, имеющая своей целью практическое обеспечение реализации правовых норм в целях достижения требуемых государственной властью (законодателем) результатов, реализуемая посредством установленных в законодательстве административных процедур и в рамках соответствующих административно-надзорных производств³.

Административный надзор, «в зависимости от угла зрения на него, можно рассматривать и как форму, и как метод деятельности полиции, а также как ее функцию»⁴.

¹ Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... д-ра юрид. наук / С.М. Зырянов. – М., 2010. С. 363.

² Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления: монография. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 35.

³ Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Мартынов. – Воронеж, 2010. С. 12.

⁴ Головкин В.В., Бекетов О.И., Майоров В.И. О соотношении контроля и надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения // Актуальные проблемы государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти: сб. науч. тр. М.: РГУП, 2017. С. 81.

Учитывая все вышеуказанные позиции, следует согласиться, что специфические свойства административного надзора лишь подчеркивают многоаспектность данного явления, и позволяют рассмотреть его как:

- правовую форму административной деятельности, тесно связанную с правовым нормированием, административно-правовыми разрешениями и запретами, с юридической ответственностью;
- масштабный способ обеспечения законности в самых разнообразных областях общественной жизни;
- средство правоохраны;
- административно-правовую гарантию нормального развития гражданских, трудовых, семейных, земельных и других отраслевых правоотношений¹.

В свою очередь, контроль рассматривается в научных исследованиях как элемент системы управления, выполняющий функцию обратной связи, посредством которой субъект управления получает достоверную информацию о результатах своего управляющего воздействия на объект управления в процессе управления, что позволяет ему скорректировать свои действия для достижения оптимального результата².

По мнению Ю. М. Козлова, государственный контроль включает следующие компоненты, раскрывающие его содержание: наблюдение за деятельностью соответствующего объекта управления; получение необходимой объективной и достоверной информации об уровне законности и дисциплины в государственном управлении; принятие мер по предупреждению и ликвидации нарушений законности и дисциплины; выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушения; принятие мер по привлечению правонарушителя к юридической ответственности³.

¹ Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С. М. Зырянов. – М., 2010. С. 12–13.

² Измоденов А. К. Основы государственного контроля, надзора и аудита: учебное пособие. – Екатеринбург, 2018. С. 9.

³ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: Зерцало-М, 2001. С. 297.

С. М. Зубарев обращает внимание на многоаспектность контроля, который следует понимать в качестве самостоятельной функции государственного управления, формы обратной связи, а также средства обеспечения законности¹.

По мнению советских ученых В. М. Горшенева и И. Б. Шахова, контроль, с одной стороны, это неотъемлемый элемент функции государственного управления, составная часть всякого рода работ, а с другой – самостоятельная функционально обособленная деятельность². Противоположного мнения придерживается М. И. Байтин, считающий, что контроль не является особой функцией государства, так как он осуществляется в разных формах и объемах при реализации всех функций государства³.

Применительно к полицейской деятельности понятия контроль и надзор О.И. Бекетов определяет следующим образом: «Контроль преимущественно отражает управленческий аспект деятельности полицейских органов, в то время как надзор – юридический»⁴. То есть контроль характеризует деятельность должностных лиц органов внутренних дел с точки зрения государственного управления, а надзор служит формой реализации контрольной функции. В узком понимании ученый определяет контроль как одномоментную проверку деятельности подконтрольного субъекта, который вступает в правоотношения с полицией по собственной инициативе. Здесь контроль полиции является средством выявления правонарушений, необходимым для предотвращения угроз безопасности. В свою очередь надзор концентрирует внимание полиции на конкретной деятельности определенных подконтрольных субъектов⁵.

Отдельные ученые характеризуют контроль исключительно как специфический вид государственной управленческой деятельности органов

¹ Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 14–18.

² Горшенев В. М., Шахов, И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юридическая литература, 1987. С. 29.

³ Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). – Саратов, 2001. С. 138.

⁴ Бекетов О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О.И. Бекетов. – Челябинск, 2011. С. 22.

⁵ Там же. С. 22.

государственной власти, выражающийся в осуществлении субъектом управления проверки выполнения обязательных предписаний управляемым объектом¹.

Таким образом, государственный контроль и административный надзор, несмотря на тесную связь, представляют собой составные части контрольной деятельности (функции) государства, имеющие различные цели, задачи, методы, однако содержащие схожие элементы, такие как формы управленческой деятельности (формы управления).

Говоря о форме управленческой деятельности, нужно отметить, что в науке административного права и в смежных юридических науках отсутствует единство в определении терминов, позволяющих раскрыть ее сущность. Как отмечает профессор Ю. Н. Старилов, для обозначения данного института в литературе используются и другие термины (например, «формы деятельности государственной администрации», «административно-правовые формы деятельности органов исполнительной власти», «формы деятельности субъекта управления», «формы реализации компетенции субъектами административного права», «формы управленческих действий»)².

Ю. М. Козлов утверждал, что под формой управления следует понимать внешнее выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществляемое в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия³.

Более развернутое определение, которое нашло свое отражение в трудах большинства ученых, предлагает Ю. Н. Старилов, который понимает под формой

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса: учебник. – М.: Юрлитинформ, 1998. С. 509–510; Беляев В. П. Контроль и надзор как средства реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4. С. 41; Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в РФ. – Омск: ВШМ МВД РФ, 1993. С. 144; Пузырев С. В. Административный контроль и надзор как форма исполнительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Пузырев. – Саратов, 2006. С. 24–25.

² Старилов Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. – Воронеж, 2001. С. 14.

³ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: Зерцало-М, 1996. С. 221.

управления «внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, самого управляющего воздействия, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности»¹.

В целом отражение представлений о формах деятельности государства в отечественной правовой науке имеет многолетнюю историю.

В 1910 году представление о формах административной деятельности отразилось в лекциях профессора Н. И. Лазаревского. Он отметил, что на континенте под формой административной деятельности понимаются «чисто административные» дела, осуществляемые администрациями (устройство сооружений, бань и др.). При этом он указывал также на выделение такой формы административной деятельности как принятие «законов местного значения»².

Общие теоретические разработки форм (содержания) управления имеются в трудах И. И. Евтихеева. Он классифицировал формы деятельности исполнительно-распорядительных органов исходя из юридических свойств и характера соответствующих действий на 4 вида: совершение материально-технических операций; заключение гражданско-правовых сделок, касающихся имущественных интересов данного учреждения; издание актов управления, в том числе административных актов»; проведение непосредственных действий (то есть без одновременного издания акта), имеющих обязательное значение (административное принуждение)³.

Е. А. Агеева также выделяла 4 вида форм управленческой деятельности, которые соотносятся с разработками И. И. Евтихеева. В качестве форм управленческой деятельности она выделяла следующие виды: издание

¹ Старилов Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 2. С. 13; Конин Н. М. Административное право России: учебник. – М., 2006. С. 138–139; Бахрах Д. Н. Административное право России. – М., 2006. С. 215–217; Козлов Ю. М. Административное право: учебник. – М.: Юрист, 2007. С. 369–371; Административное право России: учебник / Б. Н. Габричидзе и др. – М.: Проспект, 2009. – 688 с.

² Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. – 2-е изд. СПб. Тип. Акционер, 1910. С. 472.

³ Евтихий И. И. Виды и формы административной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук / И. И. Евтихий. – М., 1948. С. 173–174.

нормативных актов управления; применение норм права; организационная работа; материально-технические действия¹.

Р. Ф. Васильев утверждал, что формы управленческой деятельности определяются как способы выражения ее содержания; способы осуществления, проявления и выражения методов управления; внешнее практическое выражение функций управления в конкретных действиях; внешнее организационно-правовое выражение конкретных однородных действий аппарата государственного управления; выделенные в самостоятельные группы, родственные по характеру, одинаковые или сходные в своем внешнем проявлении действия; системы внутренне взаимосвязанных способов осуществления функций государственного управления и т. д.²

При классификации Р. Ф. Васильев рассматривает такие формы как: издание нормативных актов управления и их применение; установление норм права, применение норм права; издание индивидуальных актов управления, административных актов, актов управления; совершение иных, юридически значимых действий; организационную работу, проведение непосредственных организационных мероприятий, осуществление общественно-организационной деятельности; совершение материально-технических действий; материально-технические операции; гражданско-правовые сделки; заключение договоров; меры непосредственного принуждения и т. д.³

По мнению В. Г. Атаманчука, под формами управленческой деятельности понимаются «внешние, постоянно и типизированно фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности. По формам мы можем судить о том, что и как

¹ Агеева Е. А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов. – М., 1973. С. 8.

² Васильев Р. Ф. Акты управления (понятие и юридические свойства): дис. ... д-ра юрид. наук / Р. Ф. Васильев. – М., 1980. С. 191–192.

³ Там же.

делается в государственных органах по осуществлению их компетенции»¹. При этом, наиболее типичными формами государственно-управленческой деятельности, по мнению ученого, являются: установление норм права; применение норм права; осуществление организационных действий (оперативно-организационная работа); осуществление материально-технических операций.

Наиболее общей классификацией форм государственного управления в зависимости от правовых последствий, с которой соглашаются многие авторы, является разделение их на правовые и неправовые формы².

К правовым формам государственного управления относятся:

- издание нормативно-правовых актов;
- издание ненормативных и индивидуальных правовых актов;
- заключение публично-правовых договоров (административных договоров, международных соглашений);
- совершение юридически значимых действий или действий юридического характера на основе закона или на основе изданного правового акта управления (проведение государственной регистрации, составление протоколов, проведение проверок или обследований, выдача разрешительных документов).

К неправовым формам государственного управления относятся:

- осуществление организационных действий (реализация информационных функций, проведение заседаний, совещаний);
- выполнение материально-технических действий (обеспечение материалами, техникой и другими средствами, осуществление делопроизводства, транспортное обслуживание).

Анализ работ ученых в области административного права приведет к аналогичным результатам рассмотрения классификаций форм государственного управления, вследствие чего можно прийти к выводу, что одной из традиционных

¹ Атаманчук В. Г. Теория государственного управления: курс лекций. – М.: Омега-Л, 2004. С. 243–244.

² См. напр.: Старилов Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 2. С. 18–19; Складов И. А. Избранные труды / под общ. научн. ред. А. В. Мартынова. Н Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н. И. Лобачевского, 2018. С. 56–57.

форм государственного управления в целом, и контрольно-надзорной деятельности в частности является издание (принятие) ненормативных и индивидуальных правовых актов, относящихся к правоприменительной форме управления.

Правоприменительная форма управления связана с исполнением законодательных и иных нормативных правовых актов с целью применения нормы права в конкретном случае, то есть в рамках этой формы происходит рассмотрение и разрешение управленческих дел и споров. Данная форма управленческих действий включает в себя: установление фактических обстоятельства дела; поиск специальной правовой нормы для применения в конкретной ситуации и конкретном случае; выявление юридической значимости и масштаба действий этой правовой нормы, уяснение ее содержания, толкование нормы права; принятие решения по делу, издание индивидуального акта управления; исполнение правового акта и осуществление контроля за его исполнением¹.

В теории административного права используются различные наименования индивидуальных (ненормативных) правовых актов, издаваемых в сфере государственного управления. Так, для обозначения указанной категории используются такие термины как «правовой акт управления (государственного управления)»², «акт управления»³, «административный акт»⁴.

В советской литературе прочно закрепилось употребление термина «акт управления». В СССР важнейшей правовой формой реализации исполнительно-

¹ Коренев А. П. Административное право России: в 3 ч. – М.: МЮИ МВД России; Щит-М, 1999. Ч. 1. С. 158.

² Стариков Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 2. С. 253–254; Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. – М., 2002. С. 252–255; Конин И. М. Административное право России: учебник. – М., 2004. С. 185; Манохин В. М. Российское административное право: учебник. – 2-е изд., испр. и доп. – Саратов: Саратовская государственная академия права, 2003. С. 156–157.

³ Васильев Р. Ф. Акты управления (значение, проблемные исследования, понятие) / Р. Ф. Васильев. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. – 141 с.

⁴ Словарь административного права / И. Л. Бачило, Т. М. Гандилов, А. А. Гришковец и др. – М.: Фонд «Правовая культура», 1999. С. 34; Токарев О. В. Административные акты: материальные и процессуальные проблемы современной теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Токарев. – Воронеж, 2001. С. 11.

распорядительных полномочий органов государства признавались акты управления, что было продиктовано использованием в период советского законодательства термина «органы государственного управления»¹, а также отсутствием разделения государственной власти на три ветви.

Одним из фундаментальных исследований актов советского государственного управления является диссертационная работа И. И. Евтихьева², в рамках которой ученый обосновал, что акты управления являются главнейшей формой административной деятельности органов власти. По мнению И. И. Евтихеева, актами управления являются акты, совершаемые исполнительно-распорядительными органами и являющиеся юридической формой исполнительно-распорядительной деятельности. К актам управления относятся административные акты, акты нормативного характера, директивные постановления руководящих органов, а также акты соглашения³.

В период поздней советской власти, одно из значимых исследований актов управления проведено Р. Ф. Васильевым. По мнению ученого, акт управления представляет собой властное волеизъявление государственных органов и других субъектов государственного управления, который устанавливает, применяет, изменяет, отменяет правовые нормы и изменяет сферу их действия. Важной характеристикой акта управления, является то, что данное властное волеизъявление должно совершаться в процессе осуществления функций государственного управления в установленном порядке на основе и во исполнение законов. Формой такого волеизъявления может быть устное веление

¹ Иконицкий Ю. В. Областные и краевые органы советской государственной власти и государственного управления (Диссертация А. В. Лузина): [В Институте права Академии наук СССР] // Советское государство и право. 1953. № 1 (январь). С. 79–80; Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период. – М.: Изд-во Академии наук СССР, 1954. – 228 с.; Манохин В. М. Органы советского государственного управления (Вопросы формирования). – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1962. – 162 с.

² Евтихий И. И. Виды и формы административной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук / И. И. Евтихий. – М., 1948. – 488 с.

³ Евтихий И. И. Указ. соч. С. 389–480.

(распоряжение) или конкретный документ, содержащий соответствующие веления (предписания)¹.

Ю. М. Козлов определяет правовой акт управления как основанное на законе одностороннее юридически-властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений в целях реализации исполнительной власти².

Таким образом, в науке административного права принимаемые акты уполномоченными органами исполнительной власти представляют собой общую категорию актов управления, включающих в себя как нормативные (правовые) акты, устанавливающие, изменяющие или прекращающие нормы права, так и односторонние индивидуальные (ненормативные) акты, направленные на возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений.

По мнению С. А. Порываева, нормативный административно-правовой акт представляет собой официальный документ определенной формы, принятый на основании и во исполнение норм международного права, федеральных законов или законов субъектов Российской Федерации в установленном порядке в целях обеспечения публичного правопорядка путем одностороннего властного волеизъявления компетентными органами исполнительной власти, иными административно-публичными органами и организациями, наделяемыми административно-нормотворческими полномочиями, а также их должностными лицами (субъектами административного нормотворчества), и направленный на введение в действие, изменение, прекращение или приостановление действия норм административного и иных отраслей публичного права³.

¹ Васильев Р. Ф. Акты управления (значение, проблемные исследования, понятие). – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. С. 139–140.

² Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М.: Юрист, 1999. С. 269.

³ Порываев С. А. Законность нормативных административно-правовых актов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Порываев. – М., 2018. С. 12–13.

В современной литературе на смену актам управления пришел термин «административный акт (административно-правовой акт)», поскольку в законодательстве произошла замена термина «орган управления» на «орган исполнительной власти». Ю. А. Тихомиров обосновывает использование понятия «административно-правовой акт» тем, что произошло изменение предмета административного права, круга и характера регулируемых им отношений.

А. Ф. Ноздрачев обосновывает преимущества термина «административный акт» перед термином «акт государственного управления» тем, что обращение к указанной категории позволяет выразить волевое властное действие органа власти, объединяющее как само волеизъявление (решение) субъекта, так и его внешнее выражение – акт, которые неразрывно друг от друга имеют место в процессе выполнения властных функций и нацелены на создание юридических последствий в административных правоотношениях¹.

Ю. Н. Старилов приводит следующее определение административного акта (правового акта управления): правовой акт, регулирующий управленческие отношения или разрешающий конкретное управленческое дело (спор), устанавливающий новый правовой статус субъектов права, обладающий государственно-властным характером, издаваемый субъектами публичного управления в одностороннем административном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в соответствии с установленной процедурой (в рамках управленческого процесса) с целью достижения целей управления, решения его задач и осуществления управленческих функций².

Д. Н. Бахрах определяет административно-правовой акт как «акт государственной администрации», под которым понимает особый вид подзаконных, официальных юридических актов, принимаемых субъектами государственной власти в процессе исполнительно-распорядительной

¹ Ноздрачев А. Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М., 2011. С. 135–136.

² Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: Норма, 2006. С. 321.

деятельности, содержащих односторонние властные волеизъявления и влекущие юридические последствия¹.

А. П. Коренев считает, что «правовой акт управления – это юридический акт, регулирующий управленческие отношения или разрешающий конкретное управленческое дело (вопрос), персонально определяющий поведение адресата, обладающий государственно-властным, творческим характером, издаваемый в одностороннем порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в соответствии с установленной процедурой»².

В. П. Уманская дает следующее определение правового акта органа исполнительной власти: «он представляет собой элемент системы правовых актов органов исполнительной власти, изданный в одностороннем порядке, содержащий управленческое решение, обладающий императивным, подзаконным характером и имеющий тесные внутрисистемные связи с другими правовыми актами системы, которые определяют его место в иерархической структуре и порождают возникновение новых интегральных свойств, не характерных для него вне системы»³.

Исходя из приведенных определений, представляется возможным выделить следующие сформулированные наукой административного права основные признаки индивидуальных административно-правовых актов (правовых актов управления):

- административный акт является правоприменительным актом, характеризующийся отсутствием норм права, направленный на решение конкретного дела или спора в сфере управления (реализации норм права);
- административный акт является формой односторонне-властного волеизъявления субъекта публичного управления;

¹ Бахрах Д. Н. Административное право: краткий учебный курс. – М.: НОРМА-ИНФРА*М, 2002. С. 275.

² Коренев А. П. Административное право России: в 3 ч. – М.: МЮИ МВД России; Щит-М, 1999. – Ч. 1. С. 112.

³ Уманская В. П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. П. Уманская; РПА Минюста России. – М., 2014. С. 13.

- содержанием административного акта является управленческое решение;
- административный акт имеет публично-властный характер и принимается специально уполномоченными на то субъектами публичного управления;
- административный акт направлен на возникновение юридических последствий в виде возникновения, изменения, прекращения правоотношений;
- административный акт имеет подзаконный характер.

Контрольно-надзорная деятельность является направлением государственной деятельности, защищающим права и свободы человека и гражданина, а также интересы государства, путем оценки соблюдения, профилактики и выявления нарушений обязательных требований. Осуществляя указанную деятельность контрольно-надзорные органы используют специальный инструментарий - правовые средства, важное место среди которых принадлежит административным актам.

Законодательство о контроле и надзоре в России прошло значительный путь развития и совершенствования с момента своего появления. Начало этому процессу было положено в постсоветский период, когда возникла необходимость адаптации существующих норм к новым экономическим и социальным реалиям. Важным аспектом этой адаптации стало понимание того, что контроль и надзор не являются лишь функциями государственных органов, но и частью системы обеспечения прав граждан и юридических лиц, защиты общественных интересов и поддержания правопорядка.

В 1990-е годы происходило становление законодательства, регулирующего контроль и надзор. Приняты такие нормативно-правовые акты, как Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»¹, Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»², Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой

¹ Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (ред. от 08.08.2024) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

² Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

информации»¹ и иные законы заложили основы контроля в соответствующих областях, наделяя органы государственного контроля (надзора) полномочиями по принятию таких административных актов как предписания, актов проверки. На этом этапе правовая база была довольно фрагментированной и часто не обеспечивала четкого разграничения полномочий контролирующих органов.

С начала 2000-х годов российское законодательство стало подвергаться реформам, направленным на детализацию и регламентацию контрольно-надзорных процедур. Одним из знаковых событий стало принятие Федерального закона от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»², который ввел новые механизмы взаимодействия между контрольно-надзорными органами и контролируемыми лицами. Статьи 9, 10 данного закона впервые закрепили перечень мер и решений, принимаемых в рамках мероприятий по контролю, однако данный закон так и не закрепил перечень принимаемых административных актов и требований к ним.

Современный этап законодательства характеризуется обширной системой нормативно-правовых актов, регулирующих контрольно-надзорную деятельность публичных органов власти, в том числе внедрением разнообразных видов административных актов контрольно-надзорных органов.

Исходя из действующего законодательства, теоретического разграничения административных актов и структуры контрольно-надзорной деятельности, А. В. Мартынов выделяет 5 видов административных актов контрольно-надзорных органов:

- 1) акты об установлении обязательных требований;
- 2) акты, регулирующие организацию проведения контрольно-надзорных мероприятий;

¹ Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 23.11.2024) «О средствах массовой информации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.01.2025).

² Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (утратил силу) // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3436.

- 3) акты по результатам проведения контрольно-надзорных мероприятий, включающие в себя акты проверок и административные акты реагирования;
- 4) акты по проведению профилактических мероприятий;
- 5) акты, принимаемые при рассмотрении обращений контролируемых лиц¹.

Все перечисленные акты позволяют должностным лицам контрольно-надзорных органов эффективно осуществлять свои функции и влиять на контролируемых лиц в соответствии с требованиями закона. Вместе с тем, административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности, обладают особой значимостью, поскольку именно посредством этих актов применяются меры по пресечению и предотвращению выявленных нарушений обязательных требований, устраняются последствия выявленных нарушений.

Центральное место в контрольно-надзорной деятельности занимает контрольно-надзорное производство, представляющее собой административно-процессуальную деятельность, имеющую юрисдикционный характер, в ходе которой непосредственно реализуются основные формы и методы государственного контроля и надзора, применяемые специально уполномоченными лицами (контрольно-надзорными органами и их должностными лицами) в отношении контролируемых лиц (граждан и организаций), в рамках установленных законом административных процедур и в соответствии со сменяемыми друг друга последовательными стадиями².

Согласно Федеральному закону от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской

¹ Мартынов А. В. Административные акты органов государственного контроля и надзора: понятие, особенности и классификация // Законы России: опыт, анализ, практика. 2023. № 11. С. 8–22.

² Мартынов А. В. Контрольно-надзорное производство как часть современного административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения, Санкт-Петербург, 29 марта 2024 года. – СПб: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. С. 711.

Федерации»¹ (далее – Закон № 248-ФЗ), можно выделить следующие стадии контрольно-надзорного производства:

- 1) возбуждение контрольно-надзорного производства;
- 2) принятие решения о проведении контрольно-надзорных мероприятий (административных процедур);
- 3) осуществление контрольно-надзорных мероприятий (административных процедур);
- 4) оформление результатов контрольно-надзорных мероприятий;
- 5) принятие решения по результатам контрольно-надзорных мероприятий;
- 6) пересмотр решений, принятых в рамках контрольно-надзорного производства (досудебное и судебное обжалование);
- 7) исполнение решений контрольно-надзорных органов;
- 8) контроль за исполнением решений контрольно-надзорных органов.

Административные акты реагирования завершают стадию принятия решения по результатам контрольно-надзорных мероприятий, обеспечивая при этом реализацию контрольно-надзорной функции государства.

Принятый Закон № 248-ФЗ сделал значительный шаг в развитии законодательства о государственном контроле (надзоре), усовершенствовав правовые механизмы осуществления контрольно-надзорной деятельности во многих аспектах, однако детальной регламентации принятия административных актов реагирования и их исполнения по результатам контрольно-надзорной деятельности не содержит.

В юридической литературе нет комплексных разработок, посвященных порядку принятия, исполнения и контроля за исполнением, обжалования административных актов реагирования контрольно-надзорных органов, однако в современных научных трудах анализируются отдельные проблемные вопросы в данной сфере, что доказывает необходимость глубокого изучения рассматриваемого института.

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.

Так, А. Ф. Ноздрачев отмечает, что контрольный процесс завершается установлением конкретного юридического результата и принятием соответствующих правоприменительных актов, то есть фактически и юридически осуществляется исследование деятельности и квалификации действий контролируемого лица, и, в большинстве случаев, по результатам контрольной деятельности руководителем контрольного органа принимаются индивидуальные правоприменительные акты в виде решений, актов, требований и др.¹

Д. И. Елканова, исследуя процессуальные и процедурные формы правоприменительной деятельности антимонопольных органов в сфере рекламы, рассматривает административные акты (предписания и решения) как индивидуально-конкретные процессуальные акты, принимаемые в письменной форме, носящие государственно-властный характер и основанные на нормах материального права².

Ю. С. Смородинова справедливо отмечает, что индивидуальные акты управления как формы реализации функций государственного контроля и административного надзора являются необходимыми для начала и итогом осуществления функций государственного контроля и административного надзора³.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что административные акты реагирования являются важным и эффективным правовым средством реализации полномочий контрольно-надзорных органов, в связи с чем возникает необходимость исследования сущности данной категории путем анализа его признаков, форм и предъявляемых к нему требований.

¹ Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Анкил, 2012. С. 190.

² Елканова Д. И. Процедуры административного надзора в сфере рекламы: дис. канд. юрид. наук / Д. И. Елканова. – Саратов, 2015. С. 78–82.

³ Смородинова Ю. С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук / Ю. С. Смородинова. – Волгоград, 2015. С. 71.

Для начала стоит отметить, что административный акт реагирования, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности, являясь разновидностью административного акта, обладает всеми его признаками.

Ранее в юридической литературе административные акты рассматривались как средство оформления и фиксации управленческого решения¹, что подразумевает исключительно материальный аспект рассматриваемого понятия. Согласно данной позиции именно принятие административного акта придает решению официальное значение и властный характер².

Административный акт реагирования, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности, с материальной точки зрения, содержит фактическую и нормативную составляющие. *Фактическая часть* административного акта реагирования представляет собой совокупность сведений, полученных и зафиксированных должностным лицом в рамках проведения контрольно-надзорных или профилактических мероприятий. Принимаемое решение выступает *нормативной частью* административного акта реагирования, где должностное лицо на основе нормативных предписаний обязывает контролируемое лицо исполнить требование, направленное на устранение допущенных нарушений, предотвращение причиненного ущерба и др. Таким образом, фактическая часть административного акта реагирования представляет обоснованную аргументацию принятого властного решения на основании выявленных нарушений обязательных требований в ходе контрольно-надзорного или профилактического мероприятия, а нормативная часть административного акта реагирования является квалификацией юридических фактов. Обе составные части административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности, необходимы для *реализации принципа обоснованности* принятого решения.

¹ Мицкевич А. В. Акты высших органов советского государства: юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. – М., 1967. С. 112–113.

² Пиголкин А. С. Теория государства и права: учебник. – М., 2003. С. 25.

Однако в современной науке административного права понятие административного акта рассматривается как *разновидность решения*.

Так, А. И. Стахов и П. И. Кононов под административным правовым актом понимают выраженное в определенной официально-документальной форме односторонне властное подзаконное *решение* административно-публичного органа (его должностных лиц и иных представителей) нормативного или ненормативного характера, принимаемое указанным органом, должностным лицом, иным представителем в пределах его компетенции и с соблюдением предусмотренной законодательством правовой процедуры, влекущее материально-правовые последствия для неопределенного или индивидуально определенного круга субъектов права в виде установления, изменения или отмены норм права либо в виде установления, изменения, прекращения, подтверждения субъективных конкретных правоотношений, применения в отношении них административно-правовых или иных публично-правовых мер на основе соответствующих норм права¹.

А. Ф. Ноздрачев характеризует административный акт как управленческое решение, реализующее задачи и функции исполнительной и распорядительной деятельности органа исполнительной власти. Под управленческим решением в данном случае понимается юридически властное волеизъявление органа исполнительной власти на основе анализа и оценки конкретной управленческой ситуации, направленное на достижение определенной цели, предусматривающее средства ее осуществления. При этом решение органа исполнительной власти получает правовую силу в результате юридического оформления в виде административного акта нормативного или индивидуального характера, издаваемого в пределах компетенции соответствующего органа исполнительной власти².

¹ Административное право России: учебник для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2022. С. 333–334.

² Ноздрачев А. Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. С. 142–143.

Ю. Н. Старилов под административным актом понимает *управленческое решение*, принятое по установленным правилам для решения конкретных задач и реализации функций. При этом, данное решение становится результатом спланированных и предпринятых действий со стороны уполномоченных органов, а юридический документ, закрепляющий решение, является лишь формой выражения властного волеизъявления¹.

Предполагается, что данный подход наиболее соответствует действующему законодательству в сфере контрольно-надзорной деятельности. Несмотря на отсутствие в законодательстве определения административного акта реагирования, статья 90 Закона 248-ФЗ устанавливает виды *решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий*. Под решениями в данной статье понимаются конкретные действия по пресечению, предупреждению и предотвращению нарушений обязательных требований, а также восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Принятие решения в рамках контрольно-надзорного производства по итогам контрольно-надзорной деятельности будет зависеть от выявления нарушений обязательных требований. Так, в случае отсутствия выявленных нарушений обязательных требований контролируемому лицу могут быть выданы рекомендации по соблюдению обязательных требований; в случае выявления нарушений обязательных требований принятое решение зависит от наличия конкретных обстоятельств, установленных по итогам проведения контрольно-надзорных мероприятий, например, выдача предписания об устранении выявленных нарушений, выдача акта о запрете на эксплуатацию объектов контроля; объявление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований; выдача требования о предоставлении информации, подтверждающей устранение выявленных нарушений обязательных требований и др.

¹ Старилов Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 2. С. 58.

Ключевым отличием административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности от иных видов административных актов, является цель его принятия.

В широком значении целью административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности, является обеспечение соблюдения общеобязательных правил поведения и требований, что в конечном итоге приводит к обеспечению безопасности личности, общества, государства и иных объектов контрольно-надзорной деятельности, надлежащего качества продукции, выполнения работ, оказания услуг¹. В контексте данного признака, административный акт реагирования следует отличать от акта проверки, поскольку они имеют разное целевое назначение. В соответствии с частью 2 статьи 87 Закона 248-ФЗ по окончании проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, составляется акт контрольного (надзорного) мероприятия (акт проверки). В отличие от административного акта реагирования, акт проверки выступает только средством фиксации результатов контрольно-надзорного мероприятия, в котором отображается факт выявленных нарушений обязательных требований, не содержащий в себе властно-распорядительных предписаний для контролируемого лица. Акт проверки не устанавливает, не изменяет и не отменяет каких-либо прав и обязанностей контролируемого лица, в связи с чем не может быть оспорен в суде путем предъявления требований о признании его недействительным². Данный документ завершает стадию проведения контрольно-надзорного мероприятия, приобщается к контрольно-надзорному делу в качестве доказательства и выступает основанием для принятия административного акта реагирования, являющегося формой властно-волевого

¹ Лапина М. А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения // Финансы: теория и практика. № 20 (4). С. 157.

² Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.12.2017 № 12АП-12102/2017, 12АП-12103/2017 по делу № А57-12705/2017 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

решения должностного лица контрольно-надзорного органа в отношении контролируемого лица.

Согласно пункту 6 Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 28.06.2022 № 21, акт контрольно-надзорного мероприятия, составленный в соответствии со статьей 87 Закона № 248-ФЗ, не может выступать предметом самостоятельного оспаривания, поскольку является средством фиксации выявленных нарушений. Вместе с тем, заинтересованное лицо вправе оспорить решение, основанное на соответствующем акте (например, предписание об устранении нарушений обязательных требований). Акт контрольного мероприятия может быть оспорен как решение, если в нарушении Закона № 248-ФЗ в нем содержатся требования, предусмотренные частью 2 статьи 90 данного закона¹.

Постановка задач, которые выполняет административный акт реагирования, зависит от обстоятельств, выявленных в результате проведения профилактических и контрольно-надзорных мероприятий и зафиксированных в акте проверки. Так, в случае отсутствия выявленных нарушений обязательных требований, задачей административного акта реагирования будет предупреждение нарушений обязательных требований, в случае наличия нарушений – пресечение выявленных нарушений обязательных требований; устранение последствий нарушений обязательных требований; восстановление правового положения, существовавшего до возникновения нарушений.

Стоит отметить, что реализация цели и задач обеспечивается *обязательностью исполнения* административных актов реагирования. Поскольку сущность любого процессуального документа сводится прежде всего к тому, что в нем оформляется властное волеизъявление субъектов юридического процесса², контролируемое лицо *обязано* реагировать на него определенным

¹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2022 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова, Д. Р. Алимеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. Ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом ВШЭ, 2023. С. 100.

² Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. – М.: Норма, 2003. С. 197.

законодательством образом. В противном случае, наступают негативные для контролируемого лица юридические последствия. Например, по итогам вынесения предписания об устранении выявленных нарушений, контролируемое лицо обязано предпринять меры по предотвращению или устранению нарушений обязательных требований под угрозой административной ответственности¹. Также, в силу пункта 1 части 2 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» истечение срока выданного предписания является основанием для проведения внеплановой выездной проверки в отношении юридического лица, которому оно выдано². Выдача предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований не обязывает контролируемое лицо исполнять рекомендованные в нем меры контрольно-надзорного органа, однако лицо обязано направить сведения о принятых мерах в связи с выдачей такого акта.

Административный акт реагирования является *результатом конкретной административной процедуры*, так как исполнение функций по контролю и надзору является процессуальной деятельностью.

Взаимосвязь между административными актами и административными процедурами отмечают многие ученые.

Ю. Н. Старилов, юридически значимым результатом большинства административных процедур признает принятие управленческого решения, в котором оформляются итоги такой деятельности. При этом внешним выражением такого решения является принятый уполномоченным органом индивидуальный административный акт, в рамках которого осуществляются все важнейшие функции государственного управления³.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.02.2025) // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

² Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 26.12.2024) // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6249.

³ Старилов Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 2. С. 45.

И. М. Лазарев рассматривает принятие индивидуального административного правового акта по административному делу как одну из стадий реализации административных процедур¹.

Тесную связь между административными процедурами и административными актами К. В. Давыдов обосновывает наличием общих принципов и гарантий (соразмерность, охрана доверия, запрет сверхформализма, право быть выслушанным и т. д.), а также юридическим влиянием друг на друга: недостатки акта могут обесценить процедуру, а нарушение процедуры – повлечь юридическую неполноценность административного акта².

Контрольно-надзорные процедуры устанавливаются в положениях о видах контроля, что подразумевает их многообразие, при этом не все из них содержат этап принятия административного акта реагирования. Например, процедура планирования контрольно-надзорных мероприятий заканчивается принятием Плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на текущий год³, которые административным актом реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности, не являются. Административные акты реагирования всегда принимаются по результатам процедур проведения контрольно-надзорных или профилактических мероприятий.

Административный акт реагирования имеет *властный характер* и принимается *единолично, уполномоченным должностным лицом контрольно-надзорного органа*. Должностными лицами, имеющими полномочия по принятию административных актов реагирования, являются руководитель, заместитель, инспектор контрольно-надзорного органа. Согласно статье 14 Федерального

¹ Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: авт. дис. ... канд. юрид. наук / И. М. Лазарев. – М., 2002. С. 15.

² Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... докт. юрид. наук / К. В. Давыдов. – М., 2020. С. 321–322.

³ План деятельности Управления Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Уральскому федеральному округу в 2023 году (утв. Руководителем Управления Роскомнадзора по Уральскому федеральному округу от 18.11.2022 № 1-нд) (с изм. от 14.09.2023) [Электронный ресурс] // URL: https://66.rkn.gov.ru/docs/66/sm37122/Plan_2023_EIS.tif (дата обращения: 01.07.2024).

закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» проверка может проводиться только должностным лицом, который указан в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя контрольно-надзорного органа¹. Несоблюдение данного требования является грубым нарушением проведения контрольно-надзорного мероприятия и служит безусловным основанием для отмены административного акта реагирования, принятого по результатам контрольно-надзорной деятельности².

Административный акт реагирования, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности, относится к виду *индивидуальных административных актов*, что характеризуется однократностью применения, конкретизацией норм права в рамках контрольно-надзорного дела в отношении определенного лица – граждан и организации, деятельность, действия или результаты деятельности которых либо производственные объекты, находящиеся во владении и или в пользовании которых, подлежат государственному контролю (надзору), муниципальному контролю.

Сущность административного акта можно определить через признак «реагирование». Лексическое значение слова «реагирование» означает активное действие субъекта на действие, воспринимаемое извне. Административный акт, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности, представляет собой «реакцию» государства в лице его органов и должностных лиц на поведение или действия контролируемого лица. Учитывая это, административный акт реагирования, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности, всегда *имеет внешнюю направленность*.

¹ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 26.12.2024) // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6249.

² Определение Верховного Суда РФ от 24.12.2015 № 301-КГ15-17190 по делу № А82-2468/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

Как отмечает Д. С. Андреев, внешняя направленность административного акта предполагает его принятие с целью оказания управленческого воздействия за пределами государственного аппарата путем влияния на права и обязанности граждан и организаций, не обладающих государственно-властными полномочиями¹. В рамках контрольно-надзорной деятельности, административный акт реагирования может иметь внешнего адресата в лице контролируемого лица (например, при выдаче предписания), иных органов (например, при передаче материалов проверки при выявлении признаков преступления, административного правонарушения), нижестоящих должностных лиц (например, при распоряжении (поручении) руководителя контрольно-надзорного органа о подготовке документов и обращении в суд).

В продолжение к указанному признаку, следует указать, что принятие административного акта реагирования порождает, изменяет или прекращает правоотношения между контрольно-надзорным органом и контролируемым лицом, в связи с чем принятие административного акта реагирования можно рассматривать как *юридический факт*. Так, решение о приостановлении предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований является *изменением контрольно-надзорных правоотношений*, а направление информации о выявленном административном правонарушении в уполномоченный орган является основанием *прекращения контрольно-надзорных правоотношений* и возникновения новых правоотношений по привлечению лица к административной ответственности или обжалованию принятого решения.

Административный акт реагирования, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности, является актом применения права.

С точки зрения С. С. Алексеева, акт применения права – это правовой акт компетентного органа или должностного лица, изданный на основании

¹ Андреев Д. С. Внешняя направленность как признак административно-правового акта // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2009. № 2. С. 110.

юридических фактов и норм права, определяющий права, обязанности или меру юридической ответственности конкретных лиц¹.

Ю. А. Соколов отмечал, что под актами применения права необходимо понимать акты органов государственного аппарата, имеющие конкретный характер, направленные на претворение правовых норм в жизнь и выраженные в определенной, установленной законом форме².

Д. А. Липинский раскрывает понятие акта применения права через его признаки, к которым относит следующее:

1) акт применения права – это решение по конкретному делу официального компетентного органа, который государство уполномочило на реализацию в определенных сферах общественных отношений;

2) акт применения права содержит государственно-властное веление, обязательное для соблюдения и исполнения всеми, кому оно адресовано, и обеспечиваемое силой государства;

3) акт применения права имеет определенную, установленную законом форму;

4) акт применения права нацелен на индивидуальное регулирование общественных отношений. В нем строго индивидуализируются (персонифицируются) субъективные права и юридические обязанности;

5) акт применения права регулирует не вид общественных отношений, а единичное, конкретное отношение;

6) акт применения права влечет возникновение, изменение или прекращение правовых отношений³.

Отличительным признаком административного акта реагирования является его *форма*, под которой понимается внешнее выражение управленческого решения в виде *юридического документа*.

¹ Алексеев С. С. Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов и фак. – М.: Норма, 2005. С. 325.

² Соколов Ю. А. О специфических признаках актов применения правовых норм // Советское государство и право. 1954. № 8. С. 34.

³ Липинский Д. А. О понятии и функциях актов применения юридической ответственности // Российская юстиция. 2013. № 5. С. 21.

Административные акты реагирования контрольно-надзорных органов, как правило, имеют установленную форму. В соответствии с частью 2 статьи 21 Закона № 248-ФЗ, типовые формы документов, используемые контрольным (надзорным) органом, утверждены Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 31.03.2021 № 151¹, однако Приказ содержит только типовые формы решений о проведении контрольных (надзорных) мероприятий, типовые формы результатов таких мероприятий и типовую форму предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований. Вместе с этим, в соответствии с частью 3 статьи 21 Закона № 248-ФЗ контрольно-надзорные органы на основе установленных типовых форм вправе устанавливать свои формы документов, используемые ими при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля².

Основными реквизитами административного акта реагирования как юридического документа являются:

- наименование контрольно-надзорного органа, сведения о должностном лице;
- сведения о контролируемом лице;
- наименование вида документа;
- заголовок к тексту;
- дата документа;
- регистрационный номер документа;

¹ Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 (ред. от 27.10.2021) «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом» [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024).

² Напр.: Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 01.04.2022 № 107 «О типовых формах документов, необходимых при осуществлении Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и (или) ее территориальными органами контроля за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны» [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.07.2023); Типовая форма предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (утв. Распоряжением Комитета по тарифам г. Санкт-Петербурга от 29.12.2021 № 237 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

- место составления;
- текст (содержание) документа;
- подпись (электронная подпись).

Также факультативным реквизитом, имеющим юридическое значение, может быть отметка о получении административного акта реагирования контролируемым лицом, его представителем.

Важной особенностью документов, оформляемых контрольно-надзорными органами, в соответствии с частью 1 статьи 21 Закона № 248-ФЗ является обязательное использование электронной формы документа. Электронным документом признается документ, созданный в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе, подписанный электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Отдельно стоит отметить, что административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности, выполняют ряд функций.

Информационная функция выступает способностью административного акта реагирования удовлетворять потребности общества в информации, т. е. служит источником информации и знаний. Коммуникативная функция выражена на лексическом уровне языка, направлена на побуждение к действию – с помощью слов «предлагаю», «предписываю» или «необходимо» в сочетании с инфинитивом, выраженным глаголом совершенного вида, свидетельствующих о нацеленности предписываемых действий на определенный результат. Тем самым задается императивный характер изложения¹. Кумулятивная функция выражает административный акт реагирования как документ, в котором содержится структурированная и упорядоченная информация по предмету контрольно-надзорного производства. Социальная функция направлена на «отражение» содержания взаимодействия между контрольно-надзорным органом и адресатом акта; управленческая функция выражается во властном воздействии

¹ Борцова А. В. Предписание органов надзора // Юрислингвистика. 2011. № 11. С. 39–42.

уполномоченного лица по отношению к подчиненному субъекту; правовая функция является, с одной стороны, средством доказательства, с другой – юридическим фактом.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что административный акт реагирования, применяемый по результатам контрольно-надзорной деятельности, являясь разновидностью административного акта, обладает специфическими признаками. Такими признаками являются: цель принятия акта, форма и структура акта, сфера применения акта и адресность акта.

На основе выявленных признаков следует сформулировать определение: *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. Виды административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности

Основы классификации индивидуальных административно-правовых актов заложены в общей теории права, которая определила наиболее общие подходы к классификации любых правоприменительных актов.

Систематизация административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, представляется возможной только в контексте общей модели административных актов, частью которых они

являются. Анализ классификаций и видов административных актов позволяет не только произвести их характеристику, но и дополнительно выявить особенности и специфику юридической природы, возможности инкорпорации и консолидации.

«Исключительное многообразие административно-правовых актов, — указывает Р. Ф. Васильев, — предопределяет большое теоретическое и практическое значение распределения их на виды и группы по различным критериям и обуславливает необходимость проведения многих исследований по проблеме, ибо таковыми должны быть охвачены все виды и группы данных правовых явлений»¹.

Ю. А. Тихомиров также считает, что классификация административно-правовых актов «имеет большое теоретическое и практическое значение, поскольку данная разновидность актов самая многочисленная и «пестрая» в общем правовом массиве. Путаница и ошибки в принятии разных видов актов часто порождаются незнанием их специфики, что ведет к неверному выбору формы акта для решения вопросов того или иного рода»².

Следует согласиться с мнением, что административно-правовые акты характеризуются великим множеством, большим различием социальной значимости и функциональной направленности, разным сочетанием элементов их юридической природы³. По своей юридической природе, отраслевой и функциональной направленности они составляют наиболее сложную и многообразную часть правовых актов.

Отдельно отметим, в силу того, что административный акт реагирования является индивидуальным (ненормативным) административным актом, не все выделяемые наукой административного права критерии классификации будут рассмотрены в дальнейшем.

¹ Васильев Р. Ф. Акты управления (значение, проблемные исследования, понятие). — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. С. 72.

² Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. — М., 1998. С. 147.

³ Ваньков А. В. Вопросы классификации административно-правовых актов органов внутренних дел Российской Федерации // Вестник Уральского финансово-юридического института. 2019. № 1 (15). С. 10.

Классификации административных актов разрабатывались еще в дореволюционный период развития административно-правовой науки.

В частности, А. И. Елистратов в зависимости от характера юридических последствий, наступающих в результате издания административных актов, выделял следующие виды таких актов: правосозидающие, т. е. влекущие возникновение субъективных юридических прав и обязанностей; правоизменяющие, то есть влекущие изменение субъективных юридических прав и обязанностей; правопогашающие, то есть влекущие прекращение субъективных юридических прав и обязанностей; правоопределяющие, то есть констатирующие, удостоверяющие юридические факты¹.

Л. М. Розин классифицировал правоприменительные акты советского государственного управления на виды по следующим критериям:

1) в зависимости от видов правовых норм, реализуемых посредством издания правоприменительных актов управления: акты применения норм административного права, акты применения норм трудового права, акты применения норм финансового права и т. д.;

2) в зависимости от юридических свойств правоприменительных актов управления: а) акты-регламентаторы, выступающие в качестве юридических фактов и влекущие возникновение, изменение или прекращение каких-либо правоотношений; б) правообеспечительные акты, обеспечивающие исполнение гражданами обязанностей по соблюдению общественного порядка².

В. А. Юсупов, для подразделения административных актов, использовал следующие критерии:

а) в зависимости от того, какую часть нормы права: диспозицию или санкцию – реализуют акты, выделяются: организационные и регулятивные акты и юрисдикционные акты;

б) в зависимости от степени отражения нормативного веления в содержании актов выделяются: первичные акты, формируемые непосредственно на основе

¹ Елистратов А. И. Основные начала административного права. – М., 1914. С. 197.

² Розин Л. М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел. – М., 1974. С. 128–130.

норм права; производные, базирующиеся на ранее изданных индивидуальных правовых актах; и смешанные, в основе которых лежат как нормы права, так и другие индивидуальные правовые акты;

в) в зависимости от особенностей содержания актов выделяются: простые акты, которые содержат только одно индивидуально-конкретное предписание, и комплексные, которые содержат несколько таких предписаний¹.

Ю. Н. Старилов отмечает, что индивидуальные правовые акты управления, в отличие от нормативных, носят четко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер, не содержащие нормы права, устанавливающий изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц. По своему содержанию, индивидуальные правовые акты управления являются распорядительными, в которых находит выражение конкретное юридически властное волеизъявление субъекта исполнительной власти, обращенное к конкретному субъекту.

В зависимости от цели и назначения они подразделяются на правонаделительные (уполномочивающие), распорядительные, запретительные, поощрительные, взыскательные, координирующие, обеспечивающие, регулирующие, контрольно-надзорные, «отрицательные» и «положительные» (в данном случае подразумеваются акты, содержащие отказ или удовлетворение в жалобе или заявлении)².

Наиболее часто при классификации административных актов встречается их деление по характеру содержащихся в них предписаний.

А. М. Целик подразделяет административные акты по характеру содержащихся в них предписаний на обязывающие, запрещающие, управомочивающие и поощрительные³; В. И. Попова на управомочивающие,

¹ Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М., 1979. С. 113–116.

² Старилов Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 2. С. 152–154.

³ Целик А. М. Административно-правовые акты органов исполнительной власти Российской Федерации и их применение в деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук / А. М. Целик. – М., 1998. С. 96.

обязывающие и запрещающие¹; Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявский считают, что административные акты по характеру содержащихся в них предписаний могут быть обязывающими, запрещающими, правоуполномочивающими и содержащими отказы².

В зависимости от функциональной роли и значения индивидуальные акты подразделяются на: акты, направленные на информационное обеспечение деятельности органов власти; акты прогнозирования и моделирования; акты планирования; акты, реализующие функцию организации; распорядительные акты; регулирующие акты.

Общепринятой классификацией административных актов является выделение по форме выражения на: словесные (письменные и устные) и конклюдентные акты.

Письменные административные акты представляют собой письменные документы, оформленные в соответствии с предъявляемыми к ним требованиями, содержащие различные предписания, правила либо требования. Устные административные акты, как правило, не имеют письменной формы и направлены для быстрого и оперативного вмешательства с целью выполнения функций управления, либо руководства в соответствующей сфере деятельности. Конклюдентные административные акты выражаются в форме различных знаков, сигналов, жестов от уполномоченных должностных лиц, осуществляющих функцию публичного управления. Отличительной особенностью устных и конклюдентных административных актов является их возможность быть адресованными как к конкретным субъектам, так и к неопределенному кругу лиц. Ю. Г. Арзамасов относит устные и конклюдентные административные акты к актам-действиям, направленным на оперативное исполнение (реализацию) правовых норм³.

¹ Попова В. И. Юридические свойства актов государственного управления // Акты управления (вопросы теории): межвуз. сб. науч. тр. – Иваново, 1987. С. 65.

² Габричидзе Б. Н. Курс административного права Российской Федерации: учеб. для вузов. – М.: Дашков и Ко, 2003. С. 362.

³ Арзамасов Ю. Г. О правовой природе актов государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 5. С. 3–9.

В зависимости от применяемого в административно-охранительных актах способа административно-властного воздействия на физических и юридических лиц административные акты делятся на такие виды, как: административно-взыскательные (требование к лицу исполнить возложенную на него публично-правовую обязанность, в случае ее невыполнения в добровольном порядке); административно-предписывающие (властное требование контролируемым лицом прекращения нарушения каких-либо правил или норм); административно-ограничительные акты (содержащие властный запрет или ограничение на совершение определенных действий или определенной деятельности); административно-предупредительные акты (предупреждение о том, что дальнейшие действия или деятельность либо может привести к нарушению законодательства или совершению правонарушения); административно-наказательные акты (содержащие меры ответственности за совершенные лицом в сфере публично-правовых отношений правонарушения).

В зависимости от степени соответствия законам (соблюдение требований принципа законности), юридической значимости и действительности административные акты подразделяются на: правомерные (отвечающие всем требованиям, предъявляемым к ним), оспоримые (неправомерные, незаконные акты), ничтожные (противоправные, недействующие акты).

В зависимости от действия по времени различают следующие административные акты: срочные, бессрочные и временные.

Выявляя общие признаки административных актов реагирования в § 1 данной главы, необходимо отметить, что данные акты имеют многочисленные формы, в силу чего образуются и специфические характеристики административных актов реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности.

С учетом изложенных выше подходов к классификации правоприменительных актов в целом и индивидуальных административно-правовых актов в частности, выработанных наукой административного права, нами будет проанализировано действующее законодательство на предмет

выявления особенностей административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, а также их классификация по различным критериям.

Законодательством прямо не установлен перечень актов административного реагирования, однако, часть 2 статьи 90 Закона № 248-ФЗ устанавливает варианты принимаемых решений по итогам контрольно-надзорных мероприятий:

1) *выдать* после оформления акта контрольного (надзорного) мероприятия контролируемому лицу *предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований* с указанием разумных сроков их устранения, а также других мероприятий, предусмотренных федеральным законом о виде контроля (надзора);

2) незамедлительно *принять* предусмотренные законодательством Российской Федерации *меры* по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или прекращению его причинения вплоть до *обращения в суд* с требованием о принудительном отзыве продукции (товаров), представляющей опасность для жизни, здоровья людей и для окружающей среды, о запрете эксплуатации (использования) зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств и иных подобных объектов и о доведении до сведения граждан, организаций любым доступным способом информации о наличии угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и способах ее предотвращения в случае, если при проведении контрольного (надзорного) мероприятия установлено, что деятельность гражданина, организации, владеющих и (или) пользующихся объектом контроля, эксплуатация (использование) ими зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств и иных подобных объектов, производимые и реализуемые ими товары, выполняемые работы, оказываемые услуги представляют непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или что такой вред (ущерб) причинен;

3) при выявлении в ходе контрольного (надзорного) мероприятия признаков преступления или административного правонарушения *направить*

соответствующую *информацию* в государственный орган в рамках своей компетенции или при наличии соответствующих полномочий *принять меры* по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности;

4) *принять меры по осуществлению контроля* за устранением выявленных нарушений обязательных требований, предупреждению нарушений обязательных требований, *предотвращению возможного причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям*; при неисполнении предписания в установленные сроки принять меры по обеспечению его исполнения вплоть до *обращения в суд* с требованием о принудительном исполнении предписания, если такая мера предусмотрена законодательством;

5) рассмотреть вопрос о *выдаче рекомендаций* по соблюдению обязательных требований, *проведении иных мероприятий*, направленных на профилактику рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

В целях диссертационного исследования рассмотрим особенности обозначенных решений, принимаемых по результатам контрольно-надзорных мероприятий.

1. Выдача контролируемому лицу предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

Законодательство не дает определение понятия предписания об устранении выявленных нарушений (далее – предписание) как правоприменительного акта, однако Закон № 248-ФЗ содержит некоторые требования к содержанию такого акта: предписание направлено на устранение выявленных нарушений контролирующим субъектом, с указанием разумных сроков их устранения, а также других мероприятий, предусмотренных федеральным законом о виде контроля. Помимо этого, предписание должно содержать в себе описание каждого выявленного нарушения обязательных требований с указанием конкретных структурных единиц нормативного правового акта, содержащего нарушение обязательных требований, перечень рекомендованных мероприятий по устранению выявленного нарушения обязательных требований и перечень

рекомендуемых сведений, которые должны быть представлены в качестве подтверждения устранения выявленного нарушения обязательных требований.

Статья 90.1 Закона № 248-ФЗ закрепляет важное условие выдачи предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований: оно выдается контролируемому лицу в случае, если выявленные нарушения обязательных требований не устранены до окончания проведения контрольного (надзорного) мероприятия, обязательного профилактического визита, завершения контрольного (надзорного) действия в рамках специального режима государственного контроля (надзора).

Стоит отметить, что цели, задачи и основания принятия предписания уточняются и конкретизируются в федеральных законах, регулирующих правила осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора).

Например, в соответствии с частью 1 статьи 93.1 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» контрольный (надзорный) орган в сфере образования выносит образовательной организации *предписание об устранении выявленного нарушения* в случаях:

- нарушения требований законодательства об образовании;
- нарушения лицензионных требований к образовательной деятельности;
- нарушения требований, установленных федеральными государственными образовательными стандартами;
- требований к выполнению аккредитационных показателей¹.

Весьма конкретизированный перечень возможных предписаний, которые могут быть выданы работодателям и их представителям Государственными инспекторами труда при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, содержится в статье 357 Трудового кодекса Российской Федерации. Согласно данной норме

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598.

уполномоченные должностные лица вправе предъявлять обязательные для исполнения *предписания в целях*:

- устранения нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- восстановления нарушенных прав работников;
- отстранения от работы лиц, не прошедших в установленном порядке обучение безопасным методам и приемам выполнения работ, инструктаж по охране труда, стажировку на рабочих местах и проверку знания требований охраны труда¹.

В силу пункта 1 части 1 статьи 86 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственный контроль (надзор) в сфере охраны здоровья, *выдают обязательные для исполнения предписания*, в случае выявления нарушений законодательства Российской Федерации в сфере охраны здоровья, законодательства Российской Федерации об обращении лекарственных средств².

Согласно пункту 5 статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации, должностные лица органов государственного земельного надзора, в случае выявления при проведении контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений после оформления акта контрольного (надзорного) мероприятия, *выдают контролируемому лицу предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований* с указанием срока их устранения³.

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 3.

² Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

На основе действующих норм в административно-правовой литературе были предприняты попытки сформулировать определение понятия предписания контрольно-надзорного органа и выделить его ключевые характеристики.

А. В. Мартынов, исследуя вопрос об особенностях и классификации административных актов органов государственного контроля и надзора, справедливо отмечает, что предписание, как административный акт реагирования, занимает центральное место среди всех административных актов, которые принимаются по результатам проведения контрольно-надзорных мероприятий. При этом автор определяет предписание мерой правового реагирования и актом понуждения к совершению определенных действий, к которому предъявляются требования определенности, исполнительности и конкретности¹.

С точки зрения Е. Н. Смирновой, предписание представляет собой издаваемый уполномоченным должностным лицом контрольно-надзорного органа по итогам рассмотрения и правовой оценки результатов проведенного контрольного (надзорного) мероприятия административный акт, содержащий сведения о выявленных в ходе проведения указанного мероприятия нарушениях обязательных требований в деятельности (действиях) контролируемого лица и возлагающий на данное лицо подлежащие исполнению в установленные разумные сроки обязанности по устранению выявленных нарушений, их вредных последствий, восстановлению нарушенного правового положения, существовавшего до совершения таких нарушений, проведению мероприятий, направленных на предотвращение причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также других мероприятий, предусмотренных федеральным законом о соответствующем виде контроля².

Г. Г. Ившина определяет предписание контрольно-надзорного органа (его должностного лица) в качестве административного правоприменительного акта,

¹ Мартынов А. В. Административные акты органов государственного контроля и надзора: понятие, особенности и классификация // Законы России: опыт, анализ, практика. 2023. № 11. С. 8–22.

² См.: Кононов П. И., Смирнова Е. Н. Актуальные проблемы административного процесса. – М.: РУСАЙНС, 2024. С. 165.

издаваемого в случае выявления в ходе проведенного контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований, возлагающего на юридическое лицо (его руководителя) или индивидуального предпринимателя, совершивших соответствующие неправомерные (противоправные) действия (бездействие), обязанности, исполнение которых в установленные разумные сроки направлено на пресечение (прекращение) указанных нарушений, устранение причиненного ими реального вреда (ущерба), восстановление режима охраны социально значимых ценностей, существовавшего до возникновения таких нарушений, предотвращение наступления в результате их совершения возможных вредных последствий (причинение вреда социально значимым ценностям) в будущем. Автор также отмечает, что в зависимости от указанных целей, в предписании содержатся административно-пресекательные, административно-восстановительные, административно-предупредительные (профилактические) меры принуждения¹.

По мнению Е. С. Изюмовой, предписание органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля представляет собой обязательный для исполнения документ, составленный и направленный (врученный) от имени органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю или должностному лицу, содержащий законные требования по устранению нарушений требований законодательства².

Предписание об устранении выявленных нарушений в теоретической юриспруденции и административно-правовой науке традиционно рассматривается как форма государственного принуждения³; инструмент принуждения к соблюдению юридическим лицом или индивидуальным

¹ Ившина Г. Г. Административное принуждение в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук / Г. Г. Ившина. – Н. Новгород, 2024. С. 119–124.

² Изюмова Е. С. Предписание как акт применения права органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при осуществлении своих полномочий // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 13 (368). С. 77.

³ Ожегова Г. А. К вопросу о государственном принуждении // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 22–28.

предпринимателем требований права¹; акт властно-распорядительного характера, содержащий обязательные для исполнения указания, влекущий юридически значимые последствия².

Вынесение предписания, как и применение иных мер административного принуждения, по словам Ю. М. Козлова, «всегда связано с конфликтной ситуацией и имеет своим назначением не только ее разрешение (применение санкций), но и, что также нельзя игнорировать, ее предупреждение и пресечение (блокирование)»³.

В судебной практике арбитражных судов предписание об устранении нарушений обязательных требований определяется как ненормативный правовой акт должностного лица, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, выявившего соответствующие нарушения, возлагающий на лицо, в деятельности которого эти нарушения установлены, обязанности по их устранению в определенные сроки⁴.

Таким образом, можно выделить следующие признаки предписания:

- предписание выдается исключительно по результатам контрольно-надзорного мероприятия;
- предписание является мерой по устранению нарушений обязательных требований;
- выдача предписания является следствием выявления нарушений обязательных требований;
- предписание имеет срочный и обязательный характер исполнения;

¹ Рощин Д. О. Предписания и представления органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в социальной сфере // Административное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 36–44.

² Шатохин А. Ю. Предписание органа государственного пожарного надзора об устранении выявленных нарушений: неочевидная подведомственность при обжаловании // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 70–73.

³ Козлов Ю. М. Административное право. – М., 2005. С. 473.

⁴ См., напр.: Постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.12.2019 № Ф07-14404/2019, Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.01.2020 № Ф04- 6884/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.07.2024).

– предписание содержит перечень мер (требований, действий), направленных на устранение выявленных нарушений.

По нашему мнению, 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 нарушений 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. Обращение в суд.

Принятие решения контрольно-надзорным органом о подаче искового заявления в суд установлено пунктом 2 части 2 статьи 90 Закона № 248-ФЗ, также полномочие направлять исковое заявление может предусматриваться специальным законодательством о виде контроля (надзора). Условием принятия решения о подаче искового заявления в суд является необходимость в:

- принудительном отзыве продукции (товаров), представляющей опасность для жизни, здоровья людей и для окружающей среды;
- запрете эксплуатации (использования) зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств и иных подобных объектов;
- запрете осуществления деятельности;
- понуждении к исполнению решений и предписаний контрольно-надзорного органа.

Целью подачи контрольно-надзорным органом искового заявления в суд является недопущение причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или прекращение его причинения. Принимается данное решение в случае, если в рамках своей компетенции и полномочий контрольно-надзорный орган не может достичь указанной цели.

Подача контрольно-надзорным органом искового заявления происходит в рамках гражданского¹ и арбитражного² процессуального законодательства. Важным условием обращения в суд контрольно-надзорного органа является прямое закрепление данного полномочия либо в положении о виде контроля (надзора), либо в положении о контрольно-надзорном органе, либо в законодательстве в соответствующей сфере деятельности.

Например, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору в рамках государственного строительного надзора в случае выявления объектов капитального строительства, являющихся самовольными постройками, не обладает полномочиями по обращению в суд с требованием о сносе самовольной постройки или приведении ее в соответствие с установленными требованиями, поскольку данное полномочие отнесено к компетенции органов муниципальной власти. В соответствии с частью 17 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору в случае выявления нарушений обязательных требований градостроительного законодательства обязана в срок не позднее пяти рабочих дней со дня выявления такого факта направить в орган местного самоуправления по месту нахождения такого объекта уведомление о выявлении самовольной постройки с приложением документов, подтверждающих соответствующий факт³.

Вторым условием подачи искового заявления в суд будет являться исчерпание административных механизмов по достижению недопущения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или прекращению его причинения.

Например, в случае наличия у контрольного (надзорного) органа сведений о готовящихся нарушениях обязательных требований или признаках нарушений

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 29.05.2024, с изм. от 28.12.2024) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 16.

обязательных требований и (или) в случае отсутствия подтвержденных данных о том, что нарушение обязательных требований причинило вред (ущерб) охраняемым законом ценностям либо создало угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, контрольный (надзорный) орган объявляет контролируемому лицу предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, а также предлагает принять меры в форме рекомендаций по обеспечению соблюдения обязательных требований в рамках, и только в случае невыполнения законных требований контролируемым лицом, контрольно-надзорный орган уполномочен обращаться в суд с требованием прекращения деятельности, нарушающей обязательные требования¹.

Дела, связанные с отзывом продукции, рассматриваются в рамках гражданско-процессуального законодательства, так как продукция – результат деятельности, представленный в материально-вещественной форме и предназначенный для дальнейшего использования в хозяйственных и иных целях². Отзыв продукции является корректирующим действием, предпринимаемым после производства, с целью защиты здоровья и безопасности потребителей в связи с использованием какой-либо продукции³, в следствии чего такая продукция изымается из собственности лица и передается для ликвидации (уничтожения).

В соответствии пунктом 1 статьи 40 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», орган государственного контроля (надзора) наделяется правом обращения в суд с иском о принудительном отзыве продукции в случае невыполнения предписания или невыполнения программы мероприятий по предотвращению причинения вреда.

¹ Решение Павловского районного суда Воронежской области от 29.12.2023 по делу № 2-875/2023 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

² Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (ред. от 25.12.2023) // СЗ РФ. 2002. № 52 (часть I). Ст. 5140.

³ Национальный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО 10393-2014 «Отзыв потребительских товаров. Руководство для поставщиков» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 25 апреля 2014 г. № 416-ст) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

Поскольку соблюдение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований, установленных техническими регламентами, или обязательных требований, установленных Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», относится к предмету федерального государственного контроля (надзора) в области защиты прав потребителей¹, полномочиями по обращению в суд с требованиями об отзыве продукции наделена Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека². Исключением из данного положения являются региональный государственный контроль (надзор) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции и федеральный государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, относящиеся к предмету деятельности соответствующих региональных контрольно-надзорных органов, а также Федеральной службы по контролю за алкогольным и табачным рынками³.

Исковое заявление с требованием о запрете эксплуатации (использования) зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств и иных подобных объектов закреплено в пункте 2 части 2 статьи 90 Закона 248-ФЗ и относится к подведомственности Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, поскольку в силу статьи 12 Гражданского кодекса Российской Федерации запрет эксплуатации объекта в целях пресечения угрозы причинения вреда является одним из способов защиты гражданских прав. При этом контрольно-надзорный орган вправе обратиться в суд с данным требованием

¹ Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (ред. от 08.08.2023) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 322 (ред. от 05.10.2023) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 24.02.2009 № 154 (ред. от 17.10.2024) «О Федеральной службе по контролю за алкогольным и табачным рынками» // СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1119.

только в том случае, если нарушение обязательных требований было выявлено при проведении контрольно-надзорного мероприятия¹.

Поддача искового заявления с целью установления запрета на эксплуатацию объекта обусловлено обнаружением нарушений санитарно-эпидемиологических требований в рамках контрольно-надзорного мероприятия.

Под санитарно-эпидемиологическими требованиями понимаются обязательные требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания, условий деятельности юридических лиц и граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, используемых ими территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств, несоблюдение которых создает угрозу жизни или здоровью человека, угрозу возникновения и распространения заболеваний и которые устанавливаются государственными санитарно-эпидемиологическими правилами и гигиеническими нормативами, а в отношении безопасности продукции и связанных с требованиями к продукции процессов ее производства, хранения, перевозки, реализации, эксплуатации, применения (использования) и утилизации, которые устанавливаются документами, принятыми в соответствии с международными договорами Российской Федерации, и техническими регламентами².

Обращение в арбитражный суд в рамках арбитражного процессуального законодательства возможно только в случае, если это прямо установлено в положении о виде контроля (надзора), а также в случае, если предмет спора вытекает из административных и иных публичных правоотношений, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Так, Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации, в соответствии с подпунктом «и» пункта 6 части 1 статьи 23 Федерального закона

¹ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 23.11.2022 по делу № А14–20767/2021 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

² Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», уполномочена обращаться в арбитражный суд заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе, с исками и заявлениями о понуждении к исполнению решений и предписаний антимонопольного органа¹.

Отдельно отметим, что действующим законодательством предусмотрено право на обращение с заявлениями в суд о понуждении к исполнению решений и предписаний только в строго определенных законом случаях. При этом данное полномочие не рассматривается как возможность для контрольно-надзорного органа заявлять требования о подтверждении законности решения и (или) о выдаче исполнительного листа². Указанное исковое заявление фактически означает вмешательство судебных органов в полномочия контрольно-надзорного органа и подмену его функций, что в компетенцию суда не входит³. При этом понуждение исполнять законные требования и фактически обязать соблюдать закон, в судебном порядке существующее правовое регулирование не предусматривает.

Таким образом, подача искового заявления с требованием обязать исполнить предписание об устранении нарушений обязательных требований не относится к числу способов защиты права. Не совершение контролируемым лицом определенных действий свидетельствует о нарушении действующего законодательства об обязательных требованиях, что требует реагирования контрольно-надзорных органов в рамках имеющихся у них полномочий по пресечению нарушения и принятию мер к привлечению виновных к ответственности.

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 28.12.2024) // СЗ РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3434.

² Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

³ Решение Арбитражного суда Тюменской области от 28.06.2022 по делу № А70–10716/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

Закономерно возникает вопрос является ли обращение в суд с исковым заявлением уполномоченным органом административным актом реагирования, принимаемым по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Одной из разновидностей форм реализации государственного управления является участие субъектов административного права (публичных органов власти) в рассмотрении хозяйственно-финансовых споров в суде, арбитражном суде или правоохранительных органах¹.

Однако, с точки зрения теории административного акта, индивидуальный административный акт может быть издан только в ходе осуществления органами публичной власти своих полномочий и функций для достижения цели государственного управления. По мнению А. Н. Гвоздевой, индивидуальные административные акты не могут издаваться в процессе осуществления иных видов властно-публичной деятельности, не являющейся публичным управлением, и не регулируемых нормами административного права, а именно: а) законодательной деятельности; б) досудебной уголовно-процессуальной деятельности (дознания и предварительного следствия по уголовным делам); в) судопроизводства, в том числе по делам, возникающим из административных правоотношений; г) нормотворческой деятельности представительных органов местного самоуправления².

Таким образом, подача искового заявления является мерой реагирования со стороны контрольно-надзорного органа, направленной на недопущение причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или прекращение его причинения, в случае, если в рамках своей компетенции контрольно-надзорный орган не может достичь указанных целей, а также, если у контрольно-надзорного органа имеется полномочие по обращению в суд.

¹ Манохин В. М., Адушкин, Ю. С, Багишаев, З. А. Российское административное право. – М., 1996. С. 141–142.

² Гвоздева А. Н. Индивидуальные административно-правовые акты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Гвоздева. – М., 2009. С. 32.

При этом сам иск не будет являться административным актом реагирования, поскольку он не обладает важными признакам властности, обязательности и адресности.

Дополнительно необходимо отметить, что, должностное лицо, проводившее контрольно-надзорное мероприятие, не обладает полномочиями по подаче искового заявления от имени контрольно-надзорного органа. Исходя из регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти¹, вопрос представления интересов в суде отведен руководителю соответствующего органа власти. Вследствие чего, обращению в суд предшествует распоряжение (поручение) руководителя контрольно-надзорного органа о подготовке документов и обращении в суд в соответствии с внутренним регламентом организации. Данное распоряжение (поручение) является административным актом, санкционирующим подачу искового заявления в суд, определяющим в рамках какого контрольно-надзорного производства подается исковое заявление; сроки его подачи; перечень документов, необходимых для подачи искового заявления; перечень подготовительных мероприятий, необходимых для обращения в суд (например, запрос информации или документов в другие органы власти); ответственных лиц за подачу искового заявления, а также лиц, осуществляющих контроль за исполнением данного распоряжения (поручения).

Распоряжение (поручение) руководителя контрольно-надзорного органа о подготовке документов и обращении в суд следует рассматривать как управленческое решение, направленное на достижения охранительной функции контрольно-надзорной деятельности в рамках судопроизводства. При этом

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452 (ред. от 18.11.2024) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 01.12.2005. № 31. Ст. 3233; Приказ Росздравнадзора от 08.10.2007 № 3009-Пр/07 «Об утверждении Регламента внутренней организации Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.08.2024); Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 10.08.2022 № 859 «Об утверждении Регламента Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки» [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024).

необходимость обращения в суд продиктована самим законодательством, а также соблюдением принципа разделения властей, поскольку требования, содержащиеся в таком в иске, направлены на ограничение прав и свобод контролируемого лица, вследствие чего такое распоряжение (поручение) относится к административным актам реагирования, принимаемым по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Таким образом, распоряжение (поручение) руководителя контрольно-надзорного органа о подготовке документов и обращении в суд представляет собой 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.

3. Информирование граждан и организаций о наличии угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и способах ее предотвращения.

Указанный вид решения относится к числу мер, принимаемых контрольно-надзорными органами, в связи с обнаружением фактов нарушений, выявленных при проведении контрольно-надзорной проверки, которые могут причинить вред (ущерб) охраняемым законом ценностям.

В соответствии с частью 2 статьи 17 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в случае, если при проведении проверки установлено, что деятельность контролируемого лица, эксплуатация ими зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые ими товары (выполняемые работы, предоставляемые услуги) представляют непосредственную угрозу причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов

Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или такой вред причинен, контрольно-надзорный орган обязан незамедлительно принять меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), отзыва продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья граждан и для окружающей среды, из оборота и довести до сведения граждан, а также других юридических лиц, индивидуальных предпринимателей любым доступным способом информацию о наличии угрозы причинения вреда и способах его предотвращения.

Условиями принятия рассматриваемого решения является наличие у контрольно-надзорного органа информации угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, носящей массовый, масштабный характер, способный привести к чрезвычайной ситуации. В данном случае, под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей¹.

Целью указанного решения является обеспечение безопасности населения на определенной территории путем информирования населения, на которое

¹ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

воздействует или могут воздействовать негативные последствия, вызванные нарушением обязательных требований, совершенных контролируемым лицом.

Информирование населения – это доведение до населения через средства массовой информации и иными способами сведений о прогнозируемых и возникших угрозах, вызванных нарушением обязательных требований, принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также проведение пропаганды знаний в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от происшествий, в том числе обеспечения безопасности людей на различных объектах.

Как отмечает А. И. Стахов, для достижения задачи противодействия чрезвычайным и другим вредоносным ситуациям (казусам) техногенного, природного и иного рода, влекущим административно-правовые последствия, публичная администрация применяет административно-казуальные меры, направленные на предупреждение и нейтрализацию административно-правовых казусов (чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера либо иной общественно опасной ситуации, складывающейся в результате воздействия отдельных техногенных и природных источников опасности), которые влекут возникновение административных правоотношений и которые подразделяются на предупредительные, ограничительные, поисково-спасательные меры¹.

В рамках государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, информацию, доводимую до населения, разделяют на следующие виды:

- экстренное оповещение в случае чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС);
- информирование о правилах безопасного поведения при угрозе и возникновении ЧС;
- информирование населения о произошедших событиях и явлениях, не требующих каких-либо оперативных действий, но принимающихся во внимание;

¹ Стахов А. И. Административно-охранительные меры, применяемые публичной администрацией в России: понятие и классификация // Сибирское юридическое обозрение. 2013. № 2 (21). С. 23–26.

- информирование населения с целью повышения уровня подготовки в области безопасности жизнедеятельности;

- информационное воздействие с целью скорейшей реабилитации пострадавших в результате ЧС¹.

К средствам информирования населения о наличии угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и способах ее предотвращения следует отнести:

- средства массовой информации;
- официальные сайты, порталы, государственные информационные системы контрольно-надзорных органов;
- социальные сети².

В рамках информирования населения контрольно-надзорные органы предоставляют следующие варианты информационных сообщений³:

- информация о подготовке к ЧС, о существующей угрозе и правилах поведения в случае угрозы возникновения ЧС;
- информация о принятых мерах и дальнейших действиях на основе оценки обстановки и выяснения характера и последствий происшествия в случае возникновения ЧС.

В случае обнаружения контрольно-надзорным органом пострадавшего населения, также предоставляется информация о местах оказания помощи, мерах личной профилактики, действиях в случае заболевания, необходимости

¹ Информирование населения в чрезвычайных ситуациях: основные аспекты, проблемы и особенности: монография / под общ. ред. И. В. Сосунова; МЧС России. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2023. – 108 с.

² Методические рекомендации для специалистов органов исполнительной власти субъектов РФ по формированию культуры безопасности жизнедеятельности среди населения с использованием средств массовой информации [Электронный ресурс] // URL: <https://mchs.gov.ru/dokumenty/2102> (дата обращения: 01.08.2024).

³ Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 22.7.04-2022 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Региональные автоматизированные системы централизованного оповещения. Общие требования» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 25.05.2022 № 370-ст) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.08.2024).

вакцинации, санитарно-эпидемиологических требованиях, погибших и пострадавших, экстренной психологической помощи.

Таким образом, информационное сообщение о наличии угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям контрольно-надзорным органом является мерой по предотвращению наступления негативных последствий нарушений обязательных требований, направленных на обеспечение безопасности населения.

При этом, данная мера носит обязательный характер только для контрольно-надзорного органа в целях реализации своей охранительной, а не контрольно-надзорной функции. Реализация меры происходит вне контрольно-надзорного производства, не порождает для контролируемого лица обязанность по ее исполнению и задействует иные субъекты – представителей средств массовой информации, социальных сетей, сайтов в сети «Интернет». В силу чего информирование граждан и организаций о наличии угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и способах ее предотвращения административным актом реагирования являться не будет, в связи с несоответствием признакам властности, адресности и обязательности исполнения для контролируемого лица.

4. Решение вопроса о привлечении контролируемого лица к административной ответственности, уведомлении уполномоченных органов о наличии в действиях контролируемого лица признаков преступления или административного правонарушения.

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 90 Закона 248-ФЗ, контрольно-надзорный орган, в случае выявления признаков административного правонарушения в ходе проведения контрольного (надзорного) мероприятия, направляет соответствующую информацию в государственный орган в соответствии со своей компетенцией или при наличии соответствующих полномочий, принимает меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

Привлечение к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные разделом II КоАП РФ¹, осуществляется посредством вынесения должностным лицом контрольно-надзорного органа постановления о назначении административного наказания, требования к содержанию которого определены статьей 29.10 КоАП РФ. В случае, если должностное лицо контрольно-надзорного органа не вправе привлекать контролируемых лиц к административной ответственности, он направляет материалы контрольно-надзорного дела органу, уполномоченному рассматривать дела об административных правонарушениях согласно главе 23 КоАП РФ.

Привлечение контролируемых лиц к административной ответственности является результатом проводимых в отношении них контрольно-надзорных мероприятий. Законодательство, регулируя предпринимательскую деятельность и устанавливая определенные требования в той или иной ее сфере, одновременно наделяет уполномоченных органов исполнительной власти осуществлять и контрольно-надзорные мероприятия за исполнением соответствующих предписаний.

Отметим, что одним из условий привлечения к административной ответственности контрольно-надзорным органом, согласно части 3 статьи 26.2 КоАП РФ, является отсутствие нарушений со стороны самого контрольно-надзорного органа, которые позволили бы признать контрольно-надзорное мероприятие, а также принятые по его результатам меры реагирования, незаконными.

В рамках исследуемого вопроса следует согласиться с О. Е. Шишкиной, по мнению которой само по себе использование результатов проверки для привлечения к административной ответственности вытекает из непосредственной взаимосвязи между административной ответственностью и государственным контролем, что с практической точки зрения обусловлено необходимостью экономии ресурсов в деятельности исполнительной власти.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.02.2025) // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

Допустимость такого использования законодатель увязывает с общим требованием допустимости любых доказательств – не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона¹.

Основаниями для привлечения к административной ответственности могут служить действия, связанные с:

- непосредственно нарушением обязательных требований, за которые установлена административная ответственность (например, статьи 8.35, 11.29, часть 4 статьи 14.4.2, статьи 19.7.14 КоАП РФ);
- нарушением требований законодательства о контроле и надзоре (например, статьи 19.4.1, 19.4.2, 19.5, 19.7, 19.7.1, 19.7.8 КоАП РФ).

Исходя из сущности и признаков административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, в рамках производства по делу об административном правонарушении внешним выражением акта следует считать протокол об административном правонарушении или определение о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, поскольку вопрос о привлечении к административной ответственности будет разрешаться и подчиняться правилам не контрольно-надзорного производства, а правилам производства по делу об административном правонарушении. Итогом производства по делу об административном правонарушении является вынесенное постановление по делу об административном правонарушении, требования к которому установлены статьями 29.10–11 КоАП РФ. В свою очередь, порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях установлен Разделом V КоАП РФ.

¹ Шишкина О. Е. Привлечение к административной ответственности по результатам контрольно-надзорных мероприятий в контексте реформ // Право и правоприменение в современной России: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Новосибирск, 24–26 сентября 2020 года. – Новосибирск: Новосибирский национальный исследовательский государственный университет, 2020. С. 387–390.

В случаях выявления признаков преступления, контрольно-надзорный орган обязан направить материалы контрольно-надзорного производства в органы дознания или следствия в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации¹. Сведения о направлении в уполномоченные государственные органы информации о наличии признаков преступления, выявленного в ходе контрольного (надзорного) мероприятия также вносятся в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий².

Привлечение к административной ответственности, а также уведомление уполномоченных органов о наличии в действиях контролируемых лиц признаков преступления или административного правонарушения являются мерами, которые принимаются совместно с иными решениями, в случаях, если в действиях контролируемых лиц имеются признаки административного правонарушения либо преступления. Применение данной меры является обязательным для контрольно-надзорных органов. В отдельных случаях, контрольно-надзорный орган может применить данную меру самостоятельно (в случае привлечения к административной ответственности), в общем же – путем уведомления и направления материалов в уполномоченные органы (правоохранительные, контрольно-надзорные органы либо в суд).

Под уведомлением уполномоченных органов о наличии в действиях контролируемого лица признаков преступления или административного правонарушения следует понимать принятый контрольно-надзорным органом официальный документ (сообщение), информирующий соответствующие правоохранительные или административные органы о выявленных фактах, указывающих на возможное совершение преступления или административного правонарушения с целью дальнейшего решения вопроса о привлечении лица к

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. 28.12.2024) // СЗ РФ. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4921.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2021 № 604 (ред. от 18.07.2024) «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415» // СЗ РФ. 2021. № 17. Ст. 2971.

административной или уголовной ответственности или принятия иных мер в соответствии с законодательством.

5. Направление контролируемому лицу запроса о предоставлении сведений об устранении выявленных нарушений обязательных требований, принятых мерах по предупреждению нарушений обязательных требований, по предотвращению возможного причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Рассматриваемый административный акт реагирования относится к мерам контролирующего и информационного характера, обязывающим контролирующим лицам в установленный срок предоставить контрольно-надзорному органу отчет об устранении нарушений, выявленных в ходе контрольно-надзорного или профилактического мероприятия. Указанный вид решения следует отличать от механизма, установленного в частях 4–6 статьи 11 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Так, в случае, если в ходе документарной проверки достоверность сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении контрольно-надзорного органа, вызывает обоснованные сомнения, либо эти сведения не позволяют оценить исполнение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, контрольно-надзорный орган направляют в адрес контролируемого лица мотивированный запрос с требованием представить иные необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы. Контролируемое лицо в течение 10 дней со дня мотивированного запроса обязан направить запрашиваемые документы контрольно-надзорному органу. В случае неисполнения требований, действия контролируемого лица могут быть квалифицированы как воспрепятствование законной деятельности

должностного лица контрольно-надзорного органа, ответственность за которые установлена статьей 19.4.1 КоАП РФ¹.

Непредставление сведений об устранении выявленных нарушений обязательных требований по запросу нельзя отнести к действиям по воспрепятствованию законной деятельности контрольно-надзорного органа, поскольку запрос как административный акт реагирования направляется в связи с окончанием контрольно-надзорного производства и связан с непредставлением отчета по принятию мер по устранению допущенных нарушений обязательных требований.

Вместе с этим, запрос о предоставлении сведений об устранении выявленных нарушений обязательных требований может направляться исключительно после выдачи административного акта реагирования, принятого по результатам контрольно-надзорной деятельности (предписание, предостережение), в связи с чем, в случае, если контролируемое лицо не предоставит сведения по запросу в установленный срок, в отношении него может быть проведена внеплановая проверка на основании пункта 1 части 2 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Соответственно, данная мера имеет срочный и обязательный характер и применяется в случаях ненаправления сведений по устранению нарушений обязательных требований контролируемым лицом самостоятельно.

Под запросом о предоставлении сведений об устранении выявленных нарушений обязательных требований следует понимать официальный 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.

¹ Решение Зеленоградского районного суда по делу об административном правонарушении от 22.01.2020 по делу № 12-75/2020 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.08.2024).

6. Выдача контролируемому лицу рекомендации по соблюдению обязательных требований, объявление контролируемому лицу предостережения о недопущении нарушений обязательных требований.

Часть 1 статьи 90 Закона 248-ФЗ устанавливает, что в случае отсутствия выявленных нарушений обязательных требований при проведении контрольного (надзорного) мероприятия, инспектор вправе выдать рекомендации по соблюдению обязательных требований и (или) провести иные мероприятия, направленные на профилактику рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. При этом, часть 2 той же статьи устанавливает обязанность контрольно-надзорного органа в случае выявления нарушений обязательных требований при проведении контрольного (надзорного) мероприятия контролируемым лицом рассмотреть вопрос о выдаче рекомендаций по соблюдению обязательных требований, проведении иных мероприятий, направленных на профилактику рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Указанные положения не совсем коррелируются с логикой контрольно-надзорного производства с точки зрения цели принятия того или иного административного акта реагирования.

Выдача рекомендаций по соблюдению обязательных требований является самостоятельной профилактической мерой, применяемой в целях недопущения нарушения обязательных требований и их дальнейшего соблюдения со стороны контролируемого лица в рамках своей дальнейшей деятельности. Закрепление данного решения в статье 90 Закона 248-ФЗ предполагает выдачу рекомендаций совместно с иными актами (если нарушение обязательных требований было выявлено контрольно-надзорным органом), поскольку сама по себе рекомендация не влечет за собой возникновения обязанности по соблюдению и устранению нарушений обязательных требований. Вместе с этим, рекомендации по соблюдению обязательных требований являются административным актом реагирования, принимаемым по результатам контрольно-надзорной деятельности, поскольку направлены на достижение одной из целей контрольно-надзорной

деятельности – предупреждение и профилактика нарушений обязательных требований.

В рамках проведения иных мероприятий, направленных на профилактику рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, к числу административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности (на основе признаков индивидуальности и адресности решения), можно отнести объявление предостережения о недопущении нарушений обязательных требований.

В системе мер административного принуждения данные меры рассматриваются в качестве административно-предупредительных.

Среди ученых-административистов нет единого мнения по толкованию понятия «административно-предупредительные меры», необходимо отметить разнообразие их теоретических определений.

Ю. М. Козлов отмечает, что административно-предупредительные меры – это меры, которые применяются в целях предупреждения возможных правонарушений или обеспечения общественной безопасности при стихийных бедствиях и несчастных случаях¹.

О. Н. Ковалева, О. Ч. Яковицкий, А. А. Косенко считают, что административно-предупредительные меры могут применяться как в целях предупреждения правонарушений, так и в целях предупреждения вредных последствий чрезвычайных ситуаций. При этом указанные авторы разделяют все административно-предупредительные меры, в зависимости от целей применения, на две группы: 1) меры, применяемые для предупреждения правонарушений (проверка документов, предполетный досмотр пассажиров, осмотр транспортных средств и др.); 2) меры, применяемые для предотвращения вредных последствий (временное ограничение доступа граждан на отдельные объекты, эвакуация, выселение из жилых помещений, запрет движения транспортных средств во

¹ Козлов Ю. М. Советское административное право: пособие для слушателей. – М.: Знание, 1984. С. 154.

время проведения уличных шествий и др.)¹. При этом ряд ученых выделяют также и третий вид – меры смешанного характера, преследующие и первые, и вторые цели (введение карантина, ограничение скорости движения, запрет остановки и стоянки транспортных средств и др.)².

В. Г. Розенфельд и Ю. Н. Старилов предлагают следующее определение административно-предупредительных мер – это группа мер административного принуждения, применяемая в целях предупреждения правонарушений в сфере обеспечения правопорядка, общественной безопасности, борьбы со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями³.

Особую позицию занимают научные взгляды Д. Н. Бахраха, высказанные им впервые еще в 1965 году, и остающиеся неизменными о том, что не уместно в структуре административного принуждения выделять административно-предупредительные меры⁴.

По мнению, Д. Н. Бахраха, то, что большинством ученых-административистов принято называть административно-профилактическими или административно-предупредительными мерами административного принуждения по своей природе представляет собой не что иное, как запреты, нормы права. В поддержку своей концепции Д. Н. Бахрах высказывает следующие аргументы: ввиду того, что эти нормы обращены не к отдельной личности, а ко всем без исключения гражданам, их нельзя рассматривать как меру административного принуждения, так как ею может быть только индивидуальный акт управления, имеющий конкретного адресата. Основа этого утверждения Д. Н. Бахраха состоит в том, что «общие запреты не порождают конкретных правоотношений, а вне конкретных правоотношений не может быть принуждения»⁵.

¹ Ковалева О. Н., Яковицкий О. Ч., Косенко А. А. Правовое регулирование реализации мер административного принуждения. – Могилев: Могилевский институт МВД, 2016. С. 17.

² Крамник А. Н. Административно-правовое принуждение. – Минск: Тесей, 2005. С. 105.

³ Розенфельд В. Г., Старилов Ю. Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1993. С. 19.

⁴ См.: Бахрах Д. Н. Виды административного принуждения. – М.: Уч. зап. ВНИИСЗ, 1965. Вып. 5. С. 92.

⁵ См.: Бахрах Д. Н. Административная ответственность. – Пермь, 1966. С. 12–13.

Особенностью проведения профилактических мероприятий в рамках контрольно-надзорного производства, согласно статье 90 Закона № 248-ФЗ, является возможность контрольно-надзорного органа рассмотреть вопрос о применении профилактических мер в отношении контролируемого лица, где выносится индивидуальный акт, содержание которого будет иметь принудительный характер. При этом проведение большинства профилактических мероприятий (информирование, обобщение правоприменительной практики применение, меры стимулирования добросовестности, консультирование и др.) предполагает их организацию и проведение вне рамок контрольно-надзорного производства и носит абсолютный, обезличенный характер.

Второй особенностью вынесения административного акта реагирования профилактического характера по результатам контрольно-надзорной деятельности выступает обязательное наличие индивидуального административного акта в отношении контролируемого лица как обязательного элемента принятого решения.

Говоря о профилактических мерах, важно отметить, что целью их реализации выступает предупреждение совершения нарушений обязательных требований, устранение условий, способствующих их совершению, а также минимизация рисков возникновения негативных последствий.

Исходя из приведенного анализа и положений законодательства, отметим, что профилактическая деятельность контрольно-надзорных органов по результатам контрольно-надзорной деятельности в форме административных актов реагирования предполагает вынесение ими отдельных видов решений: выдача рекомендаций по соблюдению обязательных требований, а также объявление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

Так, рекомендации по соблюдению обязательных требований представляют собой 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.

Рекомендации могут содержать в себе практические советы, методы и подходы, которые способствуют правильному и эффективному соблюдению норм и стандартов контролируемым лицом, а также минимизации рисков нарушения законодательства.

Относительно предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований в юридической науке не выработано единой позиции о правовой природе данного акта.

Д. М. Ашфа отмечает, что, учитывая отсутствие юридических последствий неисполнения предостережения, вряд ли оно является актом органа государственной власти, который может быть обжалован хозяйствующим субъектом¹.

Схожую позицию высказывают А. Вязовик и Д. Моторин, определяя, что предостережение по своей правовой природе не обладает признаками ненормативного акта, поскольку не содержит властно-распорядительных предписаний для заявителя, а, по сути, является актом, преследующим цель предупредить о необходимости соблюдения закона, и носит информационный характер. Его неисполнение не повлечет применение санкций в отношении предпринимателя².

В. Ю. Панченко и И. Ю. Макаrchук полагают, что у предостережения отсутствует юридически обязывающее, властное содержание, в связи с этим авторы предлагают квалифицировать предостережение в качестве «средства юридического содействия деятельности субъекта права, которому оно адресовано и призвано изменить или подкорректировать готовность лица действовать в

¹ Ашфа Д. М. Правовые институты предупреждения и предостережения в системе антимонопольного регулирования // Конкурентное право. 2016. № 4. С. 7.

² Вязовик А., Моторин Д. Контролирующие органы предостерегут бизнес // ЭЖ-Юрист. 2017. № 19. С. 2.

правовой сфере путем "негативного информирования" – указанием на воздержание от совершения деяния»¹.

Таким образом, часть авторов предлагают характеризовать предостережение как некоторый информационный акт, неисполнение которого не несет в себе каких-либо негативных последствий для хозяйствующего субъекта, однако данную позицию разделяют не все ученые.

Так, Т. В. Жулич указывает, что в существующей правовой конструкции предостережение носит фактически рекомендательный характер, автор критикует данный подход законодателя². Е. Г. Антипов отмечает, что, несмотря на превентивный характер воздействия на подвластных субъектов, предостережение является обязательным для них, и в случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, адресат может быть привлечен к различным видам ответственности в соответствии с действующим законодательством³.

Как отмечает А. Н. Артамонов, действующее законодательство не предполагает возможности привлечения к ответственности за непринятие мер по исполнению предостережения, как это, например, предусматривается в случае невыполнения в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный контроль (надзор) по статье 19.5 КоАП РФ, однако, в случае непредставления органу (должностному лицу), осуществляющему контроль (надзор) информации, представление которой предусмотрено законом и необходимо для осуществления его законной деятельности, данное деяние может быть квалифицировано по статье 19.7 КоАП РФ⁴.

¹ Панченко В. Ю., Макаrchук И. Ю. Предостережение как правовое средство // Законность. 2013. № 6. С. 16–17.

² Жулич Т. В. Государственный надзор как способ правового обеспечения использования земельных участков в соответствии с установленными ограничениями // Вестник Поволжского института управления. 2017. № 2. Т. 17. С. 121.

³ Антипов Е. Г. О новом внешне активном способе реализации административно-правового метода осуществления контрольно-надзорной функции государства в области пожарной безопасности // Социально-политические науки. 2017. № 3. С. 93.

⁴ Артамонов А. Н. О правовой природе предостережения // Вестник БГУ. 2019. № 3 (41).

По мнению Т. И. Отческой и Т. И. Афанасьевой, предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований – это правовая форма отражения реакции государства в лице уполномоченных органов власти на негативное поведение лица. Предназначение предостережения (основа его сущности) в пресечении готовящегося или уже совершаемого деяния, пока еще не представляющего серьезной общественной опасности, и предотвращении тем самым перерастания деяния в опасное нарушение закона, в том числе в преступление. Безусловно, смысл предостережения определяет его функционал, где на первый план выходят превенция и разъяснение содержания правовых предписаний. Опираясь на сущностные свойства и функции предостережения, авторы делают вывод, что предостережение любого органа власти по своей правовой природе является ненормативным правовым актом¹.

С указанным подходом согласна и Е. Н. Смирнова, которая отмечает, что предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований является индивидуально-определенным актом, который выносит орган власти, уполномоченный осуществлять контроль (надзор) в определенной области общественной жизни и возлагает на контролируемое лицо обязательные к исполнению обязанности, исполнение которых обеспечивается силой государственного принуждения².

По нашему мнению, 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

¹ Афанасьева Т. И., Отческая Т. И. Правовая природа предостережения о недопустимости нарушения требований ТЭК / Т. И. Афанасьева, Т. И. Отческая // Вестник университета им. О. Е. Кутафина. 2020. № 3. С. 144.

² 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. С. 140–141.

недостатков и обязывает предоставить сведения о принятых мерах по обеспечению соблюдения обязательных требований.

Само неисполнение или несоблюдение предостережения не влечет за собой привлечение к ответственности, однако, на контролируемое лицо возлагается обязанность предоставить сведения контрольно-надзорному органу о принятых мерах по недопущению нарушения обязательных требований в установленный в предостережении срок¹.

Разница в рассматриваемых административных актах реагирования заключается в том, что рекомендации выдаются в случае отсутствия фактов (признаков) нарушений обязательных требований, тогда как предостережение выносится в случае наличия у контрольно-надзорного органа сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований, полученных в ходе реализации контрольно-надзорных мероприятий, либо содержащихся в поступивших обращениях и заявлениях (за исключением обращений и заявлений, авторство которых не подтверждено), информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации в случаях, если отсутствуют подтвержденные данные о том, что нарушение обязательных требований причинило ущерб охраняемым законом ценностям, и если контролируемое лицо не привлекалось к ответственности за нарушение соответствующих требований. При этом в предостережении также предлагаются рекомендуемые меры по обеспечению соблюдения обязательных требований, не возлагающих на контролируемое лицо обязанность их исполнения.

Общим элементом в рассматриваемых административных актах реагирования является их императивный характер, так как на контролируемых лиц, после их получения, возлагается лишь обязанность в установленный органом срок предоставить информацию о принятых мерах.

¹ Напр.: Постановление мирового судьи судебного участка № 1 Чамзинского района Республики Мордовия по делу об административном правонарушении от 13.07.2018 № 5-218/2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

Рекомендации по соблюдению обязательных требований и предостережение о недопущении нарушений обязательных требований относятся к числу профилактических мер, направленных на профилактику и обеспечение соблюдения обязательных требований, которые носят рекомендательный, дискреционный характер, в рамках которых контрольно-надзорным органом не устанавливаются обязательные для исполнения требования законодательства.

Таким образом, на основе анализа законодательства, можно выделить следующие решения контрольно-надзорных органов, принимаемые в форме административных актов реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности:

- 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.

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

– 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;

– 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;

– 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;

– 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;

– 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 административные органы 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.

– 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.

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.

Многообразие контрольно-надзорных мероприятий, вариативность поведения контролируемых лиц, а также различия в полномочиях контрольно-надзорных органов обуславливают множественность форм административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности. В связи с этим, для уяснения сущности и наиболее полного изучения рассматриваемых актов, представляется необходимым их систематизировать по различным основаниям: по цели принятия, по видам процедур, по действию во времени.

В зависимости от цели принятия выделяются следующие виды административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности:

– 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).

Административные акты реагирования в зависимости от вида процедур, в рамках которого они принимаются, делятся на:

- административные акты реагирования, принимаемые в рамках процедур контрольно-надзорного производства (предписание об устранении нарушении требования, рекомендации по соблюдению обязательных требований, распоряжение (поручение) руководителя контрольно-надзорного органа о подготовке документов и обращении в суд, предостережение о недопущении нарушений обязательных требований, запрос о предоставлении сведений об устранении выявленных нарушений обязательных требований);

- административные акты реагирования, принимаемые в рамках процедур производства по делам об административных правонарушениях (решение о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, уведомление о наличии признаков административного правонарушения);

- административные акты реагирования, принимаемые в рамках процедур межведомственного взаимодействия (уведомление о наличии в действиях контролируемого лица признаков преступления).

По действию во времени административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности, могут быть срочными и бессрочными. К срочным относятся предписание об устранении нарушений требования, предостережение о недопущении 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 административного правонарушения, преступления, запрос о предоставлении сведений об устранении выявленных

нарушений обязательных требований. К бессрочным относятся рекомендации по соблюдению обязательных требований.

Статистика принятых контрольно-надзорными органами административных актов реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности за 2023 год.

Статистика, представленная в докладах контрольно-надзорных органов об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности¹, содержит информацию о вынесении следующих форм административных актов реагирования:

¹ Доклад Роспотребнадзора о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024); Доклад МЧС России о федеральном государственном контроле (надзоре) за безопасностью людей на водных объектах за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024); Доклад МЧС России о результатах обобщения правоприменительной практике за 2023 год по федеральному государственному контролю (надзору) за безопасностью людей на водных объектах [Электронный ресурс] // URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2024-01-31/4d14c14c92caa95712d4b16432ae2c9e.pdf> (дата обращения: 01.11.2024); Доклад Рособраннадзора о федеральном государственном контроле (надзор) в сфере образования за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024); Доклад Росздравнадзора о федеральном государственном контроле (надзоре) качества и безопасности медицинской деятельности за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024); Доклад руководителя Росздравнадзора «Об итогах работы Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения в 2023 году, планах на 2024 год и плановый период» [Электронный ресурс] // URL: <https://roszdravnadzor.gov.ru/discussion1/declaration/declaration14> (дата обращения: 01.11.2024); Доклад Россельхознадзора о федеральном государственном ветеринарном контроле (надзоре) за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024); Итоговый доклад об основных результатах деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://fsvps.gov.ru/files/itogovyj-doklad-ob-osnovnyh-rezultatah-deyatelnosti-federalnoj-sluzhby-po-veterinarnomu-i-fitosanitarnomu-nadzoru-za-2023-god/> (дата обращения: 01.11.2024); Доклад ФАС России о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере рекламы за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024); Итоговый доклад к расширенному заседанию Коллегии ФАС России 14–17 мая 2024 г. [Электронный ресурс] // URL: <https://fas.gov.ru/documents/689586> (дата обращения: 01.11.2024); Доклад Роструда о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере социального обслуживания за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024); Доклад о правоприменительной практике контрольно-надзорной деятельности в Федеральной службе по труду и занятости при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: https://rostrud.gov.ru/upload/iblock/bd9/1.-doklad-o-pravoprimenitelnoy-praktike-za-2023-god-_sotsobsluzhivanie_-_pdf (дата обращения: 01.11.2024); Доклад Росприроднадзора о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре) за 2023 год [Электронный

- предписание об устранении нарушений выявленных обязательных требований;
- предостережение о недопустимости нарушений обязательных требований;
- протокол об административном правонарушении;
- уведомление о наличии в действиях контролируемого лица признаков преступления.

Информация о количестве выданных рекомендаций по соблюдению обязательных требований, распоряжений (поручений) руководителя контрольно-надзорного органа о подготовке документов и обращении в суд, запросов о предоставлении сведений об устранении выявленных нарушений обязательных требований контрольно-надзорными органами не публикуется.

В результате анализа статистики принятых контрольно-надзорными органами административных актов реагирования, принятых по результатам контрольно-надзорной деятельности за 2023 год (Приложение № 1) можно сделать вывод, что количество принятых административных актов реагирования зависит от специфики конкретного вида контроля (надзора).

В современной практике осуществления контрольно-надзорной деятельности помимо наиболее принятых форм административных актов

ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024); Доклад Ространснадзора о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024); Доклад по результатам обобщения правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://rostransnadzor.gov.ru/storage/documents/103.pdf> (дата обращения: 01.11.2024); Доклад Ространснадзора о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024); Доклад по результатам обобщения правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://rostransnadzor.gov.ru/storage/%D0%A3%D0%A2%D0%91%D0%92%D0%91-81%D1%84%D1%81.pdf> (дата обращения: 01.11.2024); Доклад Минцифры России о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере идентификации и (или) аутентификации за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024); Отчет об исполнении плана деятельности Федеральной пробирной палаты за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://probpalata.gov.ru/files/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82-%D0%BE%D0%B1-%D0%B8%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B0-2023.pdf> (дата обращения: 01.11.2024).

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.

Стоит отметить, что на ряд сфер контроля и надзора действовал мораторий на проведение контрольно-надзорных проверок и до 10 марта 2023 года действовал запрет на выдачу предписаний по итогам проведения контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом. Также, при проводимой реформе контрольно-надзорной деятельности была внедрена система комплексной профилактики нарушений обязательных требований, в связи с чем, при выявлении нарушений обязательных требований, значительная доля административных актов реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности принимается в форме предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований (более 90 % от общего числа принятых административных актов реагирования).

§ 3. Нормативно-правовое регулирование административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности

Оформление и принятие административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, являясь одной из ключевых стадий контрольно-надзорного производства, требует детальной и четкой регламентации. Такая регламентация устанавливается путем нормативно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности.

Под нормативно-правовым регулированием административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, следует понимать процесс создания, принятия, изменения, отмены юридических норм, регулирующих отношения, связанные с формированием, принятием, исполнением, обжалованием конкретных решений контрольно-надзорных органов в рамках контрольно-надзорного производства.

Говоря о развитии нормативно-правового регулирования административных актов реагирования, необходимо проанализировать ранее действующее законодательство о контроле и надзоре и рассмотреть динамику изменений соответствующих положений.

Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»¹, действовавший 1 мая 2009 года, не содержал в себе конкретный перечень решений, которые должностные лица контрольно-надзорных органов праве принимать по фактам нарушений, выявленных при проведении мероприятий по контролю. Однако, часть 1 статьи 10 данного закона устанавливала, что в случае выявления нарушений обязательных требований, контрольно-надзорный орган в пределах своих полномочий обязан принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждением, предотвращением возможного причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу, а также меры по привлечению лиц, допустивших нарушения, к ответственности.

Часть 2 статьи 10 содержала обязанность контрольно-надзорного органа информировать потребителей об опасности обнаруженного объекта, о способах предотвращения возможного вреда, а также обязанность принятия мер по недопущению причинения вреда, в случае если во время проведения контроля обнаружится товар (работа, услуга), способный причинить вред жизни, здоровью, окружающей среде и имуществу.

¹ Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (утратил силу) // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3436.

Исходя из вышесказанного, ранее действующее законодательство о контроле и надзоре не содержало конкретных форм и требований к административным актам реагирования, что не отвечало требованиям определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм, вследствие чего вопрос регулирования института административных актов реагирования был отнесен к полномочиям контрольно-надзорных органов, что в свою очередь приводило к свободе усмотрения органов в выборе решений, принимаемых по итогам проверки, в том числе прослеживалось усмотрение при выборе налагаемых административных мер, их форм, а также сроков и порядка исполнения.

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в части принимаемых административных актов реагирования, по результатам контрольно-надзорной деятельности не претерпел существенных изменений. Так, согласно статье 17 названного закона, в случае выявления при проведении проверки нарушений обязательных требований, должностные лица контрольно-надзорных органов, проводившие проверку, в пределах полномочий обязаны:

- выдать предписание об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения, а также с указанием конкретных мероприятий по предотвращению причинения ущерба охраняемым законом ценностям;
- осуществлять контроль за ранее выданным предписанием, а также принимать меры по предупреждению и предотвращению возможного вреда охраняемым законом ценностям;
- принимать меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения в порядке, установленным КоАП РФ, а также информировать граждан любым доступным способом о наличии угрозы причинения вреда и способах его предотвращения.

Как и в ранее действующей законодательстве, порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности отнесен к компетенции контрольно-

надзорных органов, которые в свою очередь разрабатывали и утверждали административные регламенты, регулирующие указанные виды деятельности.

В научной литературе, посвященной административному праву, приводятся многочисленные трактовки понятия административных регламентов.

Т. Я. Хабриева, А. Ф. Нозрачев и Ю. А. Тихомиров дают следующее определение: «Административный регламент – нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры)»¹.

По мнению Е. А. Лебедева, административный регламент представляет собой правовой акт, устанавливающий стандарты осуществления управленческих процедур, т. е. обязательные требования к показателям, содержанию, порядку совершения, качеству управленческих действий, процедур и процессов, обеспечивающие эффективную реализацию государственных функций исполнительным органом государственной власти в пределах его компетенции в интересах государства, граждан и юридических лиц»².

А. В. Мартынов определяет административный регламент как обязательный для исполнения процедурный порядок административных действий (решений) органа исполнительной власти, направленный на осуществление их полномочий по исполнению государственных функций (или предоставлению государственных услуг)³.

К. В. Давыдов, характеризуя содержание административного регламента, отмечает, что в нем устанавливаются сроки и последовательность административных процедур и административных действий уполномоченного органа власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие органов

¹ Административная реформа в России: науч.-практ. пособие. – М.: Контракт: ИНФРА-М, 2006. С. 34.

² Административные процедуры: Учебное пособие / под. ред. А.В. Сладкова. – Москва: Проспект, 2024. С. 40.

³ Мартынов А. В. Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности // Проблемы экономики и юридической практики. 2009. № 4. С. 8–10.

власти с физическими или юридическими лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги)¹.

Требования к административным регламентам осуществления контрольно-надзорной деятельности были установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг»², которое служит основой для разработки ведомственных административных регламентов, регулирующих порядок исполнения конкретных государственных функций, возложенных на соответствующие органы.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373, административный регламент осуществления контрольно-надзорной деятельности должен содержать положения о предмете государственного контроля (надзора), порядке проведения контрольно-надзорных мероприятий, правах и обязанностях субъектов контрольно-надзорных отношений, общих сроках проведения контрольно-надзорной проверки, порядке обжалования решений должностных лиц контрольно-надзорного органа и иные требования.

Общая характеристика указанных требований дает понять, что правовое регулирование административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности в административных регламентах, являлось формальным – административный регламент по конкретному виду контроля содержал в себе положения только об итогах

¹ Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. Н. Старилова. – М.: NOTA BENE, 2010. С. 29–30.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 (ред. от 20.07.2021) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 30.05.2011. № 22. Ст. 3169.

результатов проведения контрольно-надзорных мероприятий (составление акта проверки или справки; вынесение предупреждения; приостановление деятельности организации; возбуждение дела об административном правонарушении; направление в суд заявления о приостановлении деятельности; выдача предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и иные)¹, однако требований о порядке оформления и содержания административных актов реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности, не имелось.

Следует отметить, что вследствие реформы контрольно-надзорной деятельности Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 утратит силу 01 января 2026 года². Таким образом, на смену административным регламентам по конкретному виду контроля (надзора) должны прийти Положения о виде контроля (надзора) (далее – Положения), которые утверждаются не контрольно-надзорными органами, а органами общей компетенции различного уровня власти (положения по видам федерального государственного контроля (надзора) утверждаются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации; по видам федерального государственного контроля (надзора) при передаче полномочий по его

¹ Административный регламент осуществления Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации (утв. Приказом Минюста России от 30.12.2021 № 274) (утратил силу) [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024); Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по осуществлению государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности (утв. Приказом Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения от 10.07.2020 № 5974) (утратил силу) [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 20.07.2021 № 1228 (ред. от 28.12.2024) «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 02.08.2021. № 31. Ст. 5904.

осуществлению органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления – Правительством Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации; по видам регионального государственного контроля (надзора) – высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации; по видам муниципального контроля – представительным органом муниципального образования).

Несмотря на то, что вступление в силу Закона № 248-ФЗ предполагает замену административных регламентов положениями о виде контроля (надзора), многие административные регламенты исполнения функций по осуществлению контроля (надзора) продолжают действовать и по сей день.

Так, например, федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма регулируется соответствующим Положением¹, утвержденным Правительством Российской Федерации и Административным регламентом², утверждённый Минэкономразвития России.

Данная ситуация свидетельствует о коллизии подзаконного нормотворчества, что способно повлиять на эффективность осуществления контрольно-надзорной функции органов власти.

Закон № 248-ФЗ, в отличие от предыдущих базовых законодательных актов в области контрольно-надзорной деятельности, имеет в своем составе отдельную главу, посвященную вопросам оформления результатов контрольно-надзорных мероприятий и ознакомления с ними, а также видов решений, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности в форме административных

¹ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1086 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма» // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5516.

² См. Приказ Минэкономразвития России от 04.10.2019 № 636 «Об утверждении Административного регламента осуществления Министерством экономического развития Российской Федерации государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. М, 2020. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 04.09.2024).

актов реагирования, тогда как в ранее действовавших законах указанным вопросам были посвящены лишь отдельные статьи и нормы.

Важным шагом на пути к регулированию административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, следует считать внесение в Закон № 248-ФЗ статьи 90.1¹, устанавливающей некоторые требования к содержанию предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, а именно: обязательное наличие описания каждого выявленного нарушения обязательных требований (с указанием конкретных структурных единиц нормативного правового акта, содержащего нарушение обязательных требований), срок устранения выявленного нарушения обязательных требований с указанием конкретной даты, перечень рекомендованных мероприятий по устранению выявленного нарушения обязательных требований, а также перечень рекомендуемых сведений, которые должны быть представлены в качестве подтверждения устранения выявленного нарушения обязательных требований.

Данное нововведение является первым шагом к регулированию такой формы административных актов реагирования как предписание, однако ряд авторов² высказывают справедливое мнение о необходимости подробной

¹ Федеральный закон от 28.12.2024 № 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 30.12.2024. № 53 (часть I). Ст. 8550.

² Кононов П. И. О некоторых вопросах оспаривания в арбитражных судах предписаний органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 01 июля 2021 года. – Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского, 2021. С. 99–101; Порываев С. А. Требование исполнимости предписаний контрольно-надзорных органов в законодательстве и судебной практике // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 01 июля 2021 года. – Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского, 2021. С. 164–167; Ившина Г. Г. Предписания органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля как форма реагирования на выявленные нарушения обязательных требований в сфере предпринимательской деятельности // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VII Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 300-летию образования

регламентации: порядка выдачи предписаний; возможных видов мер административного принуждения, которые могут быть применены контрольно-надзорным органом в отношении контролируемого лица; перечисления обязанностей контролируемого лица, связанных с реализацией таких мер; критериев, по которым будет оцениваться выполнение предписания; оснований признания предписания недействительным; правил предоставления отчета об исполнении предписания; порядка получения отсрочки и приостановления предписания и другие вопросы. Необходимость в такой регламентации также подтверждается обширной судебной практикой, которая более подробно будет проанализирована во 2-ом параграфе 2-ой главы исследования.

Положительным примером нормативно-правового регулирования административных актов, принимаемых в рамках контрольно-надзорной деятельности, следует считать Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166, определяющее содержание, требования, порядок составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, а также порядок подачи возражения на предостережение и рассмотрение возражений, уведомления об исполнении предостережения¹. Данное Постановление было принято во исполнение части 7 статьи 8.2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которая была введена Федеральным законом от 03.07.2016 № 277-ФЗ². Данный федеральный закон

прокуратуры России, Нижний Новгород, 02 июня 2022 года. – Нижний Новгород: КТ «Буки-Веди», 2023. С. 376–382.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» // СЗ РФ. 20.02.2017. № 8. Ст. 1239.

² Федеральный закон от 03.07.2016 № 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» // СЗ РФ. 04.07.2016. № 27 (часть I). Ст. 4210.

возложил на контрольно-надзорные органы функцию по осуществлению мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований в соответствии с ежегодно утверждаемыми программами практики нарушений. Таким образом, Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166 является примером грамотного подзаконного нормотворчества, способствующим эффективно реализовать законодательные нормы в области контрольно-надзорной деятельности. Представляется, что данный акт может стать примером для разработки и принятия единых правил составления и выдачи предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, что послужит следующим шагом в регулировании административных актов реагирования.

Рассматривая контрольно-надзорную деятельность с точки зрения особого вида государственно-управленческой деятельности, следует сказать, что ее нормативное правовое регулирование сохранило многоуровневую структуру. Для каждого вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля предусматривается единая правовая основа, которая включает законодательное регулирование – базовый закон о государственном контроле (надзоре), специальные законы, регулирующие отдельные виды государственного контроля (надзора), и подзаконное регулирование – соответствующие положения о виде контроля (надзора), а также установленные формы административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности. Положение о виде контроля (надзора) занимает особое место среди правовых источников контрольно-надзорной деятельности.

В соответствии с частью 5 статьи 3 Закона 248-ФЗ, положением о виде контроля (надзора) определяются:

- 1) контрольные (надзорные) органы, уполномоченные на осуществление вида контроля;
- 2) критерии отнесения объектов контроля к категориям риска причинения вреда (ущерба) в рамках осуществления вида контроля;

3) перечень профилактических мероприятий в рамках осуществления вида контроля;

4) виды контрольных (надзорных) мероприятий, проведение которых возможно в рамках осуществления вида контроля и перечень допустимых контрольных (надзорных) действий в составе каждого контрольного (надзорного) мероприятия;

5) виды и периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий для каждой категории риска, за исключением категории низкого риска;

6) особенности оценки соблюдения лицензионных требований контролируемыми лицами, имеющими лицензию;

7) иные вопросы, регулирование которых в соответствии с настоящим федеральным законом, а в случаях, установленных настоящим федеральным законом, в соответствии с федеральными законами о видах контроля осуществляется положением о виде контроля (надзора).

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность в соответствующей сфере деятельности находит отражение своей специфики именно в положении о виде контроля (надзора), которое в свою очередь не должно противоречить федеральному законодательству о контрольно-надзорной деятельности. Вместе с этим, требования к содержанию положений о виде контроля (надзора) не закрепляют нормы о том, какие решения контрольно-надзорные органы могут принять по результатам контрольно-надзорных мероприятий, основания и критерии применения тех или решений, перечень мер, принимаемых в отношении контролируемых лиц, сроков и условий их исполнения. Анализ действующих положений о видах контроля (надзора) показывает, что содержание этих актов больше акцентирует внимание на процедурных аспектах проведения контрольно-надзорных мероприятий, организации проведения профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям¹, однако положений

¹ Напр.: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.06.2021 № 1051 (ред. от 14.12.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в

о том, какие административные акты реагирования применяются в конкретном виде контроля (надзора) не имеется.

На наш взгляд, учитывая, что административный акт реагирования, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности, должен быть достаточно ясным и понятным по содержанию, необходимо установление в подобном акте обоснований принятого решения, с указанием на все существенные фактические и правовые обстоятельства дела, доказательства, подтверждающие либо опровергающие данные обстоятельства, а также ссылки на законы и иные нормативные правовые акты, которыми руководствовалось должностное лицо контрольно-надзорного органа при принятии административного акта реагирования. В случае принятия административного акта реагирования в рамках дискреционных полномочий (усмотрения), должностное лицо контрольно-надзорного органа должно точно и ясно изложить мотивы принятия именно такого решения, а принимаемые меры должны отвечать требованиям законности, целесообразности, обоснованности и эффективности.

Предлагается внести в перечень обязательных пунктов содержания Положений о виде контроля (надзора), установленный частью 5 статьи 3 Федерального закона № 248-ФЗ, пункт об административных актах реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности. Включение в данный перечень пункта о требованиях к содержанию, срокам, оформлению и принятию административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности с учетом специфики конкретного вида контроля (надзора), должно исправить пробел в законодательстве и возможные проблемы в деятельности контрольно-надзорных органов.

области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 997 (ред. от 29.12.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» [Электронный ресурс] / Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

Отдельного внимания заслуживает вопрос о нормативно-правовом регулировании уведомления правоохранительных органов об обнаружении признаков преступления, выявленных в рамках контрольно-надзорной деятельности.

Направление материалов проверки для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в случае выявления признаков преступления в рамках контрольно-надзорного мероприятия является одним из давно апробированных в практике государственного управления способов взаимодействия между контрольно-надзорными и правоохранительными органами. Вместе с этим, процедурная основа и установленные требования такого взаимодействия ни Законом № 248-ФЗ, ни иным законодательством никак не урегулированы, при этом важность такого регулирования (в том числе установление требований к таким материалам) обуславливается тем, что количество переданных материалов о выявленных нарушениях, содержащих признаки преступления, является показателем, используемым для анализа и оценки эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля¹.

Действующая регламентация в нормативно-правовой акт порядка направления контрольно-надзорными органами материалов проверки ограничивается общим указанием на необходимость соблюдения норм Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации². Ранее действующая система административных регламентов, устанавливающая порядок осуществления контрольной (надзорной) функции в соответствующих сферах деятельности, имела более четкую регламентацию направления материалов для решения вопроса о возбуждении уголовных дел, процедуру и сроки соответствующих действий, содержания

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 05.04.2010 № 215 (ред. от 16.08.2023) «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024).

² Субанова Н. В. Направление органами государственного контроля (надзора) материалов при выявлении признаков преступления: процессуальные аспекты // Военное право. 2021. № 5 (69). С. 179.

направляемых материалов и их документального сопровождения, хоть и встречалась в единичных случаях.

Так, Административный регламент осуществления Федеральной службой по труду и занятости федерального государственного надзора (далее – Роструд) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права¹ предусматривал, что если в результате проведенных надзорных мероприятий были выявлены нарушения обязательных требований, содержащих признаки преступлений, предусмотренных статьями 136, 143, 144.1, 145, 145.1, 201, 285, 286, 292, 293, 318, 319 Уголовного кодекса Российской Федерации, уполномоченные должностные лица обязаны в срок не позднее трех рабочих дней с момента их выявления направить материалы проверки в следственные органы для рассмотрения вопроса о привлечении виновных лиц к уголовной ответственности. Направляемые материалы должны содержать: наименование органа государственного надзора, которым проводилась проверка; сведения о юридическом лице или индивидуальном предпринимателе, в отношении которого проводились надзорные мероприятия; характер выявленных в ходе надзорных мероприятий нарушений обязательных требований, в том числе содержащих признаки преступления; данные о лицах, допустивших нарушения обязательных требований. Материалы должны в полной мере характеризовать существо выявленных правонарушений, содержать сведения о том, кем, когда, как (умышленно или по неосторожности) и в какой форме (действия или бездействия) совершено противоправное деяние, сопровождаясь письмом на бланке Роструда или его территориального органа, содержащим просьбу о предоставлении информации о принятом решении о возбуждении уголовного дела или отказе в нем в соответствии со статьей 145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. К сопроводительному письму прилагаются:

¹ Приказ Роструда от 13.06.2019 № 160 (ред. от 22.04.2020) «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по труду и занятости федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (утратил силу) [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024).

- акт проведенной проверки юридического лица или индивидуального предпринимателя, содержащий сведения о выявленных нарушениях обязательных требований, со ссылками на нарушенные требования законодательных и иных нормативно-правовых актов;

- документы, подтверждающие допущенные нарушения требований и решений уполномоченных должностных лиц Роструда или его территориальных органов (акты проверок, предписания об устранении нарушений обязательных требований);

- заявления и иные обращения граждан и организаций, содержащие сведения о допущенных юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем нарушениях обязательных требований, поступившие в Роструд или его территориальный орган.

Перед направлением в следственные органы материалов проверок с них снимаются копии, которые заверяются и хранятся в надзорном деле Роструда или его территориального органа. В конце сопроводительного письма указывается перечень направляемых материалов и общее количество листов. Материалы непосредственно сдаются в канцелярию следственного органа или направляются заказным письмом с уведомлением о вручении, которое приобщается к материалам проверки, хранящимся в надзорном деле Роструда или его территориального органа.

Исходя из анализа действующего контрольно-надзорного законодательства можно сделать вывод о существующем пробеле процедуры направления сведений о наличии признаков преступлений, обнаруженных в рамках проведения контрольно-надзорного мероприятия. Важность закрепления требований к такому административному акту реагирования обусловлена тем, что полнота и своевременность направляемых материалов, их надлежащее оформление контрольно-надзорным органом прямым образом влияет на соблюдение уголовно-процессуальных сроков и качество проведения следственных действий, а их отсутствие создает условия для уклонения виновных лиц от ответственности и риски причинения вреда охраняемым законом интересам и ценностям.

Контроль и надзор является одной из важнейших государственных функций, в связи с чем их правовая регламентация имеет большое значение¹. Как справедливо отмечает Д. Р. Усманова, современной тенденций правового регулирования является детальная регламентация оснований и условий принятия решений органами исполнительной власти, процедуры работы с документами, а также содержание принятых решений². Подобная тенденция способствует сокращению коррупциогенных факторов, уменьшению административных барьеров, правовых пробелов в целом.

Нельзя не согласиться с мнением К. В. Давыдова, который указывает на неполноту законодательства, касающегося института индивидуальных административных актов, а также, процедур их принятия и исполнения, в силу чего административные акты традиционно рассматриваются идеалистически, через призму презумпции законности и действительности.

Вместе с этим, не закрепляя требования к административным актам реагирования, принимаемым по результатам контрольно-надзорной деятельности, Закон 248-ФЗ имеет положение о формах актов, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Согласно части 2 статьи 21 Закона 248-ФЗ, типовые формы документов, используемые контрольным (надзорным) органом, устанавливаются Министерством экономического развития Российской Федерации, при этом контрольный (надзорный) орган вправе самостоятельно утверждать формы документов, используемых им при осуществлении контроля (надзора), в случае неустановления их Министерством.

Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 31.03.2021 № 151³ содержит в себе типовые формы по решению о проведении

¹ Майоров В. И., Лазуков А. С. Особенности государственного контроля и надзора в сфере рекламной деятельности // Проблемы права. 2015. № 2. С. 114.

² Усманова Д. Р. Административные регламенты осуществления контрольно-надзорной деятельности органами исполнительной власти // Вестник УЮИ. 2015. № 3 (69). С. 30.

³ Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 (ред. от 27.10.2021) «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

контрольно-надзорного мероприятия (приложения № 1–7 Приказа), а также типовые формы актов проверки (приложения № 8–14 Приказа). Приложение № 15 содержит в себе типовую форму предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

Анализ указанных типовых форм позволяет сделать вывод, что содержание данных актов имеет достаточно подробное изложение, что повышает их качество.

Так, например, типовые формы актов проверки имеют следующие положения: информация о совершенных контрольно-надзорных действиях (вид, сроки, место совершения действия, а также реквизиты документа, составленного по его итогам); информация о рассмотренных в рамках контрольно-надзорного мероприятия документов и сведений, а также об источнике получения таких документов и сведений; информация о выявленных нарушениях обязательных требований с указанием нормативного правового акта и его структурной единицы, которым установлено нарушенное обязательное требование, а также сведений, являющихся доказательствами нарушения обязательного требования.

Утверждение же типовых форм административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, было отнесено к компетенции самих контрольно-надзорных органов.

На практике контрольно-надзорные органы, как правило, утверждают типовые формы только такого административного акта реагирования как предписание, в которых указывается вид нарушения обязательных требований, ссылка на пункт, часть, статью и наименование нормативного правового акта, требования которого нарушены, сроки устранения нарушения обязательных требований, отметка об устранении допущенных нарушений обязательных требований¹. Однако в подавляющем числе случаев контрольно-надзорные органы не утверждают типовые формы административных актов реагирования,

¹ Напр.: Приказ Минтруда России от 31.01.2022 № 37 «Об утверждении Рекомендаций по структуре службы охраны труда в организации и по численности работников службы охраны труда» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

составляя их в свободной форме, а примеры же утвержденных форм показывают формалистичный подход к их формированию¹.

На основе действующих требований, предъявляемых к предписаниям об устранении нарушений выявленных обязательных требований, а также требований к документам, составляемым и используемым при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля диссертантом предложена Типовая форма указанного акта (Приложение № 2), которая может быть закреплена в Приказе Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151.

Таким образом, можно сделать вывод, что выстроенная система нормативного регулирования, посвященного контрольно-надзорной деятельности, представляет собой закономерно выстроенную иерархию нормативных правовых актов, начиная с базового закона (Закон № 248-ФЗ), законодательных актов в различных сферах, Положений о видах контроля (надзора), и заканчивая правовыми актами органов исполнительной власти. Подобный подход представляется наиболее удачным, так как ведет к согласованной правовой базе осуществления контроля и надзора, как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях.

Однако, исходя из приведенного анализа действующих нормативных правовых актов, можно сделать вывод, что нормативно-правовое регулирование административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, не имеет должного уровня регламентации относительно требований к содержанию и формам принимаемых решений.

Отсутствие нормативных требований к содержанию, оформлению и принятию административных актов реагирования, принимаемых по результатам

¹ Напр.: Постановление Администрации Брасовского сельского поселения Брасовского муниципального района Брянской области 02.11.2022 № 23-п «Об утверждении типовых форм документов, используемых при осуществлении муниципального контроля в границах муниципального образования Брасовское сельское поселение Брасовского муниципального района Брянской области» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.brasadmin.org/poseleniya/brasovo/doc/2022/12/23-%D0%BF%20%D0%A2%D0%98%D0%9F%D0%9E%D0%92%D0%AB%D0%95%20%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D1%8B%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%BC%D1%83%D0%BD.%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8E.docx> (дата обращения: 01.08.2024).

контрольно-надзорной деятельности с учетом специфики конкретного вида контроля, способствует принятию дефектных актов, что существенно снижает эффективность контрольно-надзорной деятельности.

Возможное решение данной проблемы представляется во внесении изменений в действующее законодательство, регулирующее контрольно-надзорную деятельность, а также 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» (Приложение № 3);

- разработать и принять Правительству Российской Федерации правила составления и направления предписания об устранении выявленных нарушения 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.

Глава 2. Административные акты реагирования, принимаемые в рамках контрольно-надзорного производства

§ 1. Основания принятия административных актов реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности

Одной из характеристик стадий любого вида юридического процесса является принятие решения, оформляемого в виде юридического документа, и означающего переход из одной стадии в другую. Контрольно-надзорное производство, являясь разновидностью юридического процесса, также закономерно состоит из стадий.

Решение контрольно-надзорного органа в форме административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности, принимается не спонтанно, а при наличии оснований, достаточных для применения мер реагирования, содержащихся в соответствующем решении. При этом, недостаточное регулирование оснований выдачи административных актов реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности, а также недостаточная научная проработанность данного вопроса порождает в правоприменительной практике проблемы, связанные с законностью и эффективностью указанных актов.

Понятие «механизм административно-правового регулирования» производно от понятия «механизм правового регулирования». В общей теории права под механизмом правового регулирования понимается взятая в единстве система правовых средств (юридических норм, нормативных правовых актов, правоотношений, актов реализации, в том числе актов применения норм права), при помощи которых осуществляется правовое воздействие на регулируемые государством общественные отношения. К числу основных элементов механизма правового регулирования относят нормы права; юридические факты, в том числе

и правоприменительные акты, возникающие на основе юридических фактов; правоотношения; акты реализации прав и обязанностей, возникших в рамках соответствующих правоотношений. В соответствии с названными элементами выделяются и стадии механизма правового регулирования: издание норм права; возникновение юридических фактов; возникновение правоотношений; реализация субъективных прав и обязанностей, возникших в рамках данных правоотношений¹.

На основе указанных положений общей теории права в административно-правовой науке было сформулировано понятие механизма административно-правового регулирования, определены его элементы и стадии.

В частности, в литературе по административному праву под механизмом административно-правового регулирования понимается система административно-правовых средств, которые воздействуют на общественные отношения, организуя их в соответствии с задачами государства. При этом в структуру механизма административно-правового регулирования включаются следующие элементы: а) нормы административного права, содержащиеся в соответствующих нормативных правовых актах; б) акты толкования норм административного права, издаваемые уполномоченными на то органами; в) акты применения норм административного права; г) административно-правовые отношения².

При этом, акты применения норм административного права являются одним из основных элементов механизма административно-правового регулирования, посредством которого обеспечивается реальное действие названных норм³.

В рамках действующего контрольно-надзорного законодательства не содержится четкой формулы оснований принятия административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности.

¹ Алексеев С. С. Право и управление в социалистическом обществе // Советское государство и право. 1973. № 6. С. 15.

² Коренев А. П. Административное право России. – М., 2000. С. 44.

³ Гвоздева А. Н.. Индивидуальные административно-правовые акты: дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Гвоздева. – Киров, 2009. С. 106.

Вместе с этим, очевидно, что принятие подобного акта происходит на стадии принятия решения. В этой связи принятию административного акта реагирования предшествуют следующие факты:

- 1) проведение контрольно-надзорного или профилактического мероприятия – процессуальная составляющая;
- 2) выявление по результатам мероприятия конкретного юридического казуса с участием контрольно-надзорного органа и контролируемого лица – материальная составляющая.

Наличие указанных фактов является необходимым условием для принятия контрольно-надзорными органами административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Вследствие чего, в рамках процедуры выдачи административного акта реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности представляется возможным выделить процессуальное и материальное основания их принятия.

Ученые-административисты выделяют *материальное основание* принятии индивидуальных административных актов при исследовании управленческого механизма принятия решений.

Так, Ф. Ф. Яхин указывает, что обоснованность фактами имеет принципиальное значение при издании индивидуальных актов. В процессе правоприменения орган исполнительной власти устанавливает фактические обстоятельства по делу, выявляет факты, достаточные и необходимые для издания акта¹. При этом, как отмечает С. Б. Пашенько, обстоятельства, наличие которых обеспечивает принятие административных актов, могут быть предусмотрены в нормативных правовых актах. Процесс принятия административного акта подразумевает определение наличия связи фактических обстоятельств с нормой права, которая подлежит применению, а также юридической квалификации таких обстоятельств².

¹ Яхин Ф. Ф. Элементы административно-правового акта // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2002. № 1. С. 23.

² Пашенько С. Б. Административные акты: признаки, сущность, правовое определение // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. № 6 (149). С.81.

Материальное основание представляет собой конкретные юридические факты, выражаемые в виде действия или бездействия физических лиц и организаций (контролируемых лиц), с возникновением которых материальное основание порождает необходимость или возможность принятия контрольно-надзорными органами административных актов реагирования.

В общей теории права под юридическими фактами понимаются определенные жизненные обстоятельства (условия, ситуации), с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Теоретики права традиционно подразделяют все юридические факты по волевому признаку на два вида:

- действия, в том числе бездействие, то есть волевые акты поведения людей, которые делятся на правомерные и неправомерные;
- события, то есть обстоятельства, не зависящие от воли и сознания людей¹.

Кроме того, в общей теории права выделяется понятие «фактический состав», под которым понимается совокупность двух или нескольких фактических обстоятельств, одновременное наличие которых необходимо для наступления определенных юридических последствий². Аналогичного подхода применительно к основаниям возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений придерживаются и ученые-административисты³.

На наш взгляд, материальным основанием принятия административных актов реагирования является выявление в ходе контрольно-надзорного мероприятия одного из следующих фактов:

- нарушение обязательных требований;
- угроза нарушения обязательных требований.

¹ Юридические факты в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1984. – 144 с.

² См., напр.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права // Социалистическое право. – М., 1973. С. 528–533; Теория государства и права: курс лекции / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М., 2004. С. 530–532; Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. В. Д. Перевалова. – М., 2005. С. 230–234.

³ См., напр.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж, 2007. С. 92.

Под обязательными требованиями понимаются содержащиеся в нормативных правовых актах требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы¹.

По мнению А. Б. Дидикина, обязательные требования – это содержащиеся в нормативных правовых актах требования (условия, ограничения, запреты и обязанности), связанные с осуществлением не запрещенной законом экономической деятельности, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, различных форм оценки и экспертизы².

Подробный анализ законодательного определения обязательных требований приведен в работе О. Н. Ермоловой, которая приходит к выводу о его несовершенстве с точки зрения юридических техники, поскольку: «Закон об обязательных требованиях раскрывает понятие через категорию требования: обязательные требования – это требования. В этом случае понятие определяется через него же, что является тавтологией и, соответственно, не позволяет достичь целей дефиниции правовой категории»³. Автор отмечает, «если в качестве определяющего понятия для исследуемого термина сохранить слово "требование", то в определении дополнительно проявляется ошибка "порочного круга", когда характеристика определяемого термина "обязательный" скрыта в характеристике определяющего слова "обязательный для исполнения". Кроме

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (часть I). Ст. 5006.

² Дидикин А. Б. Обязательные требования и правовые средства их оценки в механизме регуляторной политики // Мониторинг правоприменения. 2021. № 1 (38). С. 4–9.

³ Ермолова О. Н. Обязательные требования к предпринимательской деятельности: вопросы дефиниции понятия // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 11 (242). С. 59–69.

того, словосочетание "обязательные требования" создает обманчивое впечатление, что в законодательстве присутствуют требования, не обязательные для выполнения»¹.

Исследованию сущности категории «нарушение обязательных требований» в рамках административного контрольно-надзорного производства посвящены труды исследователя А. И. Стахова. Ученый формулирует содержание и признаки рассматриваемой категории.

Нарушение обязательных требований, выявляемое в ходе проверок и иных административно-процессуальных форм государственного контроля (надзора), имеет следующие характерные признаки:

- 1) носит противоправный характер;
- 2) является актом недобросовестного поведения;
- 3) выражается в форме действия или бездействия по неисполнению или ненадлежащему исполнению нормативных требований;
- 4) влечет применение административно-принудительных мер пресекательно-восстановительного характера, предусмотренных законодательством о государственном контроле и надзоре².

В рамках разграничения видов нарушений обязательных требований, А. И. Стахов выделяет: 1) административно-устраняемое нарушение обязательных требований; 2) административно-наказуемое нарушение обязательных требований или, иначе, административное правонарушение, объектом посягательства которого являются обязательные требования; 3) административно-понуждаемое нарушение обязательных требований³.

¹ Ермолова О. Н. Обязательные требования к предпринимательской деятельности: вопросы дефиниции понятия // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 11 (242). С. 59–69.

² Гармонизация судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: актуальные проблемы теории и практики: монография / под ред. А. И. Стахова. – М.: РГУП, 2019. С. 32.

³ Стахов А. И. Административные деликты, выявляемые в ходе и по результатам контрольно-надзорных мероприятий: понятие, квалифицирующие признаки, взаимосвязь // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VII Всероссийской научно-практической конференции, посвященной

Важным признаком нарушения обязательных требований, позволяющим не отождествлять данное деяние с административным правонарушением, является административная устранимость (элиминированность)¹ нарушения, т. е. возможность с помощью «совокупной компетенции» контрольно-надзорных органов устранить существующие факторы, повлиявшие на совершение противоправных деяний².

Говоря о нарушениях обязательных требований в форме неправомерного поведения, стоит обратиться к общей теории права. Неправомерное, противоправное поведение, определяется как общественно вредное поведение, выражающееся в неисполнении установленных правовыми нормами, а также основанными на них индивидуальными властными предписаниями (правоприменительными актами) обязанностей, нарушении предусмотренных ими запретов, ущемлении субъективных юридических прав других лиц. При этом в литературе отмечается, что противоправное поведение может выражаться не только в форме совершения предусмотренных законом правонарушений (дисциплинарных, административных, преступлений и других), за совершение которых применяются меры юридической ответственности, но и в форме совершения иных деяний, формально не отнесенных законодателем к какой-либо категории правонарушений, но нарушающих предписания правовых норм, в том числе и в форме объективно противоправных деяний, влекущих применение восстановительных (защитных) принудительных мер, а также в форме злоупотребления правом³.

300-летию образования прокуратуры России, Нижний Новгород, 02 июня 2022 года. – Н. Новгород: КТ «Буки-Веди», 2023. С. 557–564.

¹ Стахов А. И. Ключевые элементы структуры административного контрольно-надзорного производства, осуществляемого в России // Российский юридический журнал. 2021. № 3. С. 120.

² Винокурова М. А. Правовая личность и профилактика нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) // Правопорядок: история, теория, практика. 2023. № 2 (37). С. 43–49.

³ См., напр.: Алексеев С.С. Общая теория права: Курс в двух томах. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. С. 172-173; Кудрявцев В.Н. Избранные труды по социальным наукам в 3 т. Т.1: Общая теория права. Уголовное право. М.: Наука, 2002. С. 150-158; Общая теория государства и права. Академический курс в 3. т. 2-е изд. перераб. и доп. / Отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 3. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. С. 454-456; Малько А.В., Непомнящий В.Н., Панченко В.Ю. Теория государства и права: учебник для бакалавриата. М.: Эксмо, 2020. С. 275-277, 279-290; Фролова

Угрозой нарушения обязательных требований следует считать потенциальную вероятность наступления нарушений, при которой действия (бездействие) контролируемого лица само по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Как было указано ранее, нарушение обязательных требований выявляется в ходе контрольно-надзорного мероприятия, и именно поэтому их следует называть материальными.

Стоит отметить, что согласно судебной практике, отсутствие в действиях контролируемого лица факта нарушений обязательных требований, либо угрозы такого нарушения является основанием для признания административного акта реагирования, принятого по результатам контрольно-надзорной деятельности недействительным¹.

Таким образом, именно выявленный факт нарушений обязательных требований или угрозы их нарушения обосновывают принятие того или иного административного акта реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Процессуальное основание принятия административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности производны от самого факта проведения контрольно-надзорного или профилактического мероприятия.

Н.Ю. Правомерное и неправомерное поведение как парные юридические категории (общетеоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.Ю. Фролова. – Белгород, 2010. – 197 с; Ковалева Е.Л. Правомерное и противоправное поведение: их соотношение [Текст]: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е.Л. Ковалева. – М., 2002. – 288 с.

¹ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.09.2020 по делу № А51-20547/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.09.2024); Решение Арбитражного суда Республики Крым от 13.05.2021 по делу № А83-17882/2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.09.2024); Определение Ленинградского областного суда от 02.10.2014 № 33-4860/2014 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.09.2024); Решение Арбитражного суда Красноярского края от 31.07.2023 по делу № А33-34/2023 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.09.2024).

По внешней форме выражения процессуальное основание представляет собой процессуальный документ, составляемый по окончании контрольно-надзорного мероприятия.

В рамках контрольно-надзорного производства процессуальным основанием принятия административных актов реагирования, будет являться принятый по результатам контрольно-надзорного мероприятия акт контрольного (надзорного) мероприятия (акт проверки).

При этом, порядок формирования и содержание акта проверки регулируются не только нормами Закона № 248-ФЗ, но нормами других нормативно-правовых актов (например, соответствующими положениями о виде контроля (надзора); федеральных законами, регулирующими правила осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора)).

Акт проверки представляет собой юридический документ, в котором фиксируются результаты проведения контрольно-надзорного мероприятия. Согласно части 1 статьи 87 Закона № 248-ФЗ, к результатам контрольного (надзорного) мероприятия относятся оценка соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, создание условий для предупреждения нарушений обязательных требований и (или) прекращения их нарушений, восстановление нарушенного положения, направление уполномоченным органам или должностным лицам информации для рассмотрения вопроса о привлечении к ответственности.

Оформление акта проверки производится на месте проведения контрольного (надзорного) мероприятия в день окончания проведения такого мероприятия, если иной порядок оформления акта не установлен Правительством Российской Федерации.

Содержание акта проверки зависит от результатов контрольно-надзорного мероприятия. Так, в случае, если по результатам проведения такого мероприятия выявлено нарушение обязательных требований, в акте проверки указывается, какие именно обязательные требования были нарушены и какими нормативно-правовыми актами оно установлено. Документы и иные материалы, являющиеся

доказательствами нарушения обязательных требований, приобщаются к акту проверки и являются его неотъемлемой частью. В случае устранения выявленного нарушения до окончания проведения контрольно-надзорного мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, в акте проверки указывается факт его устранения.

В случае если нарушение обязательных требований выявлено не было, данный результат фиксируется в акте проверки, после чего акт приобщается к материалам контрольно-надзорного производства, а сами сведения вносятся ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий»¹. По итогам такой проверки, контрольно-надзорный орган вправе выдать рекомендации по соблюдению обязательных требований, либо провести иные мероприятия, направленные на профилактику рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

В силу того, что акт проверки напрямую затрагивает права, обязанности и законные интересы контролируемых лиц, отдельного внимания заслуживает момент придания юридической силы данному акту.

В науке не сложилось единого подхода к определению понятия юридической силы административных актов и способов ее выражения или измерения.

Ю. А. Тихомиров рассматривает юридическую силу как свойство, выражающее соотношение одного вида актов с другими видами актов государственных органов, его место в системе правовых актов².

Ю. Н. Старилов указывает, что под юридической силой акта управления понимается реальность практического использования данной правовой формы управленческих действий в рамках системы публичного управления. Юридическая сила показывает способность акта управления выступать в роли

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2021 № 604 (ред. от 18.07.2024) «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415» // СЗ РФ. 2021. № 17. Ст. 2971.

² Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты: учеб.-практ. пособие. – М.: Юрид. колледж МГУ, 1995. С. 16.

нормативного регулятора управленческих отношений, а также решать конкретные (или общие) задачи государственного управления¹.

В Законе № 248-ФЗ не содержится положений, определяющих момент вступления в силу составленного по результатам контрольно-надзорного мероприятия акта проверки.

Как отмечает К. В. Давыдов, начало действия административного акта может связываться с двумя основными юридическими фактами: принятием его уполномоченным органом (должностным лицом) или доведением до сведения адресатам².

Ранее, согласно статье 16 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», по результатам проверки составлялся акт по установленной форме в двух экземплярах. Важным элементом данного акта являлось наличие подписи об ознакомлении с содержанием документа либо пометка об отказе ознакомления с актом проверки контролируемым лицом или его представителем, при этом второй экземпляр документа вручался ему непосредственно после контрольно-надзорного мероприятия. При отсутствии контролируемого лица при проведении контрольно-надзорного мероприятия, или при его отказе дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки, акт проверки направлялся хозяйствующему субъекту заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении. Такое уведомление приобщалось к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле контрольно-надзорного органа³. Таким, образом,

¹ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. – 4-е изд. пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2009. С. 443.

² Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук / К. В. Давыдов. – М., 2020. С. 351.

³ Методические рекомендации по реализации органами государственного контроля (надзора) Российской Федерации, органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и органами муниципального контроля мер, направленных на повышение результативности и эффективности осуществляемых ими в рамках контрольно-надзорной деятельности проверок (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.06.2016 № 142) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

исходя из положений законодательства о контроле (надзоре) 2008 года, акт проверки по результатам контрольно-надзорного мероприятия ранее приобретал юридическую силу с момента получения копии акта проверки контролируемым лицом.

Вместе с этим, данное положение можно считать не актуальным в связи с проводимой реформой контрольно-надзорной деятельности, направленной, в том числе, на цифровизацию контрольно-надзорной деятельности. Так, результатами реформы стало внедрение полного электронного документооборота в деятельности контрольно-надзорных органов, что нашло свое отражение в Законе № 248-ФЗ.

Согласно статье 21 Закона № 248-ФЗ, документы, оформляемые контрольно-надзорным органом при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также специалистами, экспертами, привлекаемыми к проведению контрольных (надзорных) мероприятий, составляются в форме электронного документа и подписываются усиленной квалифицированной электронной подписью.

Согласно положениям Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», электронным документом является документированная информация, представленная в электронной форме, т. е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах¹. Другими словами, электронным документом признается документ, созданный в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе, подписанный электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации².

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 23.11.2024) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3448.

² Порядок подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа (утв. Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27.12.2016 № 251 (ред. от 23.01.2024) [Электронный ресурс] // Документ

Можно констатировать, что ключевыми признаками электронного документа является форма (электронная, изначально не имеющая бумажного варианта) и электронная подпись такого документа.

Информирование контролируемых лиц о решениях и действиях контрольно-надзорных органов происходит исключительно путем электронного взаимодействия. Согласно части 4 статьи 21 Закона № 248-ФЗ, информирование о действиях и решениях должностных лиц контрольно-надзорных органов может осуществляться следующими способами:

- размещение сведений в ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий»;
- доведение сведений посредством ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», региональных порталов государственных и муниципальных услуг;
- доведение сведений посредством инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме.

При этом, контролируемое лицо считается проинформированным надлежащим образом только в случае, если направление ему сведений происходило с помощью электронной почты, адрес которой был предоставлен контрольно-надзорному органу напрямую, либо содержится в государственных информационных системах (ФГИС «Единая система идентификации и аутентификации», ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий», ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», региональные порталы государственных и муниципальных услуг).

На данный момент информирование посредством использования почтовой связи возможно исключительно для граждан, не осуществляющих предпринимательскую деятельность. При этом, использование такого способа

возможно в случае запроса самого гражданина, либо в случае отсутствия у контрольно-надзорного органа сведений об адресе электронной почты гражданина.

Вместе с этим законодатель дал возможность субъектам контрольно-надзорной деятельности «привыкнуть» к указанной новелле, временно закрепив в части 9 статьи 98 Федерального закона № 248-ФЗ механизм информирования контролируемых лиц в бумажном виде с использованием почтовой связи в двух случаях: невозможность информирования в электронной форме и по запросу самого лица. Такой механизм действует до конца 2025 года, при этом воспользоваться им можно только в случае, если это установлено Правительством Российской Федерации или положением о виде государственного контроля (надзора)¹.

Таким образом, акт проверки является процессуальным основанием принятия административного акта реагирования, так как он доказывает факт проведения контрольно-надзорного мероприятия и обосновывает то или иное решение контрольно-надзорного органа. Отсутствие акта проверки либо его составление в нарушение установленной процедуры является безусловным основанием для признания административного акта реагирования, принятого по результатам контрольно-надзорной деятельности, недействительным².

В заключение параграфа сделаем следующие выводы.

Административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности, принимаются по итогам контрольно-

¹ Напр.: Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 997) // СЗ РФ. 2022. № 27 (ч. II). Ст. 5385.

² См., напр.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 10.03.2015 № 309-КГ14-7461 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.09.2024); Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 15.11.2018 по делу № А24-784/2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.09.2024); Определение Верховного Суда РФ от 02.11.2020 № 304-ЭС20-16056 по делу № А27-15640/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.09.2024); Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 03.03.2022 по делу № А65-28458/2021 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.09.2024).

надзорного или профилактического мероприятия в случае наличия юридических фактов.

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 принятия административных актов реагирования является нарушение обязательных требований, угроза совершения такого нарушения контролируемым лицом, которые были выявлены в ходе контрольно-надзорного или профилактического мероприятия.

При этом, только при одновременном наличии соответствующих процессуального и материального оснований возможно принятие контрольно-надзорным органом того или иного решения в форме административного акта реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности.

§ 2. Исполнение административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности

В научной и учебной литературе стадия исполнения решения по административному делу рассматривается в качестве неотъемлемой части любого административного процесса¹. Данная стадия логически завершает правоотношение по реализации административной процедуры и подчеркивает

¹ Сорокин В. Д. Избранные труды / предисл. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ Д. Н. Бахрах; д-р юрид. наук, проф. В. В. Денисенко. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 237.

действенность, реальность публичного управления, его ориентацию на конечное преобразование общественных отношений¹.

Стоит отметить, что категория «исполнение решения» шире, чем категория «исполнение административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности». Исполнение решения, подразумевает порядок действий для достижения заявленного в решении результата, который может совершаться как властным, так и контролируемым лицом контрольно-надзорных правоотношений в рамках различных видов производств. Исполнение же административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности возможно только в рамках контрольного производства и только контролируемым лицом.

При этом не все административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности, исполняются в рамках контрольно-надзорного производства, а к некоторым актам и вовсе невозможно применить формулировку «исполнение».

Например, исполнение распоряжения (поручения) руководителя контрольно-надзорного органа о подготовке документов и обращении в суд будет выражено в подаче искового заявления, которое как известно не исполняется, а принимается или не принимается к рассмотрению в рамках отдельного вида судопроизводства.

Решение о привлечении к административной ответственности, хоть и является следствием выявленных в ходе контрольно-надзорной деятельности признаков административных правонарушений, выносится по итогам производства по делу об административном правонарушении, а потому не является административным актом реагирования, принимаемым по результатам контрольно-надзорной деятельности. Протокол же об административном правонарушении подобным актом является, однако, не исполняется, а

¹ Давыдов, К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук / К. В. Давыдов. – М., 2020. С. 268.

составляется в целях возбуждения производства по делу об административном правонарушении.

Решение о передаче информации о выявленных в ходе контрольного (надзорного) мероприятия признаков преступления в соответствующий орган исполняется не контролируемым лицом, а самим контрольно-надзорным органом.

Рекомендации по соблюдению обязательных требований, как следует из самой формулировки наименования акта, не исполняются, а соблюдаются.

В связи с вышеуказанным, исполнение административных актов реагирования, принимаемых по итогам контрольно-надзорной деятельности, возможно только по отношению к таким актам, как:

1. Предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований;
2. Предостережение о недопустимости нарушений обязательных требований;
3. Запрос о предоставлении сведений об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

Глава 17 Закона № 248-ФЗ регулирует отношения, связанные с исполнением решений контрольных (надзорных) органов. В рамках стадии исполнения решений выделяются следующие административные процедуры:

- разъяснение способа и порядка исполнения решения;
- отсрочка исполнения решения;
- приостановление исполнения решения;
- возобновлении ранее приостановленного исполнения решения;
- обжалование принятого решения.

Отметим, что Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года, в качестве мер совершенствования законодательства об административной ответственности в части контрольной (надзорной) деятельности предлагает проработать механизм, который позволил бы обеспечить устранение нарушений с учетом имеющихся ресурсов учредителя и контролируемого лица без привлечения бюджетных учреждений и их

должностных лиц к административной ответственности. Целесообразно предусмотреть, что после выдачи предписания об устранении нарушений учреждение составляет индивидуальную «дорожную карту» по устранению нарушений, которая согласовывается с учредителем, а затем с контрольным (надзорным) органом в целях заключения соглашения об устранении нарушений¹.

Данный механизм мог бы учитывать приоритетность обязательных требований и в первую очередь устранять критические риски безопасности. Предполагается, что фактически использование соглашения об устранении нарушений перестроит деятельность контрольно-надзорного органа с наказания за нарушения на профилактику рисков и оказание методической помощи контролируемым лицом².

В целях реализации рассматриваемой концепции, в декабре 2024 года были внесены изменения в Закон № 248-ФЗ³, в части закрепления в статье 90.2 возможности заключения между контролируемым лицом и контрольно-надзорным органом соглашения о надлежащем устранении выявленных нарушений обязательных требований. Порядок заключения и условия такого соглашения, а также круг лиц, имеющих право на его заключение, должны будут определены Правительством Российской Федерации.

Предполагается, что данный механизм будет являться способом избегания рисков социальной нестабильности, где проведение контрольно-надзорных мероприятий может угрожать, например, нормальному функционированию деятельности контролируемого лица (предприятия, производства), а также

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.12.2023 № 3745 «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024).

² Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года. Аналитический доклад – 2023 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова, Д. Р. Алимпеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом ВШЭ, 2024. С. 71.

³ Федеральный закон от 28.12.2024 № 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" // СЗ РФ. 30.12.2024. № 53 (часть I). Ст. 8550.

избегания уплаты штрафов из бюджета в бюджет (в случае, если контролируемое лицо является государственным или муниципальным учреждением).

После заключения соглашения, контрольно-надзорный орган приостанавливает действие предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований в отношении контролируемого лица, при этом, в случае неисполнения контролируемым лицом соглашения, уполномоченный орган возобновляет действие предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, а в случае исполнения контролируемым лицом соглашения, предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований отменяются. Также, заключение соглашения предполагает приостановление производства по делу об административных правонарушениях, возбужденных на основании выявленных в рамках контрольно-надзорных мероприятий нарушений обязательных требованиях на тех же условиях.

Данные нововведения являются важным шагом к модернизации и оптимизации контрольно-надзорной деятельности государства, снижению административной нагрузки на контролируемые лица, смягчению последствий нарушений обязательных требований, однако оценка эффективности и проработанности порядка заключения, исполнения, последствий за неисполнение соглашений пока не представляется возможной.

Административные процедуры разъяснений способа и порядка исполнения решения, отсрочки исполнения решения, приостановления исполнения решения, а также возобновления ранее приостановленного исполнения решения возбуждаются по ходатайству контролируемого лица или по представлению инспектора в течение десяти дней со дня поступления в контрольно-надзорный орган ходатайства или направления представления. В случае невозможности участия должностного лица контрольно-надзорного органа, принявшего административный акт реагирования, вопрос о возбуждении той или иной процедуры передается на рассмотрение иного должностного лица контрольно-надзорного органа в порядке, установленном контрольно-надзорным органом.

Основанием для возбуждения рассматриваемых процедур является наличие обстоятельств, вследствие которых исполнение решения невозможно в силу недостаточной компетенции контролируемого лица, отсутствия ресурсов или в установленные сроки.

Отсрочка исполнения решения может приниматься на срок до одного года, срок приостановления исполнения решения определяется в зависимости от обстоятельств, ставших препятствием для исполнения решения.

Прекращение исполнения решения принимается на основании удовлетворения жалобы контролируемого лица либо представления (заявления) в рамках процедуры досудебного обжалования соответствующего решения, порядок которого установлен главой 9 Закона № 248-ФЗ. Основанием для удовлетворения жалобы (представления, заявления) является проведение контрольно-надзорного мероприятия, проведенного с грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, согласно части 2 статьи 91 Закона № 248-ФЗ.

Грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля являются:

- 1) отсутствие оснований проведения контрольных (надзорных) мероприятий;
- 2) отсутствие согласования с органами прокуратуры проведения контрольного (надзорного) мероприятия в случае, если такое согласование является обязательным;
- 3) нарушение требования об уведомлении о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в случае, если такое уведомление является обязательным;
- 4) нарушение периодичности проведения планового контрольного (надзорного) мероприятия;

5) проведение планового контрольного (надзорного) мероприятия, не включенного в соответствующий план проведения контрольных (надзорных) мероприятий;

6) принятие решения по результатам контрольного (надзорного) мероприятия на основании оценки соблюдения положений нормативных правовых актов и иных документов, не являющихся обязательными требованиями;

7) привлечение к проведению контрольного (надзорного) мероприятия лиц, участие которых не предусмотрено настоящим Федеральным законом;

8) нарушение сроков проведения контрольного (надзорного) мероприятия;

9) совершение в ходе контрольного (надзорного) мероприятия контрольных (надзорных) действий, не предусмотренных настоящим Федеральным законом для такого вида контрольного (надзорного) мероприятия;

10) непредоставление контролируемому лицу для ознакомления документа с результатами контрольного (надзорного) мероприятия в случае, если обязанность его предоставления установлена настоящим Федеральным законом;

11) проведение контрольного (надзорного) мероприятия, не включенного в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, за исключением проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований и выездного обследования;

12) нарушение запретов и ограничений, установленных пунктом 5 статьи 37 Закона № 248-ФЗ.

Вся процедура обжалования, начиная от подачи жалобы, и заканчивая информированием заявителя о результатах ее рассмотрения осуществляется исключительно через подсистему досудебного обжалования государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», то есть в электронном виде. Сама жалоба подается контролируемым лицом в добровольном порядке посредством использования личного кабинета в ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Вследствие того, что в рамках контрольно-надзорной деятельности уполномоченным должностным лицом может быть принято решение о привлечении контролируемого лица к административной ответственности, одним из рисков внедрения цифровых инструментов контрольно-надзорной деятельности в части обжалования решений и действий является невозможность обжалования постановлений о привлечении к административной ответственности, поскольку Закон 248-ФЗ не распространяет свое действие на КоАП РФ. Следует согласиться с позицией, что для ликвидации данного риска необходимо распространить систему электронного обжалования также на административное обжалование постановлений об административных правонарушениях¹. Однако стоит отметить, указанный риск был устранен путем включения в перечень информационного обеспечения государственного контроля (надзора), муниципального контроля информационной системы (подсистема государственной информационной системы) производства по делам об административных правонарушениях², однако практическое внедрение подсистемы в единую инфраструктуру будет осуществлено позже.

Окончанием стадии исполнения решений, принятых в рамках контрольно-надзорного производства, является момент получения контрольно-надзорным органом сведений и документов, направленных контролируемым лицом либо момент истечения срока исполнения принятого решения, представление которых установлено указанным решением. Момент получения таких сведений является началом стадии контроля за исполнением решений, принятых по итогам контрольно-надзорного мероприятия.

Цель исполнения административных актов реагирования продиктована самой сутью контрольно-надзорной деятельности – предупреждение и пресечение

¹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2020–2021 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 146.

² Федеральный закон от 28.12.2024 № 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" // СЗ РФ. 30.12.2024. № 53 (часть I). Ст. 8550.

нарушений обязательных требований, устранение их последствий и восстановление правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений. При этом, достижение указанной цели напрямую зависит не только от надлежащей регламентации процедур выбора меры реагирования и порядка исполнения решения, но и от качества самих административных актов реагирования, соблюдения требований, предъявляемых к их содержанию и эффективности выбранной меры в каждом конкретном случае.

Вопрос о требованиях к административным актам ведется в административной науке с советских времен и не теряет свою актуальность и по сей день. Как отмечает Ю. Н. Старилов, правовые акты управления (административные акты) выполняют свое предназначение только тогда, когда содержащиеся в них положения исполняются или осуществляются¹. Для этого правовой акт управления должен обладать юридической силой, важнейшим условием которого является его соответствие установленным требованиям, предъявляемым как к его юридическому содержанию, так и к порядку принятия и издания². При этом, важное значение для определения требований к административным актам имеет их разграничение с признаками данного понятия. Признаки акта управления – это главнейшие свойства, которые характеризуют его сущность и назначение, а требования к акту управления – это некие стандартные условия, при которых акт управления будет являться законным и отвечать публичным интересам³. Подтверждая данную позицию, К. В. Давыдов отмечает, что нарушение требования может повлечь дефектность и даже недействительность административного акта; при отсутствии же хотя бы одного признака речь идет о том, что административный акт отсутствует в принципе⁴.

¹ Старилов Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 2. С. 75.

² Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. – М.: ТЕИС, 1996. С. 238

³ Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. – М., 2002. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М.: Норма, 2002. С. 270.

⁴ Давыдов К. В. Требования к административным актам: российский и зарубежный опыт // Журнал административного судопроизводства. 2021. № 2. С. 22.

При этом в силу особенностей отдельных форм административных актов реагирования в контрольно-надзорной деятельности, предъявляемые к ним требования, будут зависеть от вида конкретного решения, принятого по результатам контрольно-надзорного мероприятия.

В действующем федеральном законодательстве о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле нормативные положения, определяющие требования к содержанию предписаний об устранении нарушений обязательных требований, а также к запросу о предоставлении сведений об устранении выявленных нарушений обязательных требований, носят открытый и неопределенный характер, в силу чего возникает широкая свобода усмотрения для должностных лиц контрольно-надзорных органов, что порождает проблемы в правоприменительной практике.

Выдача предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований регулируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166¹, содержащим в себе порядок составления и направления предостережения, подачи возражения на предостережение и рассмотрения возражений, а также порядок уведомления об исполнении предостережения, однако, несмотря на детальное регулирование вышеуказанных процедур, в судебной практике встречается немало примеров, оспаривания указанных актов², что также требует анализа на предмет предъявляемых к нему требований.

Административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности, являются разновидностью ненормативного

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» // СЗ РФ. 20.02.2017. № 8. Ст. 1239.

² См., напр.: постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15.06.2018 № Ф06-33965/18 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда от 06.11.2018 № 09АП-54474/18 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Постановление Семнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 25.06.2018 № 17АП-7449/18 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

правового акта¹, в связи с чем к ним предъявляются требования законности, целесообразности и обоснованности².

Под *законностью* следует понимать требование о соответствии административных актов реагирования установленным нормам права, как по вопросам закрепленного в акте решения, так и по порядку принятия самого акта.

Соблюдение законности как принципа правового государства предполагает применение властных мер и реализации государственных полномочий со стороны должностного лица с учетом целей применения той или иной властной меры.

Целью принятия решения о выдаче предписания является принуждение к прекращению нарушения обязательных требований и устранению последствий от совершенных правонарушений. Вынесение предписания не для достижения указанных целей является основанием для признания указанного акта незаконным, что подтверждается судебной практикой.

К примеру, Управление ФАС по Республике Тыва в рамках осуществления контроля за ограничивающими конкуренцию соглашениями хозяйствующих субъектов вынес решение в форме предписаний, согласно которому контролируемые лица обязаны были в течение года с даты выдачи предписания ежеквартально представлять в адрес антимонопольного органа сведения о проводимых закупках и об участии в определении поставщиков, в котором государственным заказчиком выступает контролируемое лицо, а также копии контрактов, заключаемых с контролируемым лицом. Арбитражный апелляционный суд, признавая предписания антимонопольного органа недействительными исходил из того, что предписание не направлено на прекращение ограничивающего конкурентного соглашения, устранение его

¹ Иванова Н. А. Решение и предписание антимонопольного органа как объекты оспаривания в арбитражном суде // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 2 (111). 2020. С. 113–124.

² См. напр.: Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. – М., 2002. Т. II. С. 270; Андреев Д. С. Дефектные административно-правовые акты: дис. ... канд. юрид. наук / Д. С. Андреев. – М., 2011. С. 50–55; Ярковой С. В. Проверка арбитражным судом соответствия оспариваемых действий (бездействия) органов публичной администрации (ее должностных лиц) закону или иному нормативному правовому акту // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 29–30.

последствий и обеспечение конкуренции в нарушение статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹.

В рамках осуществления контроля за соблюдением трудового законодательства, Государственная инспекция труда в Республике Башкортостан выдала в отношении контролируемого лица предписание с требованием об отмене приказов об увольнении работников организации. Рассматривая обращение контрольно-надзорного органа в суд об обязанности исполнить указанное предписание, Шестой кассационный суд общей юрисдикции пришел к выводу, что предписание органа контроля фактически направлено на разрешение индивидуальных трудовых споров по существу и на восстановление ранее уволенных работников на прежней работе; требования, указанные в предписании, направлены на защиту прав, свобод и законных интересов третьих лиц, в результате чего, понуждение органом контроля контролируемого лица к исполнению предписания, заключающегося в восстановлении нарушенных прав и свобод третьих лиц, является не допустимым².

Целью выдачи предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований является предупреждение нарушений обязательных требований в случаях, когда в действиях (поведении) контролируемого лица усматриваются признаки (угрозы) возможного нарушения требований законодательства, либо имеются сведения о нарушениях, не причинивших какого-либо вреда и не создавших угрозу причинения данного вреда. В рамках предостережения, контрольно-надзорный орган предлагает принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований с указанием возможных негативных последствий для контролируемого лица в случае совершения нарушения. При этом, предостережение не может содержать в себе обязательные

¹ См.: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 10.05.2016 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.07.2016 по делу № А69-1723/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

² Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 27.10.2022 по делу № 88-22791/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

для исполнения властно-распорядительные требования контрольно-надзорного органа – выдача предостережения в таком случае не допускается и признается незаконной¹.

Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований будет признано незаконным, если предостережение не содержит информации о том, какие именно действия (бездействия) контролируемого лица привели или могут привести к нарушению обязательных требований².

Цель запроса о предоставлении сведений об устранении выявленных нарушений обязательных требований продиктована необходимостью получения контрольно-надзорным органом сведений о реализации ранее выданных административных актов реагирования (предписание, предостережение) для определения состояния объекта контроля после истечения сроков их исполнения, в противном случае запрос будет являться незаконным и недействительным.

Законность административных актов реагирования неразрывно связана с законностью принятого уполномоченным контрольно-надзорным органом решения, поскольку указанные акты производны от решения и не имеют без него самостоятельного значения.

Например, предписание может быть выдано исключительно на основании законного решения должностного лица о нарушении законодательства и не может быть исполненным в ином случае. В случае если решение контрольно-надзорного органа признается недействительным, предписание, вынесенное на основании такого решения, также является недействительным³. Например, данное

¹ Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.01.2023 по делу № А76-25212/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 01.04.2024 № 309-ЭС23-23873 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 12.05.2023 № 88а-13882/2023 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

² Решение Арбитражного суда Свердловской области от 11.02.2020 по делу № А60-63721/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

³ См.: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 17.02.2016 по делу № А33-9093/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL:

положение актуально в сфере контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, где уполномоченная Комиссия по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства при принятии решения по делу также разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления других действий контролируемым лицом.

Обеспечением законности административного акта реагирования также является обязанность должностного лица выдать его исключительно по результатам контрольно-надзорного или профилактического мероприятия.

Так, предметом рассмотрения Экономической коллегии Верховного суда Российской Федерации стало дело о признании незаконным предписания Роспотребнадзора об устранении нарушения санитарного законодательства, которое было вынесено без проведения проверки¹. Отменяя решения нижестоящих судов, Экономическая коллегия Верховного суда Российской Федерации отметила, что при осуществлении санитарно-эпидемиологического надзора применяются положения Закона № 294-ФЗ, соответственно порядок выдачи предписания об устранении выявленных нарушений по результатам проведения проверок также установлен указанным законом. Однако проверка в рамках данного случая не проводилась, в результате чего Экономическая коллегия Верховного суда Российской Федерации пришла к выводу, что контролируемому лицу не может быть выдано предписание об устранении

www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25.02.2016 по делу № А38-1745/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Определение Верховного Суда РФ от 26.03.2015 по делу № А19-12889/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Определение Верховного Суда РФ от 19.04.2016 по делу № А68-301/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Определение Верховного Суда РФ от 04.07.2016 по делу № А45-646/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Определение Верховного Суда РФ от 12.09.2016 по делу № А82-474/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 03.02.2016 по делу № А59-3328/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 10.03.2015 № 309-КГ14-7461 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

выявленных нарушений санитарно-эпидемиологических требований вне процедуры проведения проверки по правилам Закона № 294-ФЗ. Указанная позиция нашла свое отражение во множествах судебных актах по данному вопросу¹. Указанное требование в полной мере относится и к порядку выдачи предписания об устранении нарушений обязательных требований в рамках Закона № 248-ФЗ².

Следующим требованием к административным актам реагирования является требование целесообразности выдачи контрольно-надзорным органом конкретной формы акта.

Рассматривая целесообразность как правовой принцип, необходимо отметить, что внутреннее содержание данной категории нашло свое отражение в трудах ученых из различных сфер наук, общей теории права, а также в административном праве.

В русском языке под целесообразностью понимается причинная обусловленность или закономерность. В другой трактовке данного термина, целесообразность – это соответствие поставленной цели, разумность, практическая полезность³.

В теории права целесообразность определяется как «...учет конкретных условий применения того или иного нормативно-правового акта, принятие во внимание специфики сложившейся ситуации в момент вынесения решения, выбор

¹ См.: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 12.02.2015 по делу № А14-3379/2014 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 03.03.2015 по делу № А33-9288/2014 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Определение Верховного Суда РФ от 02.11.2020 № 304-ЭС20-16056 по делу № А27-15640/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

² Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 03.03.2022 по делу № А65-28458/2021 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

³ Словарь русского языка в четырех томах. Том IV / под ред. А. П. Евгеньев. – 2-е изд. – М.: Русский язык, 1984. С. 636.

наиболее оптимального варианта реализации правовых требований в тех или иных конкретных обстоятельствах»¹.

По мнению В. С. Афанасьева, под целесообразностью следует понимать «необходимость выбора строго в рамках закона наиболее оптимальных, отвечающих целям и задачам общества вариантов осуществления правотворческой и правореализующей деятельности (поведения)»². В юридической энциклопедии 1902 года А. Меркель писал о том, что право есть средство для достижения цели, оно всегда должно отвечать, прежде всего, двум критериям, во-первых, критерию целесообразности, а во-вторых, критерию справедливости³.

В теории административного права считается, что целесообразность имеет место в деятельности исполнительно-распорядительных органов при осуществлении ими правоприменительных функций по реализации норм административного законодательства. Органам исполнительной власти «...дается возможность и право в пределах своей компетенции самостоятельно выбирать наиболее целесообразные пути и конкретные меры по решению поставленных перед ними задач»⁴.

Деятельность по применению административно-процессуальных мер, осуществляемая уполномоченными на то органами и должностными лицами, характеризуется целесообразностью как одним из важнейших факторов, способствующих укреплению законности. Под целесообразностью принято понимать оптимальное достижение цели, сформулированной в норме, в конкретной ситуации⁵. Целесообразность административно-процессуальных мер обуславливает собой выбор одного из нескольких вариантов решения при рассмотрении конкретного случая, безусловной обязательностью которого (выбора) должна являться недопустимость выхода за пределы административно-

¹ Общая теория государства и права / под ред. М. Н. Марченко. – М., 1998. С. 318.

² Теория права и государства / под ред. В. С. Афанасьева. – М., 1997. С. 213.

³ См.: Меркель А. Юридическая энциклопедия. – СПб., 1902. С. 7.

⁴ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов, Ю. М. Административное право Российской Федерации. – М., 1996. С. 604.

⁵ Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978. С. 67.

правовой нормы, предусматривающей применение административно-процессуальных мер.

В связи с этим В. В. Лазарев пишет, что закон всеобщ, а применение закона – творческая деятельность. Поэтому остаются относительно широкие возможности для привнесения направленности субъектов правоприменения по делу, особенно в процессе его рассмотрения, в случаях конкретизации права, преодоления пробелов в праве, решения вопроса при значительном усмотрении правоприменителя. Соглашаясь с тем, что правовая регламентация означает строгое регулирование процессуальной деятельности и ею ограничивается свобода деятельности правоприменителей, В. В. Лазарев подчеркивает, что это не значит, что последние несвободны в своем волеизъявлении, а также в выборе средств реализации собственной деятельности, ее более рациональной и эффективной организации. Такая свобода реальна. Она выражается в применении различных приемов и комплексов и вместе с тем, по мнению автора, осуществляется в рамках требований закона, подчинена его принципам и не может простирается далее оперирования требованиями и порядком деятельности, уже сформулированными в законе¹.

Исходя из приведенного анализа, требование целесообразности производно от требования законности и граничит с такой категорией как административное усмотрение, которое стало предметом исследования у многих ученых-административистов².

¹ Лазарев В. В. Социально-психологические аспекты применения права. – Казань, 1982. С. 48–50.

² См. напр.: Дремова И. А. Административное усмотрение в системе правового регулирования Российской Федерации // Административное право и процесс, 2019. № 5. С. 81–85; Жеребцов А. Н., Чабан Е. А. Соотношение административного усмотрения и целесообразности при принятии решения по административному делу // Административное право и процесс. 2018. № 8. С. 28–32; Соловей Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: дис. ... канд. юрид. наук / Ю. П. Соловей. – М., 1982. С. 35; Чабан Е. А. Пределы административного усмотрения и практические аспекты административно-правового регулирования управленческих отношений // Право и практика, 2017. № 1. С. 19–27; Черников В. В. Административное усмотрение как объективная реальность и теоретическая проблема в трудах профессора Ю. П. Соловья // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 23–30.

Контрольно-надзорную деятельность невозможно представить без административного усмотрения, поскольку наличие дискреционных полномочий позволяет учесть различные жизненные обстоятельства и уйти от формального подхода при осуществлении правоприменительной деятельности¹.

Как отмечает Ю. П. Соловей, объективной причиной усмотрения является нереальность осуществления исчерпывающей, детальной и достоверной правовой регламентации управленческих отношений, а субъективной – целесообразность предоставления свободы правоприменителю в процессе реализации публичных функций².

При этом, в отечественном правоведении усмотрение нередко отождествлялось с произволом. Так, А. А. Малиновский отмечал, что «чем шире предоставленное субъекту усмотрение, тем многообразнее могут быть и различные злоупотребления правом. Лишившись возможности поступать по своему усмотрению, управомоченный субъект утратил бы и саму свободу, и, как следствие, не смог бы злоупотреблять ею»³.

Находя баланс между административным усмотрением должностного лица и возможным произволом с его стороны, следует согласиться с Е. А. Чабан, который отмечает объективную обусловленность административного усмотрения в деятельности должностных лиц исполнительной власти, однако такие пределы усмотрения должен формировать законодатель или иной правотворческий орган, нормативно устанавливая объективные основания его применения при осуществлении государственного контроля и надзора⁴.

¹ Мильшин Ю. Н. Административное усмотрение при осуществлении ведомственного контроля // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 01 июля 2021 года. – Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского, 2021. С. 126–131.

² Административное право. Т. 3. Чабан Е. А. Теория административного усмотрения. – М., 2014. С. 121–122.

³ Малиновский А. А. Злоупотребление правом (теоретико-правовое исследование) / А. А. Малиновский. – М., 2007. С. 160.

⁴ Чабан Е. А. Административное усмотрение должностных лиц, осуществляющих государственный контроль и надзор // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 5А. С. 158.

Анализируя вышеуказанное, можно сделать вывод, что целесообразность и усмотрение следует рассматривать как единство двух составляющих, существование которых невозможно друг без друга. При этом, законность можно рассматривать в виде формы, а целесообразность – в виде ее содержания, где форма в данном случае представляется как наличие определенных границ, установленных законодателем, за которые не может выйти при осуществлении своей деятельности правоприменитель¹.

Как ранее было обозначено, целью выдачи предписания является устранение нарушения обязательных требований и его последствий, выявленных в рамках контрольно-надзорного мероприятия, в силу чего выдача предписаний в разрез с указанными целями противоречит законодательству о контроле (надзоре).

Так, возникают случаи, при которых происходит замена административного наказания в виде предупреждения, предусмотренного соответствующими федеральным или региональным кодексами об административной ответственности, выдачей предписания с целью последующего привлечения контролируемого лица к более суровому наказанию за его неисполнение. Такая практика признается судами неправомерной во всех случаях².

Также, недопустима выдача предписаний об устранении нарушении обязательных требований в случае, если на момент выдачи административного акта нарушение уже было устранено³.

Не отвечает требованиям целесообразности и законности выдача предписаний в случаях, если до этой выдачи решением суда было установлено отсутствие факта нарушения обязательных требований контролируемым лицом¹.

¹ Кузнецов Е. В. Содержание принципа целесообразности, его соотношение с законностью и справедливостью // *iPolytech Journal*, vol. 2. 2006. № 4 (28). С. 246–250.

² Рошин Д. О. Предписания и представления органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в социальной сфере // *Административное и муниципальное право*. 2018. № 8. С. 36–44.

³ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.09.2020 по делу № А51-20547/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

Административный акт реагирования как форма дискреционного решения контрольно-надзорного органа должен отвечать требованиям обоснованности. Требование обоснованности является важной характеристикой правоприменительной деятельности контрольно-надзорных органов, поскольку напрямую затрагивают права и интересы контролируемых лиц.

Вопросы обоснованности правоприменительных актов в рамках судебной деятельности наиболее полно разработаны в науке гражданского процесса.

Под обоснованностью судебного решения понимается как подтвержденность установленных судом обстоятельств соответствующими доказательствами и соответствие выводов, сформулированных в судебном акте, указанным обстоятельствам². Вместе с тем ученые-процессуалисты подчеркивают тесную взаимосвязь законности и обоснованности судебного акта, указывая на то, что неправильное определение или толкование нормы материального права влечет за собой необоснованность решения суда и, наоборот, неправильное определение круга спорных юридических фактов, признание установленными фактов, которые не подтверждаются доказательствами, или на основании недопустимых доказательств, приводит к вынесению судом незаконного решения³.

Указанный подход прослеживается и в теории административного права относительно обоснованности административного акта и административных действий.

¹ Решение Арбитражного суда Республики Крым от 13.05.2021 по делу № А83-17882/2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Определение Ленинградского областного суда от 02.10.2014 № 33-4860/2014 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Определение Санкт-Петербургского городского суда от 17.07.2013 № 33-9660/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024); Технический документ ПРЕКОП РФ: Контрольно-надзорные мероприятия на муниципальном уровне и их влияние на бизнес-процессы [Электронный ресурс] // URL: <https://rm.coe.int/precop-ii-tp3-inspections-rus-final-07-09-18/1680902a93> (дата обращения: 01.10.2024).

² Ярковой С. В. Законность и обоснованность административной правоприменительной деятельности // Сибирское юридическое обозрение. 2017. № 14. № 1. С. 82–89.

³ Гражданский процесс: учеб. для бакалавров / отв. ред.: В. В. Блажеев, Е. Е. Уксусова. – М.: Проспект, 2015. С. 372–375.

Так, А. П. Коренев подчеркивал, что требование обоснованности правоприменительной деятельности органов государственного управления заключается в применении ими норм административного права на основе достоверной информации, после всесторонней проверки фактов, обстоятельств дела. В то же время ученый подчеркивал, что требование обоснованности тесно связано с законностью, и эта связь выражается в том, что полное и всестороннее исследование фактов, на основе которых выносится правоприменительный акт, является неременным требованием законности. Акт применения административно-правовой нормы будет законным, если он обоснован, необоснованный акт является незаконным¹.

С точки зрения Ю. П. Соловья, отсутствие обоснования дискреционного решения административного органа должно расцениваться как нарушение законности, любое обоснованное решение указанного органа одновременно является и целесообразным, а значит, и законным².

По мнению В. А. Сиринько, обоснованность правоприменительных актов органов исполнительной власти означает, с одной стороны, доказанность оснований их издания (принятия), а с другой – отражение наличия таких оснований в самих этих актах³.

Н. Г. Салищева указывала на то, что решение по административному делу (административный акт) должно быть тщательно обосновано с точки зрения фактических обстоятельств посредством использования необходимых доказательств и отражать объективную истину. При этом Н. Г. Салищева обращала внимание на необходимость обоснования административного акта не

¹ Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. – М.: Юрид. лит., 1978. С. 66–67.

² См.: Соловей Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: дис. ... канд. юрид. наук / Ю. П. Соловей. – М., 1982. С. 165–172; Соловей Ю. П. Судебный контроль за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 560–563.

³ Сиринько В. А. Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти: современные проблемы эффективности и совершенствования законодательства: дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Сиринько. – Воронеж, 2004. С. 39.

только с фактической, но и с юридической стороны посредством аргументации принятого решения ссылками на соответствующий нормативный акт¹.

Таким образом, для административного акта реагирования как для административно-процессуального решения важна правильная юридическая квалификация юридических фактов, установленных и зафиксированных в акте проверки (приложений к нему), то есть обоснованность требований, содержащихся в акте.

Примером несоблюдения требований обоснованности является выдача предписания об устранении нарушений обязательных требований без получения контрольно-надзорным органом на момент принятия решения результатов экспертизы, назначенной в момент проведения контрольно-надзорной проверки², либо без указания на то, какие именно нарушения пунктов нормативного правового акта были допущены, и в чем было выражено их нарушение³.

Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований будет считаться необоснованным, если в действиях контролируемого лица не выявлено нарушения обязательных требований, либо не установлено признаков нарушений обязательных требований⁴.

Так, при отсутствии сведений о готовящихся нарушениях обязательных требований, наличии признаков нарушения обязательных требований, либо без проверки достоверности указанных сведений, контрольно-надзорный орган не в праве выдавать предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований⁵.

¹ Салищева Н. Г. Избранное. – М.: РАП, 2011. С. 98–99.

² Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.05.2020 по делу № А15-327/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

³ Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 23.06.2022 по делу № А28–15863/2021 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

⁴ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 28.09.2022 по делу № А46-6899/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

⁵ Решение Арбитражного суда Красноярского края от 31.07.2023 по делу № А33-34/2023 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

Рассматривая административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности как административно-правовые меры, нельзя не обратить внимание на такое важное требование к их применению, как эффективность.

Ю. А. Тихомиров отмечает, что понятие эффективности управленческих решений призвано способствовать оценке того, в какой мере решение воплотилось в действительность и отразило заложенные в нем цели. Тем самым можно оценить и наглядно представить самый конечный «пункт действия» решения и его преломления в социальное поведение, действия людей и порождаемые им материальные и иные объекты¹.

По мнению А. В. Малько, «...термин эффективность означает свойство чего-либо, приводящее к нужным результатам. Эффективность есть то, как реализуется социальная ценность права. Кроме того, эффективность действия нормы права отвечает на вопрос, насколько удовлетворены частные и публичные интересы, а также насколько социально востребованы правовые стимулы и ограничения»².

Как отмечали Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, фактором оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности является анализ наличия (отсутствия) и характера изменений в деятельности контролируемых лиц после проведения проверок, поскольку отсутствие влияния контрольно-надзорных мероприятий на деятельность большинства позволяет усомниться в необходимости осуществления контрольно-надзорных мероприятий в целом³.

В российском законодательстве напрямую отсутствуют критерии определения эффективности применения тех или иных административных актов реагирования, однако, статья 30 Закона № 248-ФЗ содержит систему показателей

¹ Тихомиров Ю. А. Управленческое решение: монография. – М.: Наука, 1972. С. 259.

² Малько А. В. Эффективность правового регулирования // Правоведение. 1990. № 6.

³ Добролюбова Е. И., Южаков В. Н. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. С. 41–64.

результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов по отдельным видам контроля.

В систему показателей результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов входят:

1) ключевые показатели видов контроля, отражающие уровень минимизации вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, уровень устранения риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности, по которым устанавливаются целевые (плановые) значения и достижение которых должен обеспечить соответствующий контрольный (надзорный) орган;

2) индикативные показатели видов контроля, применяемые для мониторинга контрольной (надзорной) деятельности, ее анализа, выявления проблем, возникающих при ее осуществлении, и определения причин их возникновения, характеризующих соотношение между степенью устранения риска причинения вреда (ущерба) и объемом трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровень вмешательства в деятельность контролируемых лиц.

Иными словами, ключевые показатели (показатели группы «А») – это показатели, которые отражают объективное состояние дел в той общественной сфере, за которой осуществляет надзор тот или иной орган публичной власти (количество случаев причинения вреда или ущерба объекту контроля в результате нарушений законодательства в соответствующей сфере деятельности); «индикативные» (показатели группы «Б» и «В») – показатели, отражающие в какой степени достигнутый уровень результативности контрольно-надзорной деятельности соответствует затратам контрольно-надзорного органа и издержкам, понесенным контролируемыми лицами, а также в какой степени был эффективен контрольно-надзорный орган при осуществлении того или иного вида контроля (надзора) (качество проводимых мероприятий, параметры проведенных мероприятий, объем задействованных трудовых, материальных и финансовых ресурсов).

Ключевые показатели вида контроля и их целевые значения, а также индикативные показатели разрабатываются для каждого вида контроля (надзора) самостоятельно и утверждаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности (для видов федерального государственного контроля (надзора), высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (для видов регионального государственного контроля (надзора), представительным органом муниципального образования (для видов муниципального контроля).

Указанные показатели разрабатываются на основании Типового перечня показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, установленного Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.05.2016 № 934-р¹.

Исходя из того, что административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности, выступают мерой реагирования на нарушения обязательных требований либо угрозы такого нарушения с целью их предотвращения и пресечения, уровень их эффективности можно представить и внедрить в систему показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в рамках следующей формулы:

$$КО/KB+KP/KB$$

где:

КО – количество обжалованных (отмененных) административных актов реагирования, принятых по результатам контрольно-надзорной деятельности.

KB – количество выданных административных актов реагирования, принятых по результатам контрольно-надзорной деятельности;

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.05.2016 № 934-р (ред. от 07.10.2019) «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024).

КР – количество разъяснений должностными лицами контрольно-надзорных органов о способах и порядке исполнения административных актов реагирования, принятых по результатам контрольно-надзорной деятельности по ходатайству контролируемого лица.

Полученный результат будет являться количественным показателем эффективности административного акта реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности за конкретный год, который должен сопоставляться с показателями за прошлые годы.

К качественным критериям, влияющим на эффективность административного акта реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности, следует отнести:

- ясность и исполнимость рекомендуемых мер контрольно-надзорным органом;
- установленный в административном акте реагирования срок устранения нарушений обязательных требований;
- исполнимость и правовая определенность обязательных требований.

Условиями, влияющими на показатель эффективности административного акта реагирования, принятого по результатам контрольно-надзорной деятельности, будут являться исполнимость и ясность его содержания: требования или меры, содержащиеся в нем, должны быть исполнимы, при этом сами требования должны быть четко и понятно сформулированы для контролируемого лица.

О важности требования исполнимости административных актов реагирования (в частности, предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований) говорит С. А. Порываев, по мнению которого исполнимость предписания в настоящий момент выступает одним из принципов контрольно-надзорного производства, который должен найти свое отражение в действующем законодательстве¹.

¹ Порываев С. А. Требование исполнимости предписаний контрольно-надзорных органов в законодательстве и судебной практике // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально

В силу того, что предписание является мерой административного принуждения, важным условием его эффективности является установление разумных сроков исполнения возлагаемых на него обязанностей контролируемым лицом. Предписание, в котором не установлены сроки устранения нарушений обязательных требований, либо с заведомо неисполнимыми сроками, не только нарушает права контролируемого лица, но и создает угрозу нарушения прав третьих лиц¹.

Предписание как ненормативный правовой акт должно отвечать принципу правовой определенности и содержать четкие указания на конкретные действия, которые следует совершить обязанному лицу в целях его надлежащего и своевременного исполнения с тем, чтобы лицо, на которое возлагается обязанность по исполнению предписания, могло однозначно определить, в соответствии с какими конкретно нормами права, какие действия и в какие сроки оно должно совершить в целях устранения выявленных нарушений и приведения существующих правоотношений в соответствие с положениями действующего законодательства, а также для избегания неблагоприятных последствий, которые может повлечь за собой неисполнение предписания (привлечение к административной ответственности)².

Также, содержащиеся в предписании требования, возлагаемые на контролируемое лицо обязанности, исполнение которых направлено на пресечение или устранение нарушений обязательных требований, не могут быть взаимоисключающими, должны быть реально исполнимы; предписание должно

значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 01 июля 2021 года. – Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского, 2021. С. 164–167.

¹ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 22.11.2022 по делу № А40–91633/22 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

² Кононов П. И. О некоторых вопросах оспаривания в арбитражных судах предписаний органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 01 июля 2021 года. – Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского, 2021. С. 99–101.

содержать конкретные указания, четкие формулировки относительно конкретных действий, которые необходимо совершить исполнителю в целях прекращения и устранения выявленного нарушения; содержащиеся в предписании формулировки должны исключать возможность двоякого толкования – изложение должно быть кратким, четким, ясным, последовательным, доступным для понимания всеми лицами. Оно не должно носить признаки формального выполнения требований; меры принуждения, содержащиеся в предписании, должны быть соразмерны характеру таких нарушений, вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям¹.

Представляется, что выше названные характеристики также относятся и к предостережению о недопустимости нарушений обязательных требований.

Эффективность административного акта реагирования зависит не только от мер, содержащихся в самом акте, но и от исполнимости и правовой определенности самих обязательных требований, на соблюдение которых в конечном счете и направлены данные меры.

Так, содержание обязательных требований должно отвечать принципу правовой определенности, то есть быть ясным, логичным, понятным как правоприменителю, так и иным лицам, не должно приводить к противоречиям при их применении, а также должно быть согласованным с целями и принципами законодательного регулирования той или иной сферы и правовой системы в целом².

При установлении обязательных требований необходимо соблюдение критерия их фактической исполнимости контролируемым лицом с точки зрения финансовой оценки расходов и доходов потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования, связанных с необходимостью соблюдения требований. Указанные затраты должны быть соразмерны (пропорциональны) рискам,

¹ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 26.08.2022 № 08АП-8212/2022 по делу № А75-2330/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (часть I). Ст. 5006

предотвращаемым этими обязательными требованиями, при обычных условиях гражданского оборота.

Исходя из социологических опросов хозяйствующих субъектов, после реформы контрольно-надзорной деятельности наметилась тенденция к росту оценки бизнесом уровня своей информированности об обязательных требованиях законодательства¹, однако необходимость в совершенствовании механизма разъяснений обязательных требований со стороны контрольно-надзорных органов, а также систематизация и актуализация «ведомственных писем» также возрастает².

В заключение данного параграфа сформулируем следующие выводы.

Исполнение административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, представляется ключевой стадией контрольно-надзорного производства, поскольку является действенным механизмом достижения цели контрольно-надзорной деятельности.

Цель исполнения административных актов реагирования продиктована самой сутью контрольно-надзорной деятельности – предупреждение и пресечение нарушений обязательных требований, устранение их последствий и восстановление правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений. При этом, достижение указанной цели напрямую зависит не только от надлежащей регламентации процедур выбора меры реагирования и порядка исполнения решения, но и от качества самих административных актов реагирования, соблюдения требований, предъявляемых к их содержанию и эффективности выбранной меры в каждом конкретном случае.

¹ Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Реформа госконтроля и «регуляторная гильотина»: что получилось с позиции бизнеса? // Всероссийский экономический журнал ЭКО. № 7 (565). 2021. С. 154.

² Разъяснения обязательных требований: текущее состояние и планы по совершенствованию [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал Гарант.ру. URL: <https://www.garant.ru/news/1553649/> (дата обращения: 01.12.2024); На что жалуются предприниматели в сфере контрольно-надзорной деятельности [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области. URL: https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1296/news_category/35 (дата обращения: 01.12.2024).

Наличие многочисленной судебной практики требует ее обобщения со стороны Верховного суда Российской Федерации и принятия по его итогу 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».

Законность, целесообразность, обоснованность и эффективность являются требованиями, предъявляемыми к административным актам реагирования, принимаемым по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Законность представляет собой соответствие административных актов реагирования нормам законодательства. Под целесообразностью следует понимать соответствие содержания административного акта реагирования законной цели выдачи (направления) такого акта. Обоснованность заключается в правильной юридической квалификации фактов, установленных и зафиксированных в акте проверки (приложений к нему), обосновывающих требование (рекомендацию), содержащихся в административном акте реагирования. Эффективность выражается в способности мер, содержащихся в административном акте реагирования, достичь необходимого результата и цели контрольно-надзорной деятельности.

Эффективность административного акта реагирования может быть рассчитана из суммы количества обжалованных (отмененных) актов и количества разъяснений о способах (порядке) исполнения актов делимой на количество выданных административных актов реагирования, принятых по результатам контрольно-надзорной деятельности за календарный год.

Полученный результат будет являться количественным показателем эффективности того или иного вида административного акта реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности за конкретный год, который должен сопоставляться с показателями за прошлые годы.

К качественным критериям, влияющими на эффективность административного акта реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности, следует отнести:

- ясность и исполнимость рекомендуемых мер контрольно-надзорным органом для устранения нарушения обязательных требований;
- установленный в административном акте реагирования срок устранения нарушений обязательных требований;
- исполнимость и правовая определенность обязательных требований.

§ 3. Контроль за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности

Контрольно-надзорная деятельность, являясь разновидностью административного производства, подразделяется на различные стадии. В научной и учебной литературе административное производство включает в себя следующие «классические» стадии:

- 1) возбуждение производства по административному делу;
- 2) рассмотрение административного дела;
- 3) принятие решения по административному делу;
- 4) исполнение решения по административному делу;
- 5) пересмотр решения по административному делу¹.

Вместе с этим, в науке административного права высказываются и отличные от доктринального подхода мнения о стадиях административного производства в зависимости от его видов и особенностей.

С точки зрения Л. Л. Попова, административное производство состоит из следующих стадий: возбуждение (заведение) административного дела,

¹ Сорокин В. Д. Избранные труды / предисл. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ Д. Н. Бахрах; д-р юрид. наук, проф. В. В. Денисенко. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 237

регистрация входящей документации; рассмотрение административного дела (анализ ситуации и документов); принятие решения; исполнение принятого решения¹.

Ю. Н. Старилов в качестве стадий административных производства выделяет возбуждение административного производства, рассмотрение административного дела, принятие решения по административному делу (принятие административного акта), пересмотр решения по административному делу, исполнение решения по административному делу².

А. Н. Жеребцов, исследуя административно-надзорные производства, выделяет следующие стадии: 1) возбуждение административно-надзорного производства; 2) проведение административно-надзорных мероприятий; 3) оформление результатов административно-надзорных мероприятий; 4) административное обжалование результатов административно-надзорных мероприятий³.

А. И. Стахов предлагает выделять три стадии контрольно-надзорного производства: «1) подготовка проверки государственного контроля (надзора); 2) проведение проверки государственного контроля (надзора); 3) оценка результатов проверки государственного контроля (надзора)»⁴.

Однако в отечественной научной литературе можно встретить точку зрения, что в рамках отдельных видов производств, где возможно применение мер административного принуждения, появляется дополнительная стадия – стадия

¹ Административные процедуры: монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 32.

² Россинский Б. В. Административное право. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 465.

³ Жеребцов А. Н., Чабан Е. А. Административные процедуры: понятие, сущность, проблемы осуществления и нормативно-правового регулирования. – Краснодар: Экоинвест, 2016. С. 126–127.

⁴ Стахов А. И. Контрольно-надзорное административное производство: понятие, структура, проблемы гармонизации с производством по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам ежегодной все-рос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 25 марта 2016 г.: в 3 т. / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. – СПб., 2016. Т. II. С. 173.

контроля исполнения решения¹. Указанное мнение в полной мере подтверждается контрольно-надзорным производством.

Рассматривая административный акт реагирования как форму управленческого решения, следует отметить, что контроль за исполнением решений является обязательным этапом реализации такого решения. Организация исполнения решений немыслима без контроля. Контроль за исполнением решений является заключительной стадией управленческого цикла. Он принимает форму обратной связи, посредством которой субъект управления получает информацию об исполнении решения и достижении целей, заложенных в данном решении.

Как отмечает А. В. Мартынов, контроль представляет собой «общую форму осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанную с проверкой исполнения ранее принятых решений, распоряжений и указаний, выданных предписаний, с целью повышения эффективности деятельности подконтрольных субъектов»².

Главное назначение контроля – в своевременном обнаружении возможных отклонений в поведении контролируемого лица от заданной программы реализации решения, а также в своевременном принятии мер по их устранению. В процессе контроля первоначальные цели решения контрольно-надзорного органа могут модифицироваться, уточняться и изменяться с учетом полученной дополнительной информации о выполнении принятых решений. Следовательно, основная задача контроля за исполнением решений состоит в том, чтобы своевременно выявить и спрогнозировать ожидаемые отклонения поведения контролируемого лица от заданной реализации властных решений.

¹ См. напр.: Махина С. Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования / С. Н. Махина. – Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1999. С. 68–71; Миронов А. Н. Административно-процессуальное право: учеб. пособие для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования. – М.: Форум, 2010. С. 80; Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч. ред. А. В. Малько. – М., 2005. С. 222–223.

² Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Мартынов. – Воронеж, 2010. С. 13.

Вопрос о стадиях административно-надзорного производства имеет теоретический и практический характер. Под стадией административного производства обычно понимается относительно обособленная часть административного производства, состоящая из объединенных ближайшими целями и задачами производства действий участников процесса, результаты которой имеют значение для решения по административному делу в целом и оформлены соответствующим процессуальным документом¹. С точки зрения Ю. А. Тихомирова, стадии различаются непосредственными целями и задачами, особым кругом участников и спецификой их правового статуса, комплексом процессуальных действий, кругом юридических фактов, правовыми результатами и их процессуальным оформлением².

В теоретической науке под стадиями обычно понимаются «относительно самостоятельные этапы процесса, на каждом из которых решаются специфические задачи производства и с этой целью совершаются строго определенные правовыми нормами юридические действия и составляются (издаются) юридические документы (правовые акты)»³. Важной особенностью стадий является цель, достижение которой вызывает конкретный правовой результат и состоит из логически последовательно сменяющих друг друга актов поведения. При этом, стадия обладает иерархичностью построения, постоянно находится в динамике, выполняет служебный характер: выступает средством реализации основного, главного для нее правового отношения⁴.

В. П. Беляев и В. В. Сорокина выделяют характерные черты, которые свойственны процессуальным стадиям:

¹ Федощев А. Г., Федощева Н. Н. Административно-процессуальное право в схемах и определениях: учеб. пособие. – М., 2008. С. 10; Безденежных В. М. Административное право: краткий курс. – М., 2006. С. 132.

² Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М.: Изд. Тихомирова М. Ю., 2008. С. 602.

³ Теория государства и права: учебник / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М., 1997. С. 400–402.

⁴ Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы / В. Н. Протасов. – М., 1999. С. 103–104.

- они присущи любому виду юридической деятельности и имеют свои пространственно-временные границы;
- являются стадиями логической последовательности функционального содержания (наполнения);
- в каждой стадии могут быть обнаружены, кроме главных целей и задач, факультативные элементы, которые дают возможность подчеркнуть автономность каждой из стадий и их специфическое наполнение в зависимости от юридического вида деятельности;
- содержание стадий постоянно изменяется и дополняется, но в то же время оно всегда индивидуально, хотя включает определенные общие признаки, присущие содержанию всех стадий юридического процесса¹.

Следует отметить, что стадийность как важнейшую особенность любого вида юридического процесса выделял еще Д. Н. Бахрах, поскольку процессуальная деятельность имеет циклический характер и состоит из стадий. При этом стадии, по мнению Д. Н. Бахраха, являются относительно самостоятельными частями процесса, следующими, как правило, друг за другом, когда одна стадия подготавливает последующую². Стадии следуют одна за другой, и предыдущая подготавливает последующую. Как правило, новая стадия может начаться лишь тогда, когда официально окончена ранее начатая. Стадия, по его мнению, это относительно самостоятельная часть административной деятельности, необходимая для достижения общего результата. Каждая стадия прежде всего характеризуется специфической непосредственной целью, которую можно считать ступенью в достижении общей, главной цели процессуальных действий. На каждой стадии специфичны состав субъектов правоотношений, собираемая и используемая информация, составляемые документы, принимаемые решения (промежуточные, окончательные), совершаются разные действия³.

¹ Беляев В. П., Сорокина В. В. Процессуальная форма юридической деятельности: вопросы теории и практики: монография / В. П. Беляев, В. В. Сорокина. – М.: Юрлитинформ, 2011. С. 90.

² Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9 (46). С. 10–11.

³ Административное право России: учебник / Д. Н. Бахрах, В. Г. Татарян. – М., 2009. С. 317.

С точки зрения А. В. Смирнова и К. Б. Калиновской, «... любая стадия процесса определяется четырьмя признаками: непосредственными задачами; итоговыми решениями; особой процессуальной формой; определенным кругом участников»¹.

О стадийности как одном из основных признаков юридического процесса пишет Н. А. Грешнова, указывая на наличие последовательно сменяющих друг друга стадий, направленных на достижение конечного результата².

Исходя из данных теоретических положений, следует рассмотреть контроль за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, как самостоятельную стадию контрольно-надзорного производства.

Часть 1 статьи 91 Закона № 248-ФЗ устанавливает, что контроль за исполнением предписаний об устранении нарушений обязательных требований и иных решений по результатам контрольно-надзорного мероприятия осуществляется контрольно-надзорным органом, вынесшим данное решение. При этом согласно статье 90 Закона № 248-ФЗ, на контрольно-надзорный орган возлагается обязанность принять меры по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений обязательных требований, предупреждению нарушений обязательных требований в целях предотвращения возможного причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Также, контроль за исполнением решений, принимаемых по результатам надзорных мероприятий, является самостоятельным предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля³.

¹ Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Уголовный процесс: учебник / под общ. ред. А. В. Смирнова. – М.: КНОРУС, 2008. СПС «КонсультантПлюс». С. 55.

² Грешнова Н. А. Теория юридического процесса Российской Федерации: учебное пособие. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2019. С. 20.

³ Напр.: Постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 14.10.2021 № 207-ПП «Об утверждении Положения о региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными» [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024); Пункт 4 статьи 15 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (часть I). ст. 5007.

Наличие данной стадии в рамках контрольно-надзорного производства обусловлена несколькими причинами. Неисполнение вынесенных контрольно-надзорным органом по итогам контрольно-надзорных мероприятий решений несут потенциальную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, наступлению негативных последствий, а также общественной и национальной безопасности. Одной из задач контрольно-надзорной деятельности является пресечение нарушений обязательных требований посредством оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, и принятием мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Добавим, что контроль за исполнение решений создает условия для повышения добросовестности контролируемых лиц в лице контрольно-надзорного органа, которое находит свое выражение в применении административного усмотрения, объективно присущему при взаимодействии государства в лице административных органов с гражданами и организациями¹.

Так, Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области защиты прав потребителей² определяет критерии добросовестности контролируемого лица, одним из которых является своевременность представления контролируемым лицом в контрольно-надзорный орган обязательной информации. Соблюдение данного критерия, в совокупности с иными параметрами (соблюдение контролируемым лицом обязательных требований, а также иных требований, соблюдение которых оценивается контрольным (надзорным) органом в рамках иных видов контроля; отсутствие исковых заявлений о защите прав потребителей, удовлетворенных судебными органами; реализация мероприятий, направленных на профилактику нарушений

¹ Агамагомедова С. А. Добросовестность как категория публичного права и ее учет при осуществлении государственного контроля и надзора // Государство и право. 2020. № 7. С. 127.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 1005 (ред. от 18.10.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области защиты прав потребителей» [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024);

обязательных требований, указанных им при обращении в контрольный (надзорный) орган с целью оценки его добросовестности; наличие декларации соблюдения обязательных требований), контролируемому лицу может быть присужден репутационный статус, обозначающий добросовестное соблюдение контролируемым лицом обязательных требований, и предоставление контролируемому лицу права публично размещать данную информацию в открытых источниках, в том числе в информационных и рекламных.

В случае исполнения административного акта реагирования, принятого по результатам контрольно-надзорной деятельности, контролируемое лицо направляет отчет об его исполнении до наступления даты, указанной в самом акте вместе с сопроводительным письмом. Сопроводительное письмо оформляется на фирменном бланке контролируемого лица и должно содержать следующие реквизиты: дату письма, исходящий номер письма, подпись уполномоченного должностного лица, заверенную печатью (при наличии). Также, сопроводительное письмо должно содержать сведения о реквизитах административного акта реагирования, отчет об исполнении которого направляется в контрольно-надзорный орган.

Отчет об исполнении административного акта реагирования является приложением к сопроводительному письму, подписывается уполномоченным должностным лицом и заверяется печатью (при наличии).

Содержание отчета должно подробно отражать конкретные меры и действия, принятые контролируемым лицом с целью устранения каждого нарушения обязательных требований либо признаков нарушения обязательных требований, перечисленных в административном акте реагирования, а также меры, принятые в целях недопущения аналогичных нарушений в будущем.

Для документального подтверждения мер и действий, описанных в отчете, к нему прилагаются необходимые документы и материалы (в том числе различные материальные носители информации). Все прилагаемые к отчету документы и материалы должны быть перечислены в тексте отчета.

Отчет и сопроводительное письмо к нему направляется в контрольно-надзорный орган контролируемым лицом (его представителем) или заказным почтовым отправлением с описью вложения и уведомлением о вручении или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью.

Регистрация отчета и сопроводительного письма к нему осуществляется контрольно-надзорным органом согласно инструкциям документооборота, установленного в данном органе.

После получения вышеуказанных документов, согласно статье 95 Закона 248-ФЗ, должностное лицо контрольно-надзорного органа приступает к оценке исполнения принятого им решения при представлении контролируемым лицом документов и сведений, представление которых установлено указанным решением, по истечении срока исполнения вынесенного решения, либо, в случае получения информации в рамках наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности). Также, в ходе осуществления оценки исполнения административного акта реагирования могут быть привлечены специалисты, эксперты, экспертные организации.

