

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

На правах рукописи



МОРОЗОВ
Сергей Андреевич

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

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. Теоретические основы административных процедур, осуществляемых органами государственного контроля и надзора	20
§ 1. Сущность, роль и значение административных процедур в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти	20
§ 2. Понятие, признаки и содержание административных контрольно-надзорных процедур	51
§ 3. Система и виды административных контрольно-надзорных процедур	81
Глава 2. Проблемы правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур	96
§ 1. Система нормативного правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур	96
§ 2. Положения о видах контроля и административные регламенты как нормативная основа для закрепления и реализации административных контрольно-надзорных процедур	118
§ 3. Правовые аспекты надлежащего оформления административных контрольно-надзорных процедур	142
Глава 3. Практические вопросы осуществления административных контрольно-надзорных процедур	167
§ 1. Нарушения при осуществлении административных контрольно-надзорных процедур, их виды и способы предотвращения	167
§ 2. Правовые последствия ненадлежащего выполнения административных контрольно-надзорных процедур	194
Заключение	214
Библиографический список	220
Приложения	268

Введение

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;

- в-четвёртых, потребовалось принятие новых подзаконных нормативных правовых актов, которые сопутствуют проведению

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).

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 деятельности современные информационные технологии взаимодействия с контролируемыми лицами,³ при прямой ориентации нового законодательства на

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).

³ Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики»: результаты исследования.

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. Евтихьева и его диссертационного исследования «Виды и формы административной деятельности» (1948), положившего начало современному широкому пониманию административного процесса.¹ Различные вопросы административного процесса также являлись

Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 242.

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

предметом диссертационных исследований А. Б. Зеленцова¹, П. И. Кононова², И. В. Пановой³, В. Н. Протасова⁴.

Исследование административно-процедурной деятельности в целом и административных процедур были осуществлены О. С. Беркутовой⁵, Д. И. Елкановой⁶, С. З. Женетль⁷, И. М. Лазаревым⁸, О. В. Морозовой⁹, А. А. Никольской¹⁰, М. В. Силайчевым¹¹, Р. С. Тихим¹², К. И. Фамиевой¹³, А. В. Филатовой¹⁴. Всесторонний анализ наработанных теоретических подходов к административным процедурам в отечественном и зарубежных правовых порядках, а также подготовка проекта федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» были осуществлены К. В. Давыдовым.¹⁵

Правовые и организационные вопросы деятельности органов исполнительной власти по осуществлению государственного контроля и надзора,

¹ Зеленцов А. Б. Теоретические основы правового спора: дис. ... доктора юрид. наук. Москва, 2005. 435 с.

² Кононов П. И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации: дис. ... доктора юрид. наук. Москва, 2001. 385 с.

³ Панова И. В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: дис. ... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 2000. 530 с.

⁴ Протасов В. Н. Теоретические основы правовой процедуры: доктора юрид. наук. Москва, 1993. 397 с.

⁵ Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Москва. 2005. 205 с.

⁶ Елканова Д. И. Процедуры административного надзора в сфере рекламы: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. 185 с.

⁷ Женетль С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: дис. ... доктора юридических наук. Москва, 2008. 546 с.

⁸ 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.

⁹ Морозова О. В. Административные процедуры в РФ, США и ФРГ: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2010. 214 с.

¹⁰ Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. 261 с.

¹¹ Силайчев М. В. Правовая теория и практика административной процедуры: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. 218 с.

¹² Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (Регионально-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. 249 с.

¹³ 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.

¹⁴ Филатова А. В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: дис. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2010. 554 с.

¹⁵ Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... доктора юрид. наук. Нижний Новгород, 2020. 655 с.

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. Беляева¹, С. М. Зырянова², А. В. Мартынова³.

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 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

¹ Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2006. 436 с.

² Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... доктора юрид. наук. Москва, 2010. 497 с.

³ 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.

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 Федеральными законом о «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; статистическими 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», «НВ: 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.

Глава 1. Теоретические основы административных процедур, осуществляемых органами государственного контроля и надзора

§ 1. Сущность, роль и значение административных процедур в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти

Современное государство представляет собой сложноорганизованное явление, и вплоть до настоящего времени не существует общепринятого подхода к его определению. Познавая государство, мыслители и правоведы давали ему различные характеристики: «совершенный союз свободных людей, заключенный ради соблюдения права и общей пользы» (Г. Гроций)¹, «союз людей, организованный на началах права, объединенный господством над единой территорией и подчинением единой власти» (И. А. Ильин)², «общество свободных людей, живущих на определенном пространстве земли под одною общею для них властью» (И. Е. Андреевский)³, «обладающая первичной властью территориальная корпорация» (Г. Еллинек)⁴ и иные, вплоть до отказа от чёткого правового критерия государства, описание последнего как совокупности характерных фактических признаков исторического, политического, психологического и иного свойства (Ж. Ссель).⁵

Вместе с тем изучение государства требует в равной степени познания как статичных, так и динамичных его элементов, одним из которых является ежедневная деятельность государственных органов по решению стоящих перед государством задач и достижению государственных целей, то есть выполнению функций государства.

¹ Гроций Г. О праве войны и мира. Москва: «Ладомир», 1994. С. 74.

² Ильин И. А. Теория права и государства. М.: Зерцало, 2003. С. 277.

³ Андреевский И. Е. Русское государственное право. Т. 1. Введение и Часть I. О правительстве. СПб.; М.: М. О. Вольф, 1866. С. 1.

⁴ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. С. 193.

⁵ Морозова Л. А. Теория государства и права. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. С. 56.

Нельзя отрицать, что государственное управление как ежедневная деятельность публичной администрации осуществляется посредством широчайшего инструментария. В число его методов – методов управления – входят регулирование управленческой деятельности, установление запретов, правоограничений и обязанностей, технологическое реформирование управленческой деятельности и иные, в том числе осуществление органами государственной власти контрольной и надзорной деятельности, которую Ю. Н. Старилов относит к числу одних из наиболее распространённых и «традиционно используемых методов управления»¹. С. М. Зубарев указывает, что контроль пронизывает иные функции государственