

На правах рукописи



МОРОЗОВ СЕРГЕЙ АНДРЕЕВИЧ

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА
В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Нижний Новгород – 2025

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

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Мартынов Алексей Владимирович

Официальные оппоненты: **Давыдов Константин Владимирович,**
доктор юридических наук, доцент,
АНОО ВО Центросоюза РФ «Сибирский
университет потребительской кооперации» /
юридический факультет, декан

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

Ведущая организация: федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего
образования «Нижегородская академия
Министерства внутренних дел Российской
Федерации»

Защита состоится 19 декабря 2025 года в 13:00 часов на заседании объединённого диссертационного совета 99.2.091.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», по адресу: 603022, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23.

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

Автореферат разослан «___» _____ 2025 года.

Учёный секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук



Прилуков Максим Дмитриевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Государственный контроль и надзор являются одними из тех видов управленческой деятельности, в рамках которых происходит взаимодействие государства и широких слоёв общества. Так, в 2023 году было проведено около 353,9 тыс. проверок, затронувших более 146 тыс. контролируемых лиц, была изменена категория риска порядка 300 тыс. объектов контроля, а также проведено более 1 млн профилактических визитов.¹ В 2024 году контрольно-надзорными органами всех уровней проведено 395,2 тыс. контрольных (надзорных) мероприятий, а количество профилактических визитов составило около 1,2 млн.² Очевидно, что осуществление государственного контроля (надзора), защита прав и свобод граждан невозможны без наличия качественного нормативно-правового регулирования. В 2020 году Президент Российской Федерации В. В. Путин охарактеризовал принятие федеральных законов, формирующих новую систему контрольно-надзорной деятельности, как большую, ответственную работу.³

Сложно не согласиться с такой оценкой. Результатами проводимой с 2019 года реформы контрольно-надзорной деятельности стали и реализация проекта «регуляторной гильотины», по итогам которого были отменены более 143 тысяч обязательных требований (что позволяет бизнесу ежегодно экономить до 200 млрд рублей)⁴; и принятие нового федерального закона, регулирующего

¹ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2023 году // Сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/48861/> (дата обращения: 14.08.2024).

² Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2024 году // Сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/info/55375/> (дата обращения: 14.07.2024).

³ Заседание коллегии Генпрокуратуры // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/page/180> (дата обращения: 25.08.2024).

⁴ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год // Сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/info/51961> (дата обращения: 17.08.2023).

организационные основы установления и оценки обязательных требований¹; и внедрение в контрольно-надзорную деятельность цифровых инструментов (например, ГИС «ТОР КНД», мобильного приложения «Инспектор»), но прежде всего – вступление в силу нового закона о государственном контроле.

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» кардинально изменил контрольно-надзорную сферу:

- во-первых, принятие данного закона повлекло за собой масштабные изменения законодательства: более 138 федеральных законов было отредактировано в части регулирования вопросов организации и осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора)²;

- во-вторых, вследствие этого изменился состав видов государственного контроля (надзора). Например, были упразднены федеральный государственный транспортный надзор и федеральный государственный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения, взамен которых введены федеральные государственные контроли (надзора) в области гражданской авиации, в области железнодорожного транспорта, в области безопасности дорожного движения и ряд иных³;

- в-третьих, на уровне подзаконных актов помимо административных регламентов, ранее устанавливавших состав и порядок совершения административных действий в ходе осуществления государственного контроля (надзора), стали внедряться положения о видах контроля (надзора), уже принято около 80 таких положений;

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5006.

² Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 24 (Часть I). Ст. 4188.

³ Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2021 год // Сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/46954/> (дата обращения: 26.08.2024).

– в-четвёртых, потребовалось принятие новых подзаконных нормативных правовых актов, которые сопутствуют проведению государственного контроля (надзора): устанавливают индикативные показатели федерального государственного контроля (надзора), правила формирования и подготовки ежегодных планов проведения контрольных (надзорных) мероприятий, формы проверочных листов и др.;

– в-пятых, изменились формы государственного контроля (надзора), всего установлено десять видов контрольных (надзорных) мероприятий (в том числе новые – мониторинговая закупка, инспекционный визит, выездное обследование), которые проводятся как во взаимодействии, так и без взаимодействия с контролируемыми лицами.

Таким образом, указанные изменения свидетельствуют о коренных преобразованиях в правовом регулировании, содержании, составе, организации, планировании, оформлении административных контрольно-надзорных процедур.

Социологические исследования показывают в целом положительную оценку обществом проведённых реформ, респондентами отмечается в том числе уменьшение количества проводимых контрольных (надзорных) мероприятий, снижение временных затрат на их проведение.¹ Вместе с тем практика осуществления административных контрольно-надзорных процедур органами исполнительной власти указывает на наличие в правоприменении некоторых недостатков. Например, в 2023 году почти половину (44,98 %) отказов прокуратуры в проведении внеплановых проверок составили отказы по техническим причинам (отсутствие необходимых документов, несоблюдение требований к оформлению).² Результаты исследований показывают, что почти треть должностных лиц контрольно-надзорных органов не использует в своей

¹ Южаков В. Н. Оценка регулятивных издержек бизнеса в сфере контрольной (надзорной) деятельности: социологический анализ // Вестник Томского государственного университета. 2024. № 499. С. 83-90.

² Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2023 году // Сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/info/51961/> (дата обращения: 14.08.2024).

деятельности современные информационные технологии взаимодействия с контролируемыми лицами,¹ при прямой ориентации нового законодательства на развитие информационного обеспечения государственного контроля (надзора). В отношении ряда административных контрольно-надзорных процедур продолжают оставаться формально действующими старые административные регламенты, что может негативно сказываться на деятельности по осуществлению государственного контроля (надзора), снижать гарантии надлежащей защиты прав и свобод контролируемых лиц.

Указанные нами обстоятельства обуславливают научный интерес к теме диссертации. Масштабное реформирование контрольно-надзорной сферы государства ставит перед наукой необходимость в проведении всестороннего, комплексного анализа произошедших изменений; исследования вопросов установления, организации и осуществления органами исполнительной власти административных контрольно-надзорных процедур; изучения проблем, возникающих в ходе реализации административных контрольно-надзорных процедур; разработки предложений по совершенствованию правовых норм, регулирующих общественные отношения в рассматриваемой области.

Степень научной разработанности темы исследования. Отечественная наука административного права характеризуется наличием фундаментальных разработок различных вопросов теории и практики государственного управления, выработкой обширной теоретической базы по проблемам административно-процедурной и контрольно-надзорной деятельности органов власти.

Прежде всего стоит отметить роль И. И. Евтихиева и его диссертационного исследования «Виды и формы административной деятельности» (1948), положившего начало современному широкому

¹ Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики»: результаты исследования. Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 242.

пониманию административного процесса.¹ Различные вопросы административного процесса также являлись предметом диссертационных исследований А. Б. Зеленцова², П. И. Кононова³, И. В. Пановой⁴, В. Н. Протасова⁵.

Исследование административно-процедурной деятельности в целом и административных процедур были осуществлены О. С. Беркутовой⁶, Д. И. Елкановой⁷, С. З. Женетль⁸, И. М. Лазаревым⁹, О. В. Морозовой¹⁰, А. А. Никольской¹¹, М. В. Силайчевым¹², Р. С. Тихим¹³, К. И. Фамиевой¹⁴, А. В. Филатовой¹⁵. Всесторонний анализ наработанных теоретических подходов к административным процедурам в отечественном и зарубежных правовых порядках, а также подготовка проекта федерального закона «Об

¹ Евтихий И. И. Виды и формы административной деятельности: дис. ... доктора юрид. наук. Москва, 1948. 488 с.

² Зеленцов А. Б. Теоретические основы правового спора: дис. ... доктора юрид. наук. Москва, 2005. 435 с.

³ Кононов П. И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации: дис. ... доктора юрид. наук. Москва, 2001. 385 с.

⁴ Панова И. В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: дис. ... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 2000. 530 с.

⁵ Протасов В. Н. Теоретические основы правовой процедуры: дис. ... доктора юрид. наук. Москва, 1993. 397 с.

⁶ Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. 205 с.

⁷ Елканова Д. И. Процедуры административного надзора в сфере рекламы: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. 185 с.

⁸ Женетль С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: дис. ... доктора юридических наук. Москва, 2008. 546 с.

⁹ Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. 199 с.

¹⁰ Морозова О. В. Административные процедуры в РФ, США и ФРГ: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2010. 214 с.

¹¹ Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. 261 с.

¹² Силайчев М. В. Правовая теория и практика административной процедуры: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. 218 с.

¹³ Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (Регионально-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. 249 с.

¹⁴ Фамиева К. И. Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контактной системе: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. 226 с.

¹⁵ Филатова А. В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: дис. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2010. 554 с.

административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» были осуществлены К. В. Давыдовым.¹

Правовые и организационные вопросы деятельности органов исполнительной власти по осуществлению государственного контроля и надзора, проблемы правового регулирования административного надзора в России, в том числе вопросы регулирования, организации и осуществления административных процедур в контрольно-надзорной сфере были предметом исследований В. П. Беляева², С. М. Зырянова³, А. В. Мартынова⁴.

Таким образом, в науке отечественного административного права имеется целый ряд исследований, посвящённых отдельным аспектам реализации органами исполнительной власти своих полномочий в сфере государственного контроля и надзора, осуществления ими административных контрольно-надзорных процедур. Признавая значимость таких работ, необходимо отметить, что контрольно-надзорные процедуры в сфере публичного управления до настоящего времени не являлись предметом самостоятельного исследования, что ставит вопрос о необходимости проведения такового.