По результатам рассмотрения документов, контрольно-надзорным органом могут быть приняты следующие решения:

- о снятии административного акта реагирования с контроля (в случае, если направленные контролируемым лицом документы и материалы подтверждают исполнение акта), о чем контролируемое лицо информируется;
- о проведении внеплановой проверки;
- об истребовании документов (копии документов), необходимых или имеющие значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, в том числе материалы фотосъемки, аудиозаписи и видеозаписи, информационные базы, банки данных и иные носители информации с предоставлением доступа к ним (в случае, если такое право прямо установлено законодательством о контроле (надзоре) в соответствующей сфере деятельности);

– о выдаче нового предписания об устранении нарушении обязательных требований с указанием новым сроков его исполнения;

– о предъявлении иска в суд о понуждении контролируемым лицом исполнить решение контрольно-надзорного органа или совершить определённые действия¹.

Контролируемое лицо вправе подать ходатайство об отсрочке исполнения административного акта реагирования, принятого по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Вместе с этим, из-за отсылочных норм закона возникают проблемы толкования и правоприменения относительно того, в какой срок должно быть подано данное ходатайство². По мнению авторов Аналитического доклада контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, подготовленного университетом Высшей школы экономики, во избежание двоякого толкования норм Закона 248-ФЗ необходимо урегулировать сроки подачи ходатайства о продлении срока исполнения предписания. По их мнению, оптимальным вариантом будет возможность подать такое ходатайство в любой момент до истечения сроков, указанных в предписании³.

Если документы и сведения контролируемым лицом не представлены или на их основании либо на основании информации, полученной в рамках наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности), невозможно сделать вывод об исполнении решения, контрольно-надзорный орган оценивает исполнение указанного решения путем проведения контрольных (надзорных) мероприятий, (например, контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый

¹ См. напр.: часть 3 статьи 24 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О естественных монополиях» // СЗ РФ. 21.12.1995. № 34. Ст. 3426

² Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.10.2022 № 14АП-8055/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

³ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2022 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол), И. А. Абузярова, Д. Р. Алимеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. Ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом ВШЭ, 2023. С. 101.

осмотр, документарная проверка). В случае, если проводится оценка исполнения решения, принятого по итогам выездной проверки, допускается проведение выездной проверки.

В случае, если контрольно-надзорным органом будет установлено, что решение не исполнено или исполнено ненадлежащим образом, он вновь выдает контролируемому лицу предписание об устранении нарушений обязательных требований с указанием новых сроков его исполнения. При неисполнении предписания в установленные сроки контрольно-надзорный орган принимает меры по обеспечению его исполнения (например, привлекает контролируемое лицо к административной ответственности по статье 19.5 КоАП РФ) вплоть до обращения в суд с требованием о принудительном исполнении предписания, если такая мера предусмотрена законодательством.

Согласно статистике, «исполнение предписаний об устранении нарушений обязательных требований» как основание проведения внеплановых проверок федерального уровня за 2023 год стала основанием для проведения более 2,89 тыс. проверок, что составляет 2,26 % от общего количества проведенных проверок¹. При этом, количество проверок с выявленными нарушениями составляет более 1,0 тыс., что составляет 34,5 % от всех проведенных проверок с выявленными нарушениями.

В целом, количество внеплановых проверок по такому основанию снижается с 2011 года. Данный результат объясняется тем, что из-за сокращения общего количества проверок и количества выдаваемых предписаний, контроль исполнения которых необходимо обеспечить, также снижается².

¹ 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).

² Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2019 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2020. С. 43–44.

Окончанием данной стадии и всего контрольно-надзорного производства (в случае исполнения административного акта реагирования) является внесение информации об исполнении решения контрольного (надзорного) органа в полном объеме в ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий». Правила ведения данного реестра утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2021 № 604¹. Ведение данного реестра является одним из требований законодательства о государственном контроле (надзоре), предъявленных к должностным лицам контрольно-надзорных органов. В случае невыполнения данного требования, должностные лица контрольно-надзорных органов несут административную ответственность по части 3 статьи 19.6.1 КоАП РФ.

Подводя итог вышеизложенному, отметим: контроль является неотъемлемой функцией государственного управления, позволяющей сопоставить фактический результат управленческой деятельности с желаемым, выявить недостатки и их причины.

Анализ механизма контроля за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, позволяет сделать вывод, что данная стадия имеет своим результатом решение следующих задач: оценка результатов принятых решений, проверка их обоснованности и эффективности; выявление отклонений в деятельности контролируемого лица установленных норм или правил, а также от принятых ранее мер и решений; на основе оценки исполнения контролируемым лицом решений осуществляется разработка дальнейших мер по достижению цели контрольно-надзорной деятельности; достижение условий оптимального функционирования контролируемого лица с учетом возложенной на него обязанности по соблюдению обязательных требований, норм и правил,

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2021 № 604 (ред. от 18.07.2024) «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415» // СЗ РФ. 26.04.2021. № 17. Ст. 2971.

установленных законодательством, а также имеющихся у него ресурсов и возможностей по их соблюдению.

Таким образом, диссертант приходит к выводу, что 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.

Заключение

Проведенное исследование административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, позволяет сделать ряд выводов, соотносимых с поставленными целью и задачами исследования.

Контрольно-надзорная деятельность, являясь разновидностью публичного управления, самой природой 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 контролируемое лицо. Таким внешним выражением управленческого решения в контрольно-надзорной деятельности выступает административный акт реагирования, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности. Анализ современного нормативного правового регулирования, а также научной литературы позволил сформулировать специальные признаки данного явления. Такими признаками являются: цель принятия акта, форма и структура акта, сфера применения акта и адресность акта.

Анализ выявленных признаков позволил сформулировать определение: 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.

Анализ действующего законодательства позволил выделить следующие решения контрольно-надзорных органов, принимаемые в форме

административных актов реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности:

- 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.

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

– 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;

– 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;

– 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;

– 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;

– 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 административные органы 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;

– 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.

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.

Многообразие контрольно-надзорных мероприятий, вариативность поведения контролируемых лиц, а также различия в полномочиях контрольно-надзорных органов обуславливают множественность форм административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности. Исследование различных форм административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, позволило систематизировать их путем классификации по различным основаниям.

В зависимости от цели принятия выделяются следующие виды административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности:

– 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).

Административные акты реагирования в зависимости от вида процедур, в рамках которого они принимаются, делятся на:

- административные акты реагирования, принимаемые в рамках процедур контрольно-надзорного производства (предписание об устранении нарушений требования, рекомендации по соблюдению обязательных требований, распоряжение (поручение) руководителя контрольно-надзорного органа о подготовке документов и обращении в суд, предостережение о недопущении нарушений обязательных требований, запрос о предоставлении сведений об устранении выявленных нарушений обязательных требований);

- административные акты реагирования, принимаемые в рамках процедур производства по делам об административных правонарушениях (решение о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, уведомление о наличии признаков административного правонарушения);

- административные акты реагирования, принимаемые в рамках процедур межведомственного взаимодействия (уведомление о наличии в действиях контролируемого лица признаков преступления).

По действию во времени административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности, могут быть срочными и бессрочными. К срочным относятся: предписание об устранении нарушений требования, предостережение о недопущении 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 административного правонарушения, преступления, запрос о предоставлении сведений об устранении выявленных

нарушений обязательных требований. К бессрочным относятся рекомендации по соблюдению обязательных требований.

Анализ статистики принятых контрольно-надзорными органами административных актов реагирования, принятых по результатам контрольно-надзорной деятельности за 2023 год, позволил сделать вывод, что количество принятых административных актов реагирования зависит от специфики конкретного вида контроля (надзора).

При этом на ряд сфер контроля и надзора действовал мораторий на проведение контрольно-надзорных проверок и до 10 марта 2023 года действовал запрет на выдачу предписаний по итогам проведения контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом. Также, при проводимой реформе контрольно-надзорной деятельности была внедрена система комплексной профилактики нарушений обязательных требований, в связи с чем 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.

Исходя из анализа законодательства, диссертант пришел к выводу, что нормативно-правовое регулирование административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, не имеет должного уровня регламентации относительно требований к содержанию и формам принимаемых решений.

Отсутствие нормативных требований к содержанию, оформлению и принятию административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности с учетом специфики конкретного вида контроля, способствует принятию дефектных актов, что существенно снижает эффективность контрольно-надзорной деятельности.

Возможное решение данной проблемы представляется во внесении изменений в действующее законодательство, регулирующее контрольно-

надзорную деятельность, а также 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».

Включение в Положения о видах контроля (надзора) пункта о видах решений и актов, принимаемых по результатам контрольно-надзорных (профилактических) мероприятий с учетом специфики конкретного вида контроля, по мнению диссертанта, должно исправить пробел в законодательстве и благоприятно повлиять на правоприменительную деятельность;

- 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».

На основе действующих требований, предъявляемых к предписаниям об устранении нарушений выявленных обязательных требований, а также требований к документам, составляемых и используемых при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, диссертантом предложена Типовая форма указанного акта (Приложение № 3), которая может быть закреплена в Приказе Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151.

- 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.

Порядок направления контрольно-надзорным органом сведений о наличии признаков преступлений в правоохранительные органы действующим законодательством никак не регламентирован. Важность закрепления такого порядка обусловлена тем, что полнота и своевременность направляемых сведений, их надлежащее оформление контрольно-надзорным органом прямым образом влияет на соблюдение уголовно-процессуальных сроков и качество проведения следственных действий, а их отсутствие создает условия для уклонения виновных лиц от ответственности и риски причинения вреда охраняемым законом интересам и ценностям.

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, выявленным в ходе контрольно-надзорного мероприятия.

При этом только при одновременном наличии соответствующих процессуального и материального оснований возможно принятие контрольно-надзорным органом того или иного решения в форме административного акта реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Исполнение административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, представляется ключевой стадией контрольно-надзорного производства, поскольку является действенным механизмом достижения цели контрольно-надзорной деятельности.

Цель исполнения административных актов реагирования продиктована самой сутью контрольно-надзорной деятельности – предупреждение и пресечение нарушений обязательных требований, устранение их последствий и

восстановление правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

При этом, достижение указанной цели напрямую зависит не только от надлежащей регламентации процедур выбора меры реагирования и порядка исполнения решения, но и от качества самих административных актов реагирования, соблюдения требований, предъявляемых к их содержанию и эффективности выбранной меры в каждом конкретном случае.

Наличие многочисленной судебной практики требует ее обобщения со стороны Верховного суда Российской Федерации и принятия по его итогу 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».

Законность, целесообразность, обоснованность и эффективность являются требованиями, предъявляемыми к административным актам реагирования, принимаемым по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Законность представляет собой соответствие административных актов реагирования нормам законодательства. Под целесообразностью следует понимать соответствие содержания административного акта реагирования законной цели выдачи (направления) такого акта. Обоснованность заключается в правильной юридической квалификации фактов, установленных и зафиксированных в акте проверки (приложений к нему), обосновывающих требование (рекомендацию), содержащиеся в административном акте реагирования. Эффективность выражается в способности мер, содержащихся в административном акте реагирования, достичь необходимого результата и цели контрольно-надзорной деятельности.

Эффективность административного акта реагирования может быть рассчитана из суммы количества обжалованных (отменных) актов и количества

разъяснений о способах (порядке) исполнения актов, делимой на количество выданных административных актов реагирования, принятых по результатам контрольно-надзорной деятельности за календарный год.

Полученный результат будет являться количественным показателем эффективности того или иного вида административного акта реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности за конкретный год, который должен сопоставляться с показателями за прошлые годы.

К качественным критериям, влияющим на эффективность административного акта реагирования по результатам контрольно-надзорной деятельности, следует отнести:

- ясность и исполнимость рекомендуемых мер контрольно-надзорным органом для устранения нарушения обязательных требований;
- установленный в административном акте реагирования срок устранения нарушений обязательных требований;
- исполнимость и правовая определенность обязательных требований.

Контроль является неотъемлемой функцией государственного управления, позволяющей сопоставить фактический результат управленческой деятельности с желаемым, выявить недостатки и их причины.

Анализ механизма контроля за исполнением административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности позволил сделать вывод о решении им следующих задач: оценка результатов принятых решений, проверка их обоснованности и эффективности; выявление отклонений в деятельности контролируемого лица установленных норм или правил, а также от принятых ранее мер и решений; на основе оценки исполнения контролируемым лицом решений осуществляется разработка дальнейших мер по достижению цели контрольно-надзорной деятельности; достижение условий оптимального функционирования контролируемого лица с учетом возложенной на него обязанности по соблюдению обязательных требований, норм и правил, установленных законодательством, а также имеющихся у него ресурсов и возможностей по их соблюдению.

Диссертант пришел к выводу, что 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.

Подводя итог исследованию можно сделать вывод, что административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности, представляют собой комплексный институт. Но вместе с этим стоит отметить, что введенный мораторий на проверки бизнеса до 2030 года¹ не позволяет в полной мере оценить эффективность положений нового законодательства, определяющий административные акты реагирования, а также выявить все проблемы в вопросах принятия, исполнения и контроля за исполнением решений контрольно-надзорных органов, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности, в результате чего указанный институт требует дальнейшего научного изучения и обсуждения.

Представляется, что перечисленные, а также другие изложенные в диссертационной работе выводы и предложения могут быть использованы в ходе проведения дальнейших научных исследований по рассматриваемой проблематике, а также в процессе соответствующей правотворческой и правоприменительной деятельности.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 (ред. от 28.12.2024) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

Библиографический список**I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2001 г. – № 44. – Ст. 4147.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. 28.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (часть I). – Ст. 4921.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.02.2025) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (часть I). – Ст. 1.
6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (часть I). – Ст. 3.
7. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
8. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
9. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (часть I). – Ст. 16.
10. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

11. Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 23.11.2024) «О средствах массовой информации» // Российская газета. – 1992. – № 32.
12. Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (ред. от 08.08.2024) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 15. – Ст. 766.
13. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.
14. Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О естественных монополиях» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 34. – Ст. 3426
15. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.
16. Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33 (часть I). – Ст. 3436.
17. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 52 (часть I). – Ст. 5140.
18. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 28.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (часть I). – Ст. 3434.
19. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 23.11.2024) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (часть I). – Ст. 3448.
20. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 26.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (часть I). – Ст. 6249.

21. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.
22. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (часть I). – Ст. 7598.
23. Федеральный закон от 03.07.2016 № 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» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 27 (часть I). – Ст. 4210.
24. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5006
25. Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5007.
26. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 (ред. от 05.10.2023) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2899.
27. Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 18.11.2024) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 31. – Ст. 3233.
28. Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 № 154 (ред. от 17.10.2024) «О Федеральной службе по контролю за алкогольным и табачным рынками» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 9. – Ст. 1119.

29. Постановление Правительства РФ от 05.04.2010 № 215 (ред. от 16.08.2023) «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 15. – Ст. 1807.
30. Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 20.07.2021) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст.3169.
31. Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 8. – Ст. 1239.
32. Постановление Правительства РФ от 16.04.2021 № 604 (ред. от 18.07.2024) «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28.04.2015 г. № 415» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 17. – Ст.2971.
33. Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 года № 997) // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 27 (ч. II). – Ст.5385.
34. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 997 (ред. от 29.12.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть II). – Ст. 5385.

35. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1005 (ред. от 06.11.2024) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области защиты прав потребителей» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть II). – Ст. 5392.
36. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051 (ред. от 14.12.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5429.
37. Постановление Правительства РФ от 20.07.2021 г. № 1228 (ред. от 28.12.2024) «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 31. – Ст. 5904.
38. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 18.07.2024) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 11. – Ст. 1715.
39. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.05.2016 г. № 934-р (ред. от 07.10.2019) «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024)
40. Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 г. № 3745 «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024).

41. Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 (ред. от 27.10.2021) «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом» [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024).
42. Приказ Минтруда России от 31.01.2022 № 37 «Об утверждении Рекомендаций по структуре службы охраны труда в организации и по численности работников службы охраны труда» // Нормативные акты для бухгалтера. – 2022. – № 4.
43. Приказ Росздравнадзора от 08.10.2007 № 3009-Пр/07 «Об утверждении Регламента внутренней организации Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.08.2024).
44. Приказ Роструда от 13.06.2019 № 160 (ред. от 22.04.2020) «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по труду и занятости федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (утратил силу) [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024).
45. Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по осуществлению государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности (утв. Приказом Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения от 10.07.2020 № 5974) (утратил силу) [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024).
46. Административный регламент осуществления Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за

соблюдением ими законодательства Российской Федерации (утв. Приказом Минюста России от 30.12.2021 № 274) (утратил силу) [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024).

47. Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 01.04.2022 г. № 107 «О типовых формах документов, необходимых при осуществлении Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и (или) ее территориальными органами контроля за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны» [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.07.2023).

48. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 10.08.2022 г. № 859 «Об утверждении Регламента Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки» [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024).

49. Национальный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО 10393-2014 «Отзыв потребительских товаров. Руководство для поставщиков» (утв. Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 25 апреля 2014 г. № 416-ст) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

50. Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 22.7.04-2022 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Региональные автоматизированные системы централизованного оповещения. Общие требования» (утв. Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 25.05.2022 г. № 370-ст) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.08.2024).

51. План деятельности Управления Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Уральскому

федеральному округу в 2023 году (утв. Руководителем Управления Роскомнадзора по Уральскому федеральному округу от 18.11.2022 № 1-нд) (с изм. от 14.09.2023) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. URL: https://66.rkn.gov.ru/docs/66/sm37122/Plan_2023_EIS.tif (дата обращения 01.07.2024).

52. Постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 14.10.2021 № 207-ПП «Об утверждении Положения о региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными» [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2024);

53. Типовая форма предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (утв. Распоряжением Комитета по тарифам г. Санкт-Петербурга от 29.12.2021 № 237 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

54. Постановление Администрации Брасовского сельского поселения Брасовского муниципального района Брянской области 02.11.2022г. № 23-п «Об утверждении типовых форм документов, используемых при осуществлении муниципального контроля в границах муниципального образования Брасовское сельское поселение Брасовского муниципального района Брянской области» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Брасовского сельского поселения Брасовского муниципального района Брянской области. URL: <https://www.brasadmin.org/poseleniya/brasovo/doc/2022/12/23-%D0%BF%20%D0%A2%D0%98%D0%9F%D0%9E%D0%92%D0%AB%D0%95%20%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D1%8B%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%BC%D1%83%D0%BD.%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8E.docx> (дата обращения: 01.08.2024).

55. Методические рекомендации по реализации органами государственного контроля (надзора) Российской Федерации, органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и органами муниципального контроля мер, направленных на повышение результативности и эффективности осуществляемых ими в рамках контрольно-надзорной деятельности проверок (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.06.2016 № 142) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

56. 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 г. № 12) [Электронный ресурс] // URL: <http://static.government.ru/media/files/vu4xfkO2AdpTk1NaJN9gjDNtc69wa5fq.pdf> (дата обращения: 01.08.2024).

II. Материалы судебной практики

1. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда РФ от 10.03.2015 № 309-КГ14-7461 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.09.2024)
2. Определение Верховного Суда РФ от 24.12.2015 № 301-КГ15-17190 по делу № А82-2468/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
3. Определение Верховного Суда РФ от 26.03.2015 по делу № А19-12889/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
4. Определение Верховного Суда РФ от 19.04.2016 по делу № А68-301/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

5. Определение Верховного Суда РФ от 04.06.2016 по делу № А45-646/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
6. Определение Верховного Суда РФ от 12.09.2016 по делу № А82-474/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
7. Определение Верховного Суда РФ от 02.11.2020 № 304-ЭС20-16056 по делу № А27-15640/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
8. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.05.2021 № 306-ЭС21-6873 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
9. Определение Верховного Суда РФ от 02.11.2020 № 304-ЭС20-16056 по делу № А27-15640/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.09.2024).
10. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 01.04.2024 № 309-ЭС23-23873 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
11. Порядок подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа (утв. Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27.12.2016 № 251 (ред. от 23.01.2024) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
12. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

13. Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 27.10.2022 по делу № 88-22791/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
14. Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 12.05.2023 № 88а-13882/2023 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
15. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 12.02.2015 по делу № А14-3379/2014 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
16. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 03.03.2015 по делу № А33-9288/2014 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
17. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.07.2016 по делу № А69-1723/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
18. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 03.02.2016 по делу № А59-3328/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
19. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 10.05.2016 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024)
20. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 17.02.2016 по делу № А33-9093/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024)
21. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.12.2017 № 12АП-12102/2017, 12АП-12103/2017 по делу № А57-12705/2017 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

22. Постановление Семнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 25.06.2018 № 17АП-7449/18 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
23. Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда от 06.11.2018 № 09АП-54474/18 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024)
24. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 15.11.2018 по делу № А24-784/2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.09.2024).
25. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15.06.2018 № Ф06-33965/18 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
26. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.09.2020 по делу № А51-20547/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
27. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.05.2020 по делу № А15-327/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
28. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 26.08.2022 по делу № 08АП-8212/2022 по делу № А75-2330/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
29. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 28.09.2022 по делу № А46-6899/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
30. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 23.06.2022 по делу № А28-15863/2021 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

31. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 22.11.2022 по делу № А40-91633/22 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
32. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.10.2022 по делу № 14АП-8055/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
33. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.01.2023 по делу № А76-25212/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
34. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25.02.2016 по делу № А38-1745/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
35. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.12.2019 № Ф07-14404/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
36. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.01.2020 № Ф04-6884/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
37. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.09.2020 по делу № А51-20547/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
38. Решение Арбитражного суда Республики Крым от 13.05.2021 по делу № А83-17882/2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
39. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 23.11.2022 по делу № А14-20767/2021 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
40. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25.04.2022 по делу № А28-5877/2021 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

41. Решение Арбитражного суда Республики Крым от 13.05.2021 по делу № А83-17882/2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
42. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 11.02.2020 по делу № А60-63721/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
43. Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 03.03.2022 по делу № А65-28458/2021 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
44. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 31.07.2023 по делу № А33-34/2023 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
45. Решение Арбитражного суда Тюменской области от 28.06.2022 по делу № А70–10716/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
46. Определение Ленинградского областного суда от 02.10.2014 по делу № 33-4860/2014 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
47. Определение Санкт-Петербургского городского суда от 17.07.2013 № 33-9660/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
48. Решение Зеленоградского районного суда по делу об административном правонарушении от 22.01.2020 № 12-75/2020 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
49. Решение Павловского районного суд Воронежской области от 29.12.2023 по делу № 2-875/2023 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).
50. Постановление мирового судьи судебного участка № 1 Чамзинского района Республики Мордовия по делу об административном правонарушении от

13.07.2018 № 5-218/2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.07.2024).

III. Монографии, учебники, учебные пособия

1. Агеева Е.А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов [Текст]: монография / Е.А. Агеева. – М.: Юридическая литература, 1973. – 104 с
2. Административное право России [Текст]: учебник / А.И. Стахов, П.И. Кононов. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство «Юрайт», 2022. – 685 с.
3. Административное право: в 10 т. Т. 3: Теория административного усмотрения [Текст]: монография / Чабан Е.А. – М.: Изд-во НП «Евразийская академия административных наук», 2014. – 158 с.
4. Административное право и процесс [Текст]: учебник / Тихомиров Ю.А. – 2-е издание, дополненное и переработанное – М.: Изд. Тихомирова М.Ю. 2008. – 698 с.
5. Административное право РФ [Текст]: учебник / под ред. А.Ю. Соколова. 2 изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. – 352 с.
6. Административное право. Общая и Особенная части [Текст]: учебник / Под ред. А.П. Коренева. – М.: МВШМ МВД СССР, 1986. – 486 с.
7. Административное право [Текст]: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М.: Юрист, 1999. – 728 с.
8. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник / Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. – М.: ТЕИС, 1996. – 640 с.
9. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник / Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. – М.: Зерцало-М, 2001. – 592 с.
10. Административное право России [Текст]: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. – М.: Эксмо, 2009. – 698 с.
11. Административное право России [Текст]: учебник / Б. Н. Габричидзе и др. – М.: Проспект, 2009. – 688 с.

12. Административное право [Текст]: учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002. – 286 с.
13. Административный процесс: теория и практика [Текст]: учебник / Отв. ред. А.С. Дугенец. – М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008. – 315 с.
14. Административная реформа в России [Текст]: науч.-практ. пособие. – М.: Контракт: ИНФРА-М, 2006. – 352 с.
15. Административные процедуры [Текст]: учеб. пособие / отв. ред. А.В. Сладкова. – М.: Проспект, 2024. – 327 с.
16. Административные процедуры [Текст]: монография / отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. – 240 с.
17. Актуальные проблемы административного права и процесса [Текст]: учебник / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов [и др.]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 495 с.
18. Алексеев С.С. Общая теория права [Текст]: Курс в двух томах / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – 360 с.
19. Алексеев С.С. Теория государства и права [Текст]: учеб. для юрид. вузов и фак. / С.С. Алексеев, С.И. Архипов. – М.: Норма, 2005. – 500 с.
20. Атаманчук В.Г. Теория государственного управления [Текст]: курс лекций / В.Г. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
21. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) [Текст]: монография / М.И. Байтин. – Саратов: СГАП, 2001. – 416 с.
22. Бахрах Д.Н. Административная ответственность [Текст]: / Д.Н. Бахрах. – Пермь: Изд-во Перм. ун-та 1966. – 193 с.
23. Бахрах Д.Н. Административное право [Текст]: учебник / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1997. – С. 245.
24. Бахрах Д.Н. Административное право [Текст]: краткий учебный курс / Д. Н. Бахрах. – М.: НОРМА-ИНФРА*М, 2002. – 288 с.
25. Бахрах Д.Н. Административное право России [Текст]: учебник / Д.Н. Бахрах. – М.: Эксмо, 2006. – 528 с.

26. Бахрах Д.Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право [Текст]: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М.: Норма, 2006. – 800 с.
27. Безденежных В.М. Административное право [Текст]: краткий курс. / В.М. Безденежных. – М.: Экзамен, 2006. – 156 с.
28. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве [Текст]: монография / Науч. ред. А.В. Малько. – М.: Проспект, 2005. – 298 с.
29. Беляев В.П., Сорокина В.В. Процессуальная форма юридической деятельности: вопросы теории и практики [Текст]: монография / В.П. Беляев, В.В. Сорокина. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 140 с.
30. Васильев Р.Ф. Акты управления (значение, проблемные исследования, понятие) [Текст] / Р.Ф. Васильев. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. – 141 с.
31. Гармонизация судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: актуальные проблемы теории и практики [Текст]: монография / под ред. А.И. Стахова. – М.: РГУП, 2019. – 282 с.
32. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности [Текст] / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М.: Юридическая литература, 1987. – 176 с.
33. Гражданский процесс [Текст]: учеб. для бакалавров / отв. ред.: В.В. Блажеев, Е.Е. Уксусова. – М.: Проспект, 2015. – 735 с.
34. Грешнова Н.А. Теория юридического процесса Российской Федерации [Текст]: учеб. пособие / Н.А. Грешнова. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2019. – 249 с.
35. Гречкина О.В., Майоров В.И. Административный процесс в Российской Федерации [Текст]: учебное пособие / О.В. Гречкина, В.И. Майоров. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2008. – 186 с.
36. Давыдов К.В., Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории [Текст]: монография / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю.Н. Старилова. – М.: NOTA BENE, 2010. – 390 с.

37. Деликтология: предмет, метод и система науки [Текст]: монография / В.В. Денисенко. – Ростов н/Д.: РЮИ МВД России, 2001. – 71 с.
38. Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Административные процедуры: понятие, сущность, проблемы осуществления и нормативно-правового регулирования [Текст] / А.Н. Жеребцов, Е.А. Чабан. – Краснодар: Экоинвест, 2016. – 193 с.
39. Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права [Текст]: учебное пособие / А.Б. Зеленцов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 399 с.
40. Зеленцов А.Б. Административно-процессуальное право России [Текст]: учебник для бакалавриата и магистратуры / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. – М.: Юрайт, 2016. – 341 с.
41. Зеленцов А.Б. Судебное административное право [Текст]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов. – М.: Статут, 2017. – 768 с.
42. Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления [Текст]: монография / С.М. Зубарев. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. – 152 с.
43. Информирование населения в чрезвычайных ситуациях: основные аспекты, проблемы и особенности [Текст]: монография / Под общ. ред. И.В. Сосунова; МЧС России. – М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2023. – 108 с.
44. Избранные научные труды [Текст] / под общ. науч. ред. В.Г. Татаряна, А.П. Шергина. – М., 2010. – 688 с.
45. Измоденов А.К. Основы государственного контроля, надзора и аудита [Текст]: учебное пособие / А.К. Измоденов, А.В. Курдюмов. – Екатеринбург: Изд-во Уральского государственного экономического университета, 2018. – 109 с.
46. Ковалева О.Н., Яковицки О.Ч., Косенко А.А. Правовое регулирование реализации мер административного принуждения [Текст]: монография / О.Н. Ковалева, О.Ч. Яковицки, А.А. Косенко. – Могилев: Могилевский институт МВД, 2016. – 87 с.
47. Козлов Ю.М. Советское административное право [Текст]: пособие для слушателей / Ю.М. Козлов. – М.: Знание, 1984. – 208 с.

48. Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право [Текст] / Ю.М. Козлов. Е.С. Фролов. – М.: Изд-во МГУ, 1986. – 247 с.
49. Козлов Ю.М. Административное право [Текст]: учебник / Ю. М. Козлов. – М.: Юрист, 2007. – 554 с.
50. Конин Н.М. Административное право России: Общая и Особенная части [Текст]: курс лекций / Н. М. Конин. – М.: Юрист, 2004. – 560 с.
51. Конин Н.М. Административное право России [Текст]: учебник / Н.М. Конин. М.: ТК Велби, 2006. – 448 с.
52. Кононов П.И., Смирнова Е.Н. Актуальные проблемы административного процесса [Текст]: монография / П.И. Кононов, Е.Н. Смирнова. – М.: РУСАЙНС, 2024. – 279 с.
53. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2019 [Текст] / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузарова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2020. – 138 с.
54. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2020–2021 [Текст] / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузарова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2021. – 148 с.
55. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2022 [Текст] / С.М. Плаксин (рук.авт.кол), И.А. Абузарова, Д.Р. Алимпеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. Ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом ВШЭ, 2023. – 202 с.
56. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года. Аналитический доклад – 2023 [Текст] / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузарова, Д.Р. Алимпеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом ВШЭ, 2024. – 102 с.

57. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение [Текст] / А.П. Коренев. – М.: Юридическая литература, 1978. – 143 с.
58. Коренев А.П. Административное право России: в 3 ч. [Текст] / А.П. Коренев. – М.: МЮИ МВД России; Щит-М, 1999. - Ч. 1. – 280 с.
59. Коренев А.П. Административное право России [Текст]: учебник / А.П. Коренев. – М., 2000. – 485 с.
60. Крамник А.Н. Административно-правовое принуждение [Текст] / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2005. – 208 с.
61. Кудрявцев В.Н. Избранные труды по социальным наукам в 3 т. Т.1: Общая теория права. Уголовное право [Текст] / В.Н. Кудрявцев. – М.: Наука, 2002. – 567 с.
62. Лазарев Б.М. Управление советской торговлей [Текст] / Б.М. Лазарев. – М.: Юридическая литература, 1967. – 183 с.
63. Лазарев В.В. Социально-психологические аспекты применения права [Текст] / В.В. Лазарев. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1982. – 144 с.
64. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право [Текст] / Н.И. Лазаревский. – 2-е изд. – СПб.: Тип. Акционер, 1910. – 479 с.
65. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права [Текст] / Е.Г. Лукьянова. – М.: Норма, 2003. – 240 с.
66. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления [Текст] / А.Е. Лунев. – М.: Наука, 1974. – 247 с.
67. Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности [Текст] / С.Н. Назаров – М.: Книга сервис, 2007. – 240 с.
68. Макарейко Н.В. Административно-процессуальное право [Текст]: учебное пособие / Н.В. Макарейко. – М.: Юристъ, 2008. – 173 с.
69. Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляров И.А. Административное принуждение в России [Текст]: учебное пособие / Н.В. Макарейко, М.В. Никифоров, И.А. Скляров. – Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2002. – 228 с.

70. Макарейко Н.В. Административное право [Текст]: учеб. пособ. для вузов / Н.В. Макарейко. – 11-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2019. – 280 с.
71. Малько А.В., Непомнящий В.Н., Панченко В.Ю. Теория государства и права [Текст]: учебник для бакалавриата / А.В. Малько, В.Н. Непомнящий, В.Ю. Панченко. – М.: Эксмо, 2020. – 400 с.
72. Манохин В.М. Органы советского государственного управления (Вопросы формирования) [Текст] / В.М. Манохин. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1962. – 162 с
73. Манохин В.М., Адушкин Ю.С, Багишаев З.А. Российское административное право [Текст]: Учебник / В.М. Манохин, Ю.С. Адушин, З.А. Багишев. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.
74. Манохин В.М. Российское административное право [Текст]: учебник / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин. – 2-е изд., испр. и доп. – Саратов: Саратовская государственная академия права, 2003. – 496 с.
75. Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование) [Текст] / А.А. Малиновский. – М.: Юрлитинформ, 2007. – 352 с.
76. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право [Текст] / Айзенберг А.М., Александров Н.Г., Алексеев С.С., Лукашева Е.А., и др.; Редкол.: Лукашева Е.А. (Отв. ред.), Мицкевич А.В., Самощенко И.С., Фарберов Н.П., Шебанов А.Ф. – М.: Юрид. лит., 1973. – 647 с.
77. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения [Текст]: монография / А.В. Мартынов; под ред. Ю.Н. Старилова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. – 183 с.
78. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования [Текст] / С.Н. Махина. – Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1999. – 232 с.
79. Меркель А. Юридическая энциклопедия [Текст] / А. Меркель. – СПб.: Изд. юридич. книжного магазина Н.К. Мартынова, 1902. – 231 с.