Объектом исследования являются общественные отношения, урегулированные нормами административного права и других отраслей публичного права, связанные с установлением, исполнением и реализацией административных контрольно-надзорных процедур, реализуемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственными и

¹ Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... доктора юрид. наук. Нижний Новгород, 2020. 655 с.

² Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2006. 436 с.

³ Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... доктора юрид. наук. Москва, 2010. 497 с.

⁴ Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: дис. ... доктора юрид. наук. Воронеж, 2011. 662 с.

муниципальными учреждениями (при передаче им соответствующих полномочий), государственными корпорациями и их должностными лицами.

Предмет исследования составляют федеральные законы, принимаемые в соответствии с ними подзаконные нормативные правовые акты, законодательство субъектов Российской Федерации, административно-правовые нормы, регулирующие порядок установления, исполнения и реализации административных контрольно-надзорных процедур в сфере публичного управления, которые выполняются различными контрольно-надзорными органами, а также административная и судебная практика по реализации контрольно-надзорных процедур.

Целью настоящего исследования являются разработка теоретических положений установления и осуществления административных контрольно-надзорных процедур органами исполнительной власти, государственными и муниципальными учреждениями, государственными корпорациями (при наличии соответствующих полномочий), выявление проблем практической реализации данных административных процедур, выработка рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования вопросов организации и осуществления данного вида административных процедур.

Целью исследования обусловлена постановка следующих задач:

- определить сущность административных контрольно-надзорных процедур, их роль и значение как части административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти;
- выявить конституирующие признаки и на их основе сформулировать понятие административных контрольно-надзорных процедур;
- определить содержание и структуру указанного вида процедур, охарактеризовать входящие в их состав элементы, стадии реализации контрольно-надзорной административной процедуры, их особенности;
- установить критерии классификации и выделить виды административных контрольно-надзорных процедур;

- изучить современное правовое регулирование данного института, выявить существующие особенности, новеллы, перспективы и проблемы развития источников права, регулирующих административные контрольно-надзорные процедуры, предложить способы их совершенствования;
- провести оценку практических сторон реализации контрольно-надзорных процедур органами исполнительной власти, выявить существующие в этой области проблемы, указать на источники их возникновения и способы предотвращения нарушений порядка реализации административных процедур;
- исследовать влияние процесса цифровой трансформации государственного управления применительно к организации и осуществлению административных контрольно-надзорных процедур;
- сформулировать и обосновать предложения по совершенствованию государственного управления в указанной сфере.

Методологическая основа исследования сформирована различными методами познания правовой действительности. В составе общенаучных методов при подготовке диссертационного исследования были применены формально-логический метод (анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия), исторический метод, структурно-функциональный метод, комплексный метод исследования. В составе частнонаучных методов использовались математический, лингвистический, статистический методы, метод моделирования, а также собственно юридические методы, такие как сравнительно-правовой метод, формально-юридический метод, метод толкования права.

Посредством структурно-функционального метода, а также метода моделирования выявлены сущность, роль и юридическое значение административных контрольно-надзорных процедур, их признаки, особенности содержания и структуры административных процедур данного вида, определены их элементы, стадии реализации, а также проведена классификация контрольно-надзорных процедур.

С использованием формально-юридического метода были определены особенности правового статуса участников правоотношений, складывающихся в процессе реализации административных контрольно-надзорных процедур, выявлены особенности организации и осуществления указанных процедур, а также возникающие в ходе данной деятельности нарушения и способы их предотвращения.

Применение лингвистического метода позволило нам исследовать имеющиеся дефиниции, как ранее известные науке административного права и практике осуществления контрольно-надзорной деятельности («процедура», «административная процедура», «административное действие»), так и новые, введённые в употребление Федеральным законом «О государственном контроле» («контрольное (надзорное) мероприятие, «контрольное (надзорное) действие»), выявить различия и связи между указанными понятиями.

Анализ законодательства в области регулирования административных процедур ряда зарубежных государства был проведён с использованием сравнительно-правового метода, применение которого позволило выявить способы регулирования административных контрольно-надзорных процедур в зарубежных правовых порядках.

Теоретическую основу исследования составляют научные работы по административному праву и процессу А. Б. Агапова, Д. Н. Бахраха, А. Н. Борисова, О. В. Гречкиной, А. А. Гришковца, К. В. Давыдова, М. Б. Добробабы, А. С. Дугенец, А. Н. Жеребцова, С. М. Зубарева, С. М. Зырянова, А. И. Каплунова, Ю. М. Козлова, П. И. Кононова, О. В. Лазаревой, Е. Б. Лупарева, В. И. Майорова, А. В. Мартынова, С. Н. Махиной, И. М. Машарова, Л. А. Мицкевич, А. Ф. Ноздрачева, Н. И. Побежимовой, Л. Л. Попова, Б. В. Россинского, А. Ю. Соколова, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, А. И. Стахова, М. С. Студеникиной, Ю. А. Тихомирова, В. В. Черникова, В. Е. Чиркина, И. Б. Шахова, В. Н. Южакова, В. А. Юсупова и других.

Для более полного рассмотрения вопросов развития института контрольно-надзорных административных процедур были использованы работы по государственному, полицейскому и административному праву И. Е. Андреевского, А. И. Елистратова, Н. М. Коркунова, И. Т. Тарасова.

Нормативная основа исследования включает в себя Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, законы субъектов Российской Федерации, нормативно-правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также проекты нормативных правовых актов, связанные с темой настоящего исследования.

Эмпирическая основа исследования представлена различными материалами, касающимися практики осуществления государственного контроля (надзора) федеральными органами исполнительной власти, иными компетентными органами и учреждениями, в том числе: требованиями, размещёнными на официальных сайтах Правительства Российской Федерации, Минцифры России, Минэкономразвития России; данными официальных докладов федеральных органов исполнительной власти об исполнении ими государственной функции по контролю (надзору) в установленной сфере деятельности; сводными докладами о государственном контроле (надзоре) за 2022, 2023 и 2024 годы, подготовленные Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации; аналитическими докладами о состоянии контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в Российской Федерации за 2019-2023 годы, подготовленными НИУ «ВШЭ» по заказу РССП; судебными актами Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов и судов общей юрисдикции; статистическим сведениями, содержащимися в докладе Председателя Верховного Суда Российской Федерации и данных судебной статистики о рассмотрении судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях за 2021-2023 годы; данными социологических опросов и исследований, проведённых среди должностных

лиц контрольно-надзорных органов, а также среди контролируемых лиц – представителей предпринимательского сообщества; методическими материалами международных организаций; материалами средств массовой информации.

Научная новизна исследования состоит в том, что представленная диссертация является одной из первых работ, посвящённых научному анализу проблем правового регулирования общественных отношений, связанных с установлением, исполнением и реализацией административных контрольно-надзорных процедур, осуществляемых органами исполнительной власти. В имеющихся научных работах указанные вопросы рассматриваются фрагментарно, часто лишь как составная часть института административных процедур в целом, а в ряде работ контрольно-надзорные процедуры не выделяются совсем. Таким образом, вопросы осуществления административных контрольно-надзорных процедур не имеют глубокой и всесторонней научной проработанности.

В диссертационном исследовании также были осмыслены теоретические вопросы административных контрольно-надзорных процедур, проработаны способы совершенствования их нормативно-правового регулирования.

В результате проведённого научного исследования

- *определены* сущность, роль и значение административных контрольно-надзорных процедур как юрисдикционных процедур, направленных на разрешение индивидуального административного дела, выступающих в качестве правовой формы осуществления контрольно-надзорной деятельности;
- *выявлены* основные особенности контрольно-надзорных процедур, отличающие их от иных видов административных процедур;
- *предложено* авторское определение понятия «административная контрольно-надзорная процедура»;

- *сформулирована* модель устройства и осуществления административной контрольно-надзорной процедуры, установлены характерные для неё специфические элементы и стадии;
- *обобщено* нормативно-правовое регулирование административных контрольно-надзорных процедур на различных уровнях регулирования;
- *оценено* влияние на контрольно-надзорную деятельность государства в целом, и на контрольно-надзорные процедуры в частности, процессов цифровой трансформации государственного управления, в том числе отмечены примеры эффективного использования информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности;
- *проанализированы* дефекты, возникающие при реализации контрольно-надзорных процедур, их виды и источники происхождения, способы предотвращения;
- *представлены* пути совершенствования деятельности федеральных органов исполнительной власти в части правового регулирования осуществляемых ими контрольно-надзорных административных процедур, а также совершенствования ответственности за нарушения, допущенные в ходе реализации указанных процедур.

На защиту выносятся следующие **основные положения**, являющиеся новыми или обладающие элементами новизны.

1. Административные контрольно-надзорные процедуры являются неотъемлемой частью административно-процессуальной деятельности в целом и контрольно-надзорного производства в частности и по своей сущности являются юрисдикционными процедурами, непосредственное юридическое значение которых проявляется в том, что они являются правовой формой осуществления контрольно-надзорной деятельности органами государственной власти, государственными и муниципальными учреждениями, государственными корпорациями (при передаче им соответствующих полномочий).

2. Роль административных контрольно-надзорных процедур непосредственно определяется их функциями. Административные контрольно-надзорные процедуры в рамках управленческой деятельности органов государственного контроля (надзора) выполняют функции обеспечения законности при проведении государственного контроля и административного надзора; снижения административной дискреции при проведении контроля и надзора; минимизации коррупционных рисков; создания дополнительных гарантий защиты прав и законных интересов граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора); разрешения административно-правового спора (конфликта).