80. Миронов А.Н. Административно-процессуальное право [Текст]: учеб. пособие для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования / А.Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 175 с.
81. Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства: юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР [Текст] / А.В. Мицкевич. – М.: Юрид. лит, 1967. – 175 с.
82. Общая теория государства и права [Текст] / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – 512 с.
83. Общее административное право [Текст]: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2007. – 760 с.
84. Общая теория государства и права. Академический курс в 3. т. [Текст] / Отв. ред. М.Н. Марченко. – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. – 518 с.
85. Осинцев Д.В. Методы государственного управления (административно правовой аспект) [Текст]: монография / Д.В. Осинцев. – Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2013. – 212 с.
86. Пиголкин А.С. Теория государства и права [Текст]: учебник / А.С. Пиголкин. – М.: Издательство «Городец», 2003. – 516 с.
87. Правовое регулирование государственного контроля [Текст]: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Анкил, 2012. – 480 с.
88. Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы [Текст] / В.Н. Протасов. – М.: Новый Юрист, 1999. – 240 с.
89. Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации [Текст] / А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова [и др.]. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Инфотропик Медиа, 2022. – 288 с.

90. Розенфельд В.Г., Старилов Ю.Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс [Текст]: Учебное пособие / В.Г. Розенфельд, Ю.Н. Старилов. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1993. – 168 с.
91. Россинский Б.В. Административное право [Текст]: учебник / Б.В. Россинский. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 640 с.
92. Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР [Текст] / Н.Г. Салищева. – М., 1970. – 335 с.
93. Салищева Н.Г. Избранное [Текст] / Н.Г. Салищева. – М.: РАП, 2011. – 568 с.
94. Скляр И.А. Избранные труды [Текст] / под общ. научн. ред. А.В. Мартынова. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2018. – 318 с.
95. Словарь русского языка в четырех томах. Том IV [Текст] / Под ред. А.П. Евгеньев. – 2-е изд. – М.: Русский язык, 1984. – 911 с.
96. Словарь административного права [Текст] / И.Л. Бачило, Т.М. Гандилов, А.А. Гришковец и др. – М.: Фонд «Правовая культура», 1999. – 318 с.
97. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в РФ [Текст] / Ю.П. Соловей. – Омск: ВШМ МВД РФ, 1993. – 503 с.
98. Советское административное право [Текст]: учебник / Бахрах Д.Н., Додин Е.В., Здри Я.А., Конин Н.И., и др.; Под ред.: Манохин В.М. – М.: Юрид. лит., 1977. – 544 с.
99. Сорокин В.Д. Избранные труды [Текст] / Предисл. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ Д.Н. Бахрах; д-р юрид. наук, проф. В.В. Денисенко. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 1086 с.
100. Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция [Текст] / Ю.Н. Старилов. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2001. – 432 с.

101. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. М., 2002. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция [Текст] / Ю.Н. Старилов. – М.: Норма, 2002. – 270 с.
102. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления [Текст] / М.С. Студеникина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 160 с.
103. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР [Текст] / М.С. Студеникина. – М.: Юрид. лит., 1987. – 112 с.
104. Тарасов А.М. Государственный контроль в России [Текст]: монография / А.М. Тарасов. – М.: Континент, 2008. – 671 с.
105. Теория государства и права [Текст]: курс лекции / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – 538 с.
106. Теория государства и права [Текст]: учебник для вузов / Под ред. В.Д. Перевалова. – М.: Юристъ, 2005. – 341 с.
107. Теория государства и права [Текст]: учебник / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 528 с.
108. Теория права и государства [Текст] / Под ред. В.С. Афанасьева. – М.: Право и Закон, 1997. – 345 с.
109. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение [Текст]: монография / Ю. А. Тихомиров. – М.: Наука, 1972. – 286 с.
110. Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты [Текст]: учеб.-практ. пособие. / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М.: Изд-во Юрид. колледжа МГУ, 1995. – 234 с
111. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса [Текст]: учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юрлитин форм, 1998. – 798 с.
112. Федощев А.Г., Федощева Н.Н. Административно-процессуальное право в схемах и определениях [Текст]: учеб. пособие / А.Г. Федощев, Н.Н. Федощева. – М.: Юристъ, 2008. – 162 с.
113. Формы и методы деятельности государственной администрации [Текст]: учеб. пособие / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов. – Екатеринбург, БЕК, 1999. – 176 с.

114. Формы и методы государственного управления в современных условиях развития [Текст] / под ред. С.В. Запольского. – М.: Прометей, 2017. – 394 с.
115. Чиркин В.Е. Контрольная власть [Текст] / В.Е. Чиркин. – М.: Юрист, 2008. – 214 с.
116. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР [Текст] / Шорина Е.В., Отв. ред.: Лазарев Б.М. – М.: Наука, 1981. – 301 с.
117. Юридические факты в советском праве [Текст] / Исаков В.Б. – М.: Юрид. лит., 1984. – 144 с.
118. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период [Текст] / Ц.А. Ямпольская. – М.: Изд-во Академии наук СССР, 1954. – 228 с.

IV. Научные статьи и иные публикации в периодической печати и материалах конференций

1. Аврутин Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? [Текст] / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2016. – № 8. – С. 18-28.
2. Аврутин Ю.Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления [Текст] / А.Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 7-14.
3. Агамагомедова С.А. Добросовестность как категория публичного права и ее учет при осуществлении государственного контроля и надзора [Текст] / С.А. Агамагомедова // Государство и право. – 2020. – № 7. – С. 124-131.
4. Алексеев С.С. Право и управление в социалистическом обществе [Текст] / С.С. Алексеев // Советское государство и право. – 1973. – № 6. – С. 13-21.
5. Андреев Д.С. Внешняя направленность как признак административно-правового акта [Текст] / Д.С. Андреев // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2009. – № 2. – С. 109-118.

6. Антипов Е.Г. О новом внешне активном способе реализации административно-правового метода осуществления контрольно-надзорной функции государства в области пожарной безопасности [Текст] / Е.Г. Антипов // Социально-политические науки. – 2017. – № 3. – С. 92-97.
7. Артамонов А.Н. О правовой природе предостережения [Текст] / А.Н. Артамонов // Вестник БГУ. – 2019. – № 3 (41). – С. 131-135.
8. Афанасьева Т.И., Отческая Т.И. Правовая природа предостережения о недопустимости нарушения требований ТЭК [Текст] / Т.И. Афанасьева, Т.И. Отческая // Вестник университета им. О.Е. Кутафина. – 2020. – № 3. – С. 140-151.
9. Ашфа Д.М. Правовые институты предупреждения и предостережения в системе антимонопольного регулирования [Текст] / Д.М. Ашфа // Конкурентное право. – 2016. – № 4. – С. 7-11.
10. Бахрах Д.Н. Виды административного принуждения [Текст] / Д.Н. Бахрах // Уч. зап. ВНИИСЗ. – № 5. – 1965. – С. 91-98.
11. Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство [Текст] / Д.Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2000. – № 9 (46). – С. 6-17.
12. Беляев В. П. Контроль и надзор как средства реализации правовой политики [Текст] / В.П. Беляев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 4. – С. 40-52.
13. Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения [Текст] / В.П. Беляев // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4 (77). – С. 199-207.
14. Борцова А.В. Предписание органов надзора [Текст] / А.В. Борцова // Юрислингвистика. – 2011. – № 11. – С. 39-42.
15. Винокурова М.А. Правовая личность и профилактика нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) [Текст] / М.А. Винокурова // Правопорядок: история, теория, практика. – № 2 (37). – 2023. – С. 43-49.
16. Вязовик А., Моторин Д. Контролирующие органы предостерегут бизнес [Текст] / А. Вязовик, Д. Моторин // ЭЖ-Юрист. – 2017. – № 19. – С. 2-5.

17. Головизнина Ю.И., 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. Под общей ред. А.М. Фейгельмана. – Москва: Изд-во «Русское общество истории и философии науки», 2021. – С. 451-455.
18. Головки В.В., Бекетов О.И., Майоров В.И. О соотношении контроля и надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения [Текст] / В.В. Головки, О.И. Бекетов, В.И. Майоров // Актуальные проблемы государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти: сб. науч. тр. – М.: РГУП, 2017. – С. 78-88.
19. Давыдов К.В. Требования к административным актам: российский и зарубежный опыт [Текст] / К.В. Давыдов // Журнал административного судопроизводства. – № 2. – 2021. – С. 22-28.
20. Дидикин А.Б. Обязательные требования и правовые средства их оценки в механизме регуляторной политики [Текст] / А.Б. Дидикин // Мониторинг правоприменения. – 2021. – № 1 (38). – С. 4-9.
21. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности [Текст] / Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков // Вопросы государственного и муниципального управления. – № 4. – 2015. – С. 41-64.
22. Дремова И.А. Административное усмотрение в системе правового регулирования Российской Федерации [Текст] / И.А. Дремова // Административное право и процесс. – 2019. – № 5. – С. 81-85.
23. Ермолова О.Н. Обязательные требования к предпринимательской деятельности: вопросы дефиниции понятия [Текст] / О.Н. Ермолова // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2021. – № 11 (242). – С. 59-69.
24. Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Соотношение административного усмотрения и целесообразности при принятии решения по административному делу [Текст] /

А.Н. Жеребцов, Е.А. Чабан // Административное право и процесс. – 2018. – № 8. – С. 28-32.

25. Жулич Т.В. Государственный надзор как способ правового обеспечения использования земельных участков в соответствии с установленными ограничениями [Текст] / Т.В. Жулич // Вестник Поволжского института управления. – 2017. – № 2. – С. 119-124.

26. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития [Текст] / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 3-15.

27. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации [Текст] / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов // Вестник Санкт-Петербургского университета. – Право. – 2018. – № 4. – С. 501-521.

28. Зубарев С.М. Процессуальная природа контроля и надзора [Текст] / С.М. Зубарев // Административное право и процесс. – 2016. – № 2. – С. 10-14.

29. Иванова Н.А. Решение и предписание антимонопольного органа как объекты оспаривания в арбитражном суде [Текст] / Н.А. Иванова // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 2 (111). – С. 113-124.

30. Ившина Г.Г. Предписания органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля как форма реагирования на выявленные нарушения обязательных требований в сфере предпринимательской деятельности [Текст] / Г.Г. Ившина // 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, Нижний Новгород, 02 июня 2022 года. – Нижний Новгород: КТ «Буки-Веди», 2023. – С. 376-382.

31. Изюмова Е.С. Предписание как акт применения права органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при

осуществлении своих полномочий [Текст] / Е.С. Изюмова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2015. – № 13 (368). – С. 74-77.

32. Иконицкий Ю.В. Областные и краевые органы советской государственной власти и государственного управления (Диссертация А.В. Лужина): [В Институте права Академии наук СССР] [Текст] / Ю. Иконицкий // Советское государство и право. – 1953. – № 1 (январь). – С. 79-80.

33. Кононов П.И. О некоторых вопросах оспаривания в арбитражных судах предписаний органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Текст] / П.И. Кононов // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 01 июля 2021 года. – Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. – С. 99-101.

34. Кузнецов Е.В. Содержание принципа целесообразности, его соотношение с законностью и справедливостью [Текст] / Е.В. Кузнецов // iPolytech Journal, vol. – 2006. – № 4 (28). – С. 246-250.

35. Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности: к соотношению понятий «контроль» и «надзор» [Текст] / М.Н. Кудилинский // Социология и право. – 2015. – № 1 (27). – С. 38-46.

36. Лапина М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения [Текст] / М.А. Лапина // Финансы: теория и практика. – 2016. – № 20 (4). – С. 152-157.

37. Липинский Д.А. О понятии и функциях актов применения юридической ответственности [Текст] / Д.А. Липинский // Российская юстиция. – 2013. – № 5. – С. 17-23.

38. Майоров В.И., Лазуков А.С. Особенности государственного контроля и надзора в сфере рекламной деятельности [Текст] / В.И. Майоров, А.С. Лазуков // Проблемы права. – 2015. – № 2. – С. 114-119.

39. Малько А.В. Эффективность правового регулирования [Текст] / А.В. Малько // Правоведение. – 1990. – № 6.
40. Мартынов А.В. Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности [Текст] / А.В. Мартынов // Проблемы экономики и юридической практики. – 2009. – № 4. – С. 8-10.
41. Мартынов А.В. Административные акты органов государственного контроля и надзора: понятие, особенности и классификация [Текст] / А.В. Мартынов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2023. – № 11. – С. 8-22.
42. Мартынов А.В. Контрольно-надзорное производство как часть современного административного процесса [Текст] / А.В. Мартынов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения, Санкт-Петербург, 29 марта 2024 года. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. – С. 700-712.
43. Мильшин Ю.Н. Административное усмотрение при осуществлении ведомственного контроля [Текст] / Ю.Н. Мильшин // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 01 июля 2021 года. – Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. – С. 126-131.
44. Ноздрачёв А.Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика [Текст] / А.Ф. Ноздрачёв // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 134-164.

45. Ожегова Г.А. К вопросу о государственном принуждении [Текст] / Г.А. Ожегова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 12. – С. 22-28.
46. Панченко В.Ю., Макарчук И.Ю. Предостережение как правовое средство [Текст] / В.Ю. Панченко, И.Ю. Макарчук // Законность. – 2013. – № 6. – С. 16-17.
47. Пашенько С.Б. Административные акты: признаки, сущность, правовое определение [Текст] / С.Б. Пашанько // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2022. – № 6 (149). – С. 75-83.
48. Порываев С.А. Требование исполнимости предписаний контрольно-надзорных органов в законодательстве и судебной практике [Текст] / С.А. Порываев // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 01 июля 2021 года. – Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. – С. 164-167.
49. Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении [Текст] / Ф.С. Разаренов // Вопросы административного права на современном этапе. – 1963. – С.69-78.
50. Рощин Д.О. Предписания и представления органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в социальной сфере [Текст] / Д.О. Рощин // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 8. – С. 36-44.
51. Севрюгин В.Е. Контрольно-надзорные функции государства в административно-правовом механизме реализации права граждан на обращения в органы государственной власти [Текст] / В.Е. Севрюгин, С.В. Калашников // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 01 июля 2021 года. – Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. – С. 403-412.

52. Синьков И.А. Административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности как административно-правовая мера [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, 1-2 июля 2021 г.). – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. – С. 175-178.
53. 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.
54. 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.
55. 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. Нижний Новгород: КТ «Буки-Веди», 2023. – С. 403-407.
56. 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. – С. 196-199.
57. 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.
58. 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.

59. Соколов Ю.А. О специфических признаках актов применения правовых норм [Текст] / Ю.А. Соколов // Советское государство и право. – 1954. – № 8. – С. 30-37.

60. Соловей Ю.П. Судебный контроль за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий [Текст] / Ю.П. Соловей // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 7. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – С. 556-579.

61. Стахов А.И. Ключевые элементы структуры административного контрольно-надзорного производства, осуществляемого в России [Текст] / А.И. Стахов // Российский юридический журнал. – 2021. – № 3. – С. 117-127.

62. Стахов А.И. Административно-охранительные меры, применяемые публичной администрацией в России: понятие и классификация [Текст] / А.И. Стахов // Сибирское юридическое обозрение. – 2013. – № 2 (21). – № 23-26.

63. Стахов А.И. Контрольно-надзорное административное производство: понятие, структура, проблемы гармонизации с производством по делам об административных правонарушениях [Текст] / А.И. Стахов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам ежегодной все-рос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 25 марта 2016 г.: в 3 т. / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2016. – Т. II. – С. 169-174.

64. Стахов А.И. Административные деликты, выявляемые в ходе и по результатам контрольно-надзорных мероприятий: понятие, квалифицирующие признаки, взаимосвязь [Текст] / А.И. Стахов // 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, Нижний Новгород, 02 июня 2022 года. – Нижний Новгород: КТ «Буки-Веди», 2023. – С. 557-564.

65. Субанова Н.В. Направление органами государственного контроля (надзора) материалов при выявлении признаков преступления: процессуальные аспекты [Текст] / Н.В. Субанова // Военное право. – 2021. – № 5 (69). – С. 177-182.

66. Усманова Д.Р. Административные регламенты осуществления контрольно-надзорной деятельности органами исполнительной власти [Текст] / Д.Р. Усманова // Вестник УЮИ. – 2015. – № 3 (69). – С. 30-32.

67. Чабан Е.А. Пределы административного усмотрения и практические аспекты административно-правового регулирования управленческих отношений [Текст] / Е.А. Чабан // Право и практика. – 2017. – № 1. – С. 19-27.

68. Чабан Е.А. Административное усмотрение должностных лиц, осуществляющих государственный контроль и надзор [Текст] / Е.А. Чабан // Вопросы российского и международного права. – 2020. – Том 10. – № 5А. – С. 158-164.

69. Черников В.В. Административное усмотрение как объективная реальность и теоретическая проблема в трудах профессора Ю.П. Соловья [Текст] / В.В. Черников // Административное право и процесс. – 2018. – № 7. – С. 23-30.

70. Шатохин А.Ю. Предписание органа государственного пожарного надзора об устранении выявленных нарушений: неочевидная подведомственность при обжаловании [Текст] / А.Ю. Шатохин // Административное право и процесс. – 2019. – № 2. – С. 70-73.

71. Шишкина О.Е. Привлечение к административной ответственности по результатам контрольно-надзорных мероприятий в контексте реформ [Текст] / О.Е. Шишкина // Право и правоприменение в современной России: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Новосибирск, 24–26 сентября 2020 года. – Новосибирск: Новосибирский национальный исследовательский государственный университет, 2020. – С. 387-390.

72. Ярковой С.В. Проверка арбитражным судом соответствия оспариваемых действий (бездействия) органов публичной администрации (ее должностных лиц) закону или иному нормативному правовому акту [Текст] / С.В. Ярковой // Административное право и процесс. – 2013. – № 2. – С. 27-33.
73. Ярковой С.В. Законность и обоснованность административной правоприменительной деятельности [Текст] / С.В. Ярковой // Сибирское юридическое обозрение – 2017. – № 1. – С. 82-89.
74. Яхин Ф.Ф. Элементы административно-правового акта [Текст] / Ф.Ф. Яхин // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2002. – № 1. – С 19-24.

V. Диссертации, авторефераты диссертаций

1. Андреев Д.С. Дефектные административно-правовые акты [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д.С. Андреев. – М., 2011. – 218 с.
2. Бартенева С.В. Реализация правовых актов управления: проблемы институализации и совершенствования теория и практики [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.В. Бартенева. – Воронеж, 2010. – 24 с.
3. Бекетов О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / О.И. Бекетов. – Челябинск, 2011. – 36 с.
4. Васильев Р.Ф. Акты управления (понятие и юридические свойства) [Текст]: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Р.Ф. Васильев. – М., 1980. – 33 с.
5. Васильев Р.Ф. Акты управления (понятие и юридические свойства) [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1980. – 420 с.
6. Винокурова М.А. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований в области медицинской помощи [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / М.А. Винокурова. – Нижний Новгород, 2019. – 251 с.
7. Волков М.М. Акты советского государственного управления [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / М.М. Волков. – Л., 1953. – 13 с.

8. Гвоздева А.Н. Индивидуальные административно-правовые акты [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.Н. Гвоздева. – М., 2009. – 26 с.
9. Глухова М.В. Административная ответственность юридических лиц за правонарушения в области предпринимательской деятельности: проблемы правоприменения и направления совершенствования законодательства [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / М.В. Глухова. – Воронеж, 2014. – 316 с.
10. Давыдов К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / К.В. Давыдов. – М., 2020. – 655 с.
11. Дементьев И.В. Индивидуальные налогово-правовые акты [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / И.В. Дементьев. – Воронеж, 2005. – 235 с.
12. Джамирзе Б.Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Б.Ю. Джамирзе. – Саратов, 2018. – 202 с.
13. Дроздов А.В. Административная ответственность за правонарушения в сфере предпринимательской деятельности [Текст]: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.В. Дроздов. – М., 2001. – 178 с.
14. Евтихийев И.И. Виды и формы административной деятельности [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1948. – 488 с.
15. Елканова Д.И. Процедуры административного надзора в сфере рекламы [Текст]: дис. канд. юрид. наук. 12.00.14 / Д.И. Елканова. – Саратов, 2015. – 186 с.
16. Зарембо С.А. Административные акты в деятельности таможенных органов [Текст]: дис. канд. юрид. наук: 5.1.2. / С.А. Зарембо. – М., 2024. – 239 с.
17. Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / С.М. Зырянов. – М., 2010. – 56 с.
18. Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / С.М. Зырянов. – М., 2010. – 487 с.

19. Ившина Г.Г. Административное принуждение в сфере предпринимательской деятельности [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук. 5.1.2 / Г.Г. Ившина. – Н. Новгород, 2024. – 249 с.
20. Исакова К.С. Отмена и приостановление актов управления [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / К.С. Исакова. – М., 1987. – 178 с.
21. Кармолицкий А.А. Правовое регулирование полномочий государственных инспекций [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Кармолицкий. – М., 1976. – 21 с.
22. Ковалева Е.Л. Правомерное и противоправное поведение: их соотношение [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е.Л. Ковалева. – М., 2002. – 288 с.
23. Кулинич С.А. Правовые акты органов исполнительной власти [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.А. Кулинич. – М., 2006. – 28 с.
24. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / И.М. Лазарев. – М., 2002. – 199 с.
25. Лебедева О.О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / О.О. Лебедева. – Нижний Новгород, 2017. – 33 с.
26. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / А.В. Мартынов. – Воронеж, 2010. – 56 с.
27. Порываев С.А. Законность нормативных административно-правовых актов в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.А. Порываев. – М., 2018. – 239 с.
28. Прозоров А.Л. Административный надзор в советском государственном управлении [Текст]: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А.Л. Прозоров. – М., 1986.

29. Пузырев С.В. Административный контроль и надзор как форма исполнительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.В. Пузырев. – Саратов, 2006. – 194 с.
30. Сиринько В.А. Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти: современные проблемы эффективности и совершенствования законодательства [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.14 / В.А. Сиринько. – Воронеж, 2004. – 238 с.
31. Слесарева Е.С. Индивидуальные акты управления [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук. / Е.С. Слесарева. – М., 1984. – 189 с.
32. Смирнова Е.Н. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.14 / Е.Н. Смирнова. – Н. Новгород, 2022. – 246 с.
33. Смородинова Ю.С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: административно-правовой аспект [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.14 / Ю.С. Смородинова. – Волгоград, 2015. – 210 с.
34. Токарев О.В. Административные акты: материальные и процессуальные проблемы современной теории [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / О.В. Токарев. – Воронеж, 2001. – 24 с.
35. Уманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / В.П. Уманская. – М., 2014. – 410 с.
36. Фролова Н.Ю. Правомерное и неправомерное поведение как парные юридические категории (общетеоретический аспект) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.Ю. Фролова. – Белгород, 2010. – 197 с;
37. Чапурных Я.Н. Административная ответственность юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Я.Н. Чапурных. – М., 2009. – 173 с.

38. Чехун Н.В. Правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Н.В. Чехун. – Саратов, 2005. – 22 с.

39. Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ф.Ф. Яхин. – М., 2004. – 24 с.

VI. Интернет-ресурсы

1. Методические рекомендации для специалистов органов исполнительной власти субъектов РФ по формированию культуры безопасности жизнедеятельности среди населения с использованием средств массовой информации [Электронный ресурс] // URL: <https://mchs.gov.ru/dokumenty/2102> (дата обращения: 01.08.2024).

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).

3. 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).

4. 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).

5. Технический документ ПРЕКОП РФ: Контрольно-надзорные мероприятия на муниципальном уровне и их влияние на бизнес-процессы. [Электронный ресурс] // URL: <https://rm.coe.int/precop-ii-tp3-inspections-rus-final-07-09-18/1680902a93> (дата обращения: 01.10.2024).
6. Доклад Роспотребнадзора о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024).
7. Доклад МЧС России о федеральном государственном контроле (надзоре) за безопасностью людей на водных объектах за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024).
8. Доклад МЧС России о результатах обобщения правоприменительной практике за 2023 год по федеральному государственному контролю (надзору) за безопасностью людей на водных объектах [Электронный ресурс] // URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2024-01-31/4d14c14c92caa95712d4b16432ae2c9e.pdf> (дата обращения: 01.11.2024).
9. Доклад Рособраннадзора о федеральном государственном контроле (надзор) в сфере образования за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024).
10. Доклад Роздравнадзора о федеральном государственном контроле (надзоре) качества и безопасности медицинской деятельности за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024).
11. Доклад руководителя Росздравнадзора «Об итогах работы Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения в 2023 году, планах на 2024 год и плановый период» [Электронный ресурс] // URL: <https://roszdravnadzor.gov.ru/discussion1/declaration/declaration14> (дата обращения: 01.11.2024).

12. Доклад Россельхознадзора о федеральном государственном ветеринарном контроле (надзоре) за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024).
13. Итоговый доклад об основных результатах деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://fsvps.gov.ru/files/itogovyj-doklad-ob-osnovnyh-rezultatah-deyatelnosti-federalnoj-sluzhby-po-veterinarnomu-i-fitosanitarnomu-nadzoru-za-2023-god/> (дата обращения: 01.11.2024).
14. Доклад ФАС России о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере рекламы за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024).
15. Итоговый доклад к расширенному заседанию Коллегии ФАС России 14–17 мая 2024 г. [Электронный ресурс] // URL: <https://fas.gov.ru/documents/689586> (дата обращения: 01.11.2024).
16. Доклад Роструда о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере социального обслуживания за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024).
17. Доклад о правоприменительной практике контрольно-надзорной деятельности в Федеральной службе по труду и занятости при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: https://rostrud.gov.ru/upload/iblock/bd9/1.-doklad-o-pravoprimenitelnoy-praktike-za-2023-god-_sotsobsluzhivanie_-_pdf (дата обращения: 01.11.2024).
18. Доклад Росприроднадзора о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре) за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024).
19. Доклад Ространснадзора о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024).

20. Доклад по результатам обобщения правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://rostransnadzor.gov.ru/storage/documents/103.pdf> (дата обращения: 01.11.2024).
21. Доклад Ространснадзора о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024).
22. Доклад по результатам обобщения правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://rostransnadzor.gov.ru/storage/%D0%A3%D0%A2%D0%91/%D0%92%D0%91-81%D1%84%D1%81.pdf> (дата обращения: 01.11.2024).
23. Доклад Минцифры России о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере идентификации и (или) аутентификации за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://ervk.gov.ru/> (дата обращения 01.11.2024).
24. Отчет об исполнении плана деятельности Федеральной пробирной палаты за 2023 год [Электронный ресурс] // URL: <https://probpalata.gov.ru/files/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82-%D0%BE%D0%B1-%D0%B8%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B0-2023.pdf> (дата обращения: 01.11.2024).
25. Разъяснения обязательных требований: текущее состояние и планы по совершенствованию [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал Гарант.ру. URL: <https://www.garant.ru/news/1553649/> (дата обращения: 01.12.2024).
26. На что жалуются предприниматели в сфере контрольно-надзорной деятельности [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области. URL:

https://uzpp.midural.ru/news/show/id/1296/news_category/35 (дата обращения:
01.12.2024).

Приложения

Приложение № 1

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

№	Орган, осуществляющий государственный контроль	Вид государственного контроля	Кол-во выданных предписаний	Кол-во составленных протоколов об административном правонарушении	Кол-во материалов, направленных для привлечения к уголовной ответственности	Кол-во выданных предостережений
1.	Роструд	Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере социального обслуживания	54 (100%)	0	0	0
2.	Росприроднадзор	Федеральный государственный геологический контроль (надзор)	н/д	432	64	4 705
3.	Рособрнадзор	Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования	н/д	176	0	35 621
4.	Росздравнадзор	Федеральный государственный контроль (надзор) качества и безопасности медицинской деятельности	1 216 (4,3%)	511 (1,8%)	109 (0,4%)	26 693 (93,5%)
5.	Россельхознадзор	Федеральный государственный ветеринарный контроль (надзор)	1 643 (1,9%)	3 304 (3,8%)	347 (0,4%)	82 608 (93,9%)
6.	ФАС РФ	Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере рекламы	1 553 (30,9%)	3 470 (69%)	0	4 (0,1%)

№	Орган, осуществляющий государственный контроль	Вид государственного контроля	Кол-во выданных предписаний	Кол-во составленных протоколов об административном правонарушении	Кол-во материалов, направленных для привлечения к уголовной ответственности	Кол-во выданных предостережений
7	Роспотребнадзор	Федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию	0	0	0	47 (100%)
8.	МЧС России	Федеральный государственный контроль (надзор) за безопасностью людей на водных объектах	1 (0.2%)	0	0	655 (9,98%)
9.	Ространснадзор	Федеральный государственный контроль (надзор) в области железнодорожного транспорта	96 (1.3%)	82 (1.1%)	0	7 334 (97.6%)
10.		Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности	618 (3.9%)	452 (2.8%)	0	15 053 (93.3%)
11.	Минцифры России	Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере идентификации и (или) аутентификации	0	0	0	0
12.	Федеральная пробирная палата РФ	Федеральный государственный пробирный надзор	н/д	182	0	403

**МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)**

ПРИКАЗ
(проект)

№ _____

Москва

**О внесении изменений в приказ Минэкономразвития России от 31 марта
2021 г. № 151 «О типовых формах документов, используемых контрольным
(надзорным) органом»**

Внести в приказ Минэкономразвития России от 31 марта 2021 г. № 151 «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом» с изменениями, внесенными приказами Минэкономразвития России от 27 октября 2021 г. № 651, изменения согласно приложению к настоящему приказу.

Министр

Утверждены
приказом Минэкономразвития России
от «__» _____ г., №__

**ИЗМЕНЕНИЯ,
КОТОРЫЕ ВНОСЯТСЯ В ПРИКАЗ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
ОТ 31 МАРТА 2021 Г. № 151**

Приказ Минэкономразвития России от 31 марта 2021 г. № 151 «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом». дополнить приложением № 16 следующего содержания:

Приложение № 16
к приказу Минэкономразвития России
от 31 марта 2021 г. № 151

(Типовая форма предписания
об устранении выявленных нарушений
обязательных требований)

Отметка о размещении (дата и учетный номер) сведений о предписании в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий

ссылка на карточку мероприятия в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий:

QR-код, обеспечивающий переход на страницу в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", содержащую запись единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий о предписании об устранении выявленных нарушений обязательных требований в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий
--

(наименование контрольного (надзорного) органа) и при необходимости его территориального органа)

(место вынесения предписания)

**Предписание № ____
об устранении выявленных нарушений
обязательных требований**

от «__» _____ 20__ г. № _____

На основании приказа (распоряжения) _____
(должность, фамилия, инициалы руководителя, заместителя

руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, иного должностного лица,

принявшего решение о проведении контрольного (надзорного) мероприятия)

от «__» _____ 20__ г. № _____ «О проведении плановой (внеплановой) проверки
соблюдения обязательных требований» в период с «__» _____ по «__»20__ г. _____
(фамилия, имя, отчество, должность контролирующего должностного лица)

с участием:

№	Фамилия, Имя, Отчество	Должность

в присутствии _____
(фамилия, имя, отчество (при наличии) гражданина или наименование организации)при
осуществлении _____
(наименование вида государственного контроля (надзора), вида муниципального контроля в
соответствии с единым реестром видов федерального государственного контроля (надзора),
регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля)проведен(а) _____
(наименование контрольного (надзорного) мероприятия)в отношении _____
(фамилия, имя, отчество (при наличии) гражданина или наименование организации)
ИНН, _____ КПП (при наличии).1. Сведения о результатах _____
(наименование контрольного (надзорного) мероприятия)в отношении _____
(фамилия, имя, отчество (при наличии) гражданина или полное наименование организации)
(констатация фактов соблюдения обязательных требований), в том числе о выявленных и
устраненных в ходе проверки нарушениях, о лицах, на которых возлагается ответственность за
совершение _____ этих _____ нарушений:

2. В ходе проверки выявлены следующие нарушения обязательных требований:

№	Конкретное описание выявленного нарушения	Наименование нормативного документа, номер его пункта, статьи, требования	Лица, ответственные	Срок устранения
---	--	--	------------------------	--------------------

		которых нарушены	за нарушения	нарушения

Нарушения зафиксированы _____

(наименование акта контрольного (надзорного) мероприятия)

от «__» _____ 20__ г. № ____.

На основании пункта 1 части 2 статьи 90 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» руководителю (представителю) юридического лица (индивидуальному предпринимателю)

(полное наименование, место нахождения (адрес) организации

или фамилия, имя, отчество, сведения о государственной регистрации и зарегистрировавшем органе,

адрес места жительства)

предписывается устранить вышеуказанные нарушения в установленные для этого сроки.

3. Для устранения выявленных нарушений обязательных требований рекомендуется:

4. Перечень рекомендуемых сведений, которые должны быть представлены в качестве подтверждения устранения выявленного нарушения обязательных требований:

5. К предписанию прилагаются документы, составленные при проведении _____

(наименование контрольного (надзорного) мероприятия)

(протоколы, заключения по проведенным исследованиям (испытаниям) и экспертизам, объяснения должностных лиц, работников, на которых возлагается ответственность за нарушения обязательных требований, другие документы или их копии, связанные с результатами мероприятия по контролю).

№	Наименование приложения

(должность, фамилия, инициалы руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, иного должностного лица, принявшего решение о проведении контрольного (надзорного) мероприятия)

(подпись)

(фамилия, имя, отчество (при наличии) и должность должностного лица, непосредственно подготовившего проект решения, контактный телефон, электронный адрес (при наличии))

Отметка о направлении предписания в электронном виде (адрес электронной почты), в том числе через личный кабинет на специализированном электронном портале
--

В случае несогласия с предписанием Вы можете обжаловать его в течение 10 рабочих дней с момента получения (статья 40 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации») с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций), перейдя по ссылке <https://knd.gosuslugi.ru/> или с помощью QR-кода:

QR-код, обеспечивающий переход на страницу в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет"

Вносится Правительством Российской Федерации

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

Статья 1

Внести в часть 5 статьи 3 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 31, ст. 5007; 2021, № 24, ст. 4188; № 27, ст. 5187; № 50, ст. 8415; 2022, № 50, ст. 8792; 2023, № 14, ст. 2377; № 31, ст. 5784; 2024, № 1, ст. 18) изменение, дополнив ее пунктом 6.1 следующего содержания:

«6.1) виды решений и актов, принимаемых по результатам контрольно-надзорных (профилактических) мероприятий».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с (дата).

Президент
Российской Федерации