3. На основании выделенных конституирующих признаков сформулировано авторское определение административной контрольно-надзорной процедуры как урегулированной административно-правовыми нормами системы последовательно совершаемых уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) органами и учреждениями, их должностными лицами, контрольных (надзорных) мероприятий и иных административных действий, в результате которых устанавливается соответствие (несоответствие) деятельности контролируемого лица нормам права, соблюдение (несоблюдение) им обязательных требований, зафиксированное в принятом по итогам административной процедуры правовом акте.

4. Содержание административной процедуры как сложного правового явления представляет собой совокупность всех элементов процедуры, к которым относятся нормативное правовое регулирование; принципы контрольно-надзорной административной процедуры; цель административной процедуры; достигаемый в результате её совершения определённый правовой результат и его оформление; участники административной процедуры, их правовой статус; реализация контрольно-надзорной процедуры. Специфической стадией административных контрольно-надзорных процедур

является стадия подготовки к проведению контрольных (надзорных) мероприятий.

5. Классификацию административных контрольно-надзорных процедур целесообразнее провести по следующим критериям: по составу контрольных (надзорных) мероприятий, совершаемых в рамках административной процедуры (стандартные и специальные процедуры); по составу органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц (моносубъектные и полисубъектные (распределённые) процедуры); по области осуществления государственного федерального контроля (надзора) (административные контрольно-надзорные процедуры в сфере образования, социального обслуживания, безопасности и т.д.).

6. Современное правовое регулирование административных контрольно-надзорных процедур представляет собой систему законодательных и подзаконных актов федерального, регионального и местного уровня, особое место среди которых занимают федеральные законы и положения о видах контроля (надзора). Несмотря на принятие Федерального закона «О государственном контроле», в настоящее время сложилось разрозненное нормативное правовое регулирование административных процедур, проявлениями которой выступают сразу два базовых закона, закрепляющих основы контрольно-надзорных процедур, двойственность на уровне подзаконных актов (положения о видах контроля (надзора) и административные регламенты), а также ситуации, когда одновременно действуют как регламент, так и положение, регулирующие один и тот же вид контроля (надзора). Преодоление указанных недостатков достижимо при окончательной утрате юридической силы Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», заменой административных регламентов (как регуляторов управленческих процедур) на положения о видах контроля (надзора). В связи с этим также необходимо внесение изменений в

Федеральный закон «О государственном контроле», проект которых был разработан в ходе настоящего исследования.

7. Надлежащее правовое оформление административных контрольно-надзорных процедур достигается при соблюдении трёх критериев: *документарного* (оформление административных актов в соответствии с установленными требованиями), *информационного* (надлежащее уведомление участников процедуры о совершаемых в рамках процедуры административных действиях, а также согласование совершения административных действий с органами прокуратуры) и *темпорального* (соблюдение процедурных сроков и их фиксация в административных актах).

Между тем противоречивость нормативно-правового регулирования, выражающаяся как в наличии разнообразных (новых и старых) типовых форм актов, так и в отсутствии утверждённых форм актов вообще, на наш взгляд, негативно влияет на единообразие правоприменительной практики, в связи с чем считаем необходимым рекомендовать федеральным органам исполнительной власти при отсутствии типовой формы утверждать таковую приказом самостоятельно.

8. В результате исследования источников происхождения дефектов контрольно-надзорной процедуры нами выявлены следующие факторы, влияющие на возникновение недостатков, ошибок и нарушений: несоблюдение принципов контрольно-надзорных процедур, нарушение установленного порядка проведения процедуры, ненадлежащее оформление процедуры, её хода и результатов. Перечисленные причины порождают различные виды дефектов процедуры, которые можно разделить на ошибки и нарушения, среди которых особенно выделяются грубые нарушения как безусловные основания для отмены принятых по результатам процедуры актов.

9. Последствия ненадлежащего выполнения контрольно-надзорных административных процедур проявляются в форме возникновения оснований для безусловной отмены принятых административных актов и возможности привлечения к административной ответственности должностных лиц органов

государственного контроля (надзора). Последнее требует совершенствования норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части сближения его с действующим законодательством о государственном контроле (надзоре), в связи с чем сформулированы предложения по внесению изменений в части 1-2 статьи 19.6.1 КоАП РФ.

Теоретическая значимость исследования заключается в разработке положений, обладающих научной новизной, касающихся различных вопросов административных процедур государственного контроля и надзора в сфере публичного управления. Теоретические выводы, сформулированные по итогам работы над настоящей диссертацией, дают системное и комплексное представление о правовом регулировании, сущности и значении, элементах, стадиях осуществления, системе и видах административных контрольно-надзорных процедур, возникающих в ходе их реализации ошибках и нарушениях. Представленные в диссертационном исследовании положения направлены на развитие публично-правовых наук, могут быть использованы в качестве основы для проведения научных разработок теоретических проблем осуществления контрольно-надзорной деятельности, исследования системы и видов административных процедур, реализуемых органами исполнительной власти, научных изысканий по вопросам административной ответственности должностных лиц контрольно-надзорных органов.

Практическая значимость исследования выражается в возможности использования полученных в ходе исследования результатов органами исполнительной власти в процессе реализации их контрольно-надзорных полномочий, в том числе по вопросам предотвращения грубых нарушений, допускаемых при организации и осуществлении административных контрольно-надзорных процедур и оформления их результатов.

Проанализированные судебные акты могут быть использованы для совершенствования правоприменения со стороны высших судов Российской Федерации, системы арбитражных судов и судов общей юрисдикции Российской Федерации в вопросе обеспечения единообразия судебной

практики при рассмотрении дел, связанных с оспариванием решений и действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц, совершенных в ходе осуществления государственного контроля (надзора).

Степень достоверности результатов исследования подтверждается анализом широкого ряда научных трудов по теории государства и права, конституционному праву, административному праву, административному процессуальному праву; использованием эмпирического материала, в том числе официальных статистических данных, социологических исследований среди должностных лиц органов государственного контроля (надзора) и контролируемых лиц, информационных и методических данных, связанных с темой исследования, сведений докладов, анализирующих контрольно-надзорную деятельность в Российской Федерации; применением совокупности общенаучных, частнонаучных, а также собственно юридических методов познания.

Апробация результатов исследования. Диссертационная работа обсуждалась и была одобрена 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».

Основные научные результаты настоящего исследования отражены в 14 научных статьях автора, 6 из которых опубликованы в журналах «Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского», «Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России», «Право и политика», «Право и государство: теория и практика», «NB: Административное право и практика администрирования», «Евразийский юридический журнал», входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Выводы, положения, идеи диссертационного исследования послужили основой для докладов и выступлений на VI-IX ежегодных Всероссийских научно-практических конференциях «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 года, 29-30 июня 2023 года, 4-5 июля 2024 года); VII международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения–2020» (г. Гатчина, 22 мая 2020 года); 3.0 Международной научно-практической конференции «Вызовы информационного общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций» (г. Саратов, 15 сентября 2022 года); Международной студенческой научно-практической конференции «Актуальные вопросы взаимодействия в сфере ПОД/ФТ в условиях цифровизации» (г. Нижний Новгород, 26 апреля 2024 года).

Структура диссертации определена её темой, целью и задачами. Диссертационное исследование включает в себя введение, три главы, которые состоят из восьми параграфов, заключение и библиографический список.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Введение диссертационной работы: включает в себя обоснование актуальности проведённого исследования, степень научной разработанности обозначенной темы, объект и предмет исследования; формулирует цели и задачи исследования; содержит характеристику методологической, теоретической, нормативной, эмпирической основ исследования; раскрывает научную новизну диссертации; формулирует основные положения, выносимые на защиту; представляет теоретическую и практическую значимость исследования, степень достоверности полученных результатов, способы и сферы их апробации; определяет структуру диссертации.

Первая глава – **«Теоретические основы административных процедур, осуществляемых органами государственного контроля и надзора»** – состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе – *«Сущность, роль и значение административных процедур в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти»* – соискателем исследуется вопрос об определении характера административных контрольно-надзорных процедур и их места в административном процессе, с целью чего рассматриваются существующие в науке подходы к сущности административных процедур, их роли в контрольно-надзорном производстве. Сделан вывод о том, что административные контрольно-надзорные процедуры являются юрисдикционными процедурами, направленными на разрешение индивидуального административного дела, в основе которого лежит административно-правовой спор (конфликт) и выступают как правовая форма осуществления контрольно-надзорной деятельности. Выделены выполняемые контрольно-надзорными процедурами функции, в том числе обеспечение законности при осуществлении государственного контроля и надзора, снижение административной дискреции, минимизация коррупционных рисков, разрешение административно-правового спора (конфликта), создание дополнительных гарантий защиты прав и законных интересов граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора).

Во втором параграфе – *«Понятие, признаки и содержание административных контрольно-надзорных процедур»* – диссертантом на основе выявленных основных признаков контрольно-надзорной процедуры сформулировано её авторское определение, а также, в результате проведённого исследования, построена модель данной процедуры. На основе анализа нормативных и доктринальных источников установлен ряд элементов, составляющих содержание административных контрольно-надзорных процедур, в состав которых автором включены нормативно-правовое регулирование процедуры, её цели и принципы, достигаемый в ходе

осуществления административной контрольно-надзорной процедуры результат, а также правовой статус участников процедуры и порядок совершения в ходе процедуры административных действий. В процессе рассмотрения последних автором исследования установлен ряд стадий административной контрольно-надзорной процедуры, в том числе специфическая для процедур данного вида стадия подготовки к осуществлению контрольных (надзорных) мероприятий.

В третьем параграфе – *«Система и виды административных контрольно-надзорных процедур»* – соискателем проведена систематизация рассматриваемых в рамках диссертационного исследования административных процедур. В качестве оснований классификации автором выбраны нормативное правовое регулирование государственного контроля (надзора), область их осуществления и состав уполномоченных на проведение государственного контроля (надзора) органов и учреждений. По составу контрольных (надзорных) мероприятий, являющихся «ядром» административной контрольно-надзорной процедуры автором выделены стандартные и специальные процедуры. По составу органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц – моносубъектные и полисубъектные процедуры. По области осуществления государственного контроля и надзора выделены административные контрольно-надзорные процедуры в сфере атомной энергетики, экологии, культуры, предпринимательства, транспорта, промышленности и иные.

Вторая глава диссертации – **«Проблемы правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур»** – состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе – *«Система нормативного правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур»* – соискателем дана общая характеристика источников права, регулирующих вопросы установления и осуществления административных процедур государственного контроля и надзора. В результате анализа действующего нормативного материала автором выстроена трёхуровневая система источников административных контрольно-

надзорных процедур. Соискателем делается вывод, что наиболее важное значение имеют источники федерального уровня, в которых закрепляются принципы и охраняемые Конституцией России права и свободы граждан и организаций; задаётся основа регулирования контрольно-надзорных процедур; посредством положений о видах контроля (надзора) и административных регламентов происходит конкретизация порядка организации и осуществления контрольно-надзорных процедур. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» является базовым нормативным правовым актом, устанавливающим правила осуществления административных процедур государственного контроля и надзора.

Во втором параграфе – *«Положения о видах контроля и административные регламенты как нормативная основа для закрепления и реализации административных контрольно-надзорных процедур»* – подробно анализируются подзаконные нормативные правовые акты – положения о видах контроля (надзора) и административные регламенты, конкретизирующие правила осуществления административных контрольно-надзорных процедур. В ходе сравнения данных источников установлено, что существующая двойственность правового регулирования (наличие как положений о видах контроля (надзора), так и административных регламентов, серьёзно отличающихся по структуре и содержанию) требует разрешения путём полной замены административных регламентов положениями о видах контроля (надзора).

Третий параграф – *«Правовые аспекты надлежащего оформления административных контрольно-надзорных процедур»* – посвящён рассмотрению вопроса об оформлении принимаемых в рамках реализации контрольно-надзорной процедуры административных актов, придающих правовую форму властному волеизъявлению контрольно-надзорных органов в ходе планирования, санкционирования, проведения и закрепления результатов государственного контроля (надзора).

В результате изучения видов актов, принимаемых в ходе реализации административной контрольно-надзорной процедуры, требований к их составлению, судебных постановлений, предметом которых явились в том числе нарушения формы и содержания административных актов, закрепляющих решения на различных этапах государственного контроля (надзора), установлено, что надлежащее правовое оформление административных контрольно-надзорных процедур достигается при соблюдении документарного (оформление административных актов в соответствии с установленными требованиями), информационного (надлежащее уведомление участников процедуры о совершаемых административных действиях, а также согласование совершения административных действий с органами прокуратуры) и темпорального (соблюдение процедурных сроков и их фиксация в административных актах) критериев.

Третья глава диссертации – **«Практические вопросы осуществления административных контрольно-надзорных процедур»** – состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – *«Нарушения при осуществлении административных контрольно-надзорных процедур, их виды и способы предотвращения»* – анализируются различные дефекты процедуры. Среди причин, влияющих на возникновение нарушений, автором выделены следующие: несоблюдение принципов контрольно-надзорных процедур, нарушение установленного порядка проведения процедуры, ненадлежащее оформление процедуры, её хода и результатов. С точки зрения характера дефектов и их последствий проведено разделение дефектов административной контрольно-надзорной процедуры на ошибки (технические, грамматические, орфографические, арифметические ошибки, опечатки) и нарушения (в свою очередь подразделяемые на негрубые и грубые). Особое внимание в рамках параграфа уделено грубым нарушениям административной контрольно-надзорной процедуры, представляющим собой безусловные основания для

отмены принятых по результатам процедуры решений. Проведена классификация грубых нарушений, рассмотрено их отражение в материалах судебной и административной практики, проанализирован вопрос о возможном расширении перечня грубых нарушений. Среди способов предотвращения возникновения нарушений реализации административной контрольно-надзорной процедуры, автором отдаётся предпочтение повышению служебной и исполнительской дисциплины сотрудников контрольно-надзорных органов, а также внедрению в государственный контроль и надзор цифровых инструментов.

Во втором параграфе – *«Правовые последствия ненадлежащего выполнения административных контрольно-надзорных процедур»* – автором исследованы вопросы обжалования и отмены принятых по результатам административной контрольно-надзорной процедуры административных актов, а также привлечения к административной ответственности должностных лиц контрольно-надзорных органов за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре). В результате анализа обновлённого механизма досудебного обжалования выделены его преимущества (эффективность, оперативность восстановления нарушенных прав, краткий срок рассмотрения жалоб, приближение правил досудебного обжалования к стандартам административного производства) и недостатки (зачастую формальный характер рассмотрения жалоб, недостаточное регулирование ряда аспектов досудебного порядка).

Диссертантом сделан вывод о необходимости совершенствования норм статьи 19.6.1 КоАП РФ: в результате анализа действующей редакции данной статьи установлено несистемное изложение перечня деяний, формирующих объективную сторону составов закреплённых ею административных правонарушений.

В заключении диссертантом подведены итоги проведённого исследования, изложены основные выводы, сделанные в ходе работы над диссертацией, представлены предложения по совершенствованию

законодательства в сфере установления, организации и реализации административных контрольно-надзорных процедур.

Приложение 1 содержит проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации“» в части распространения действия норм федерального закона на организацию и осуществление некоторых видов государственного контроля (надзора).

В **приложении 2** приведены проекты приказов федеральных министерств о признании утратившими силу ряда подзаконных нормативных правовых актов об утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора).

В **приложении 3** представлен проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в целях приведения норм КоАП РФ в соответствие с положениями Федерального закона от 31.07.2020 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях, общим объёмом в 8,38 п.л.:

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

1. Морозов С.А. К вопросу о понятии структуры и содержания контрольных (надзорных) административных процедур [Текст] / С.А. Морозов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2023. – № 3. – С. 113-120 (0,92 п.л.).

2. Морозов С.А. Ошибки и нарушения, возникающие в ходе реализации административных контрольно-надзорных процедур: понятие, источники и виды [Текст] / С.А. Морозов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2024. – № 3 (67). – С. 303-309 (0,81 п.л.).
3. Морозов С.А. Виды административных контрольно-надзорных процедур и их классификация [Текст] / С.А. Морозов // ВВ: Административное право и практика администрирования. – 2024. – № 3. – С. 80-91 (0,93 п.л.).
4. Морозов С.А. Функции административных контрольно-надзорных процедур [Текст] / С.А. Морозов // Евразийский юридический журнал. – 2024. – № 8 (195). – С. 125-126 (0,23 п.л.).
5. Морозов С.А. Система гарантий обеспечения прав и свобод контролируемых лиц при реализации административных контрольно-надзорных процедур [Текст] / С.А. Морозов // Право и государство: теория и практика. – 2024. – № 8 (236). – С. 213-216 (0,46 п.л.).
6. Морозов С.А. Современное правовое регулирование административных контрольно-надзорных процедур [Текст] / С.А. Морозов // Право и политика. – 2024. – № 9. – С. 145-159 (1,16 п.л.).

II. Научные статьи, опубликованные в других печатных изданиях:

7. Морозов С.А. О проблеме разграничения контрольно-надзорных полномочий между федеральными органами исполнительной власти [Текст] / С.А. Морозов // Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения – 2020: в 2 т.: сборник научных трудов по материалам VII Международной научно-практической конференции (г. Гатчина, 22 мая 2020 г.) / под общ. ред. В.Р. Ковалева, Т.О. Бозиева. – Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2020. – Т. 1. – С. 78-82 (0,29 п.л.).
8. Морозов С.А. О специфике административных процедур, реализуемых федеральными органами исполнительной власти при осуществлении

государственного контроля и надзора [Текст] / С.А. Морозов // Законность и правопорядок. – 2021. – № 2 (30). – С. 32-36 (0,58 п.л.).

9. Морозов С.А. Новые формы контрольно-надзорных административных процедур [Текст] / С.А. Морозов // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 1 июля 2021 г.) / отв. ред. д.ю.н., профессор А.В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2021. – С. 204-208 (0,31 п.л.).

10. Морозов С.А. Административные процедуры как средство достижения законности при проведении государственного контроля и надзора [Текст] / С.А. Морозов // Законность и правопорядок. – 2022. – № 1 (33). – С. 19-22 (0,47 п.л.).

11. Морозов С.А. Федеральный государственный надзор в области защиты от чрезвычайных ситуаций: изменения в процедуре [Текст] / С.А. Морозов // Законность и правопорядок. – 2022. – № 2 (34). – С. 41-45 (0,58 п.л.).

12. Морозов С.А. Цифровые административные регламенты: положительные и отрицательные тенденции [Текст] / С.А. Морозов // Законность и правопорядок. – 2023. – № 1 (37). – С. 49-52 (0,47 п.л.).

13. Морозов С.А. О содержании контрольно-надзорных административных процедур [Текст] / С.А. Морозов // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы VII Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 300-летию образования прокуратуры России (Россия, г. Нижний Новгород, 2-3 июня 2022 г.) / отв. ред. д.ю.н., профессор А.В. Мартынов. – М.: ООО «Буки Веди», 2023. – С. 397-402 (0,70 п.л.).

14. Морозов С.А. О сущности контрольных (надзорных) административных процедур [Текст] / С.А. Морозов // Законность и правопорядок. – 2024. – № 2 (42). – С. 93-96 (0,47 п.л.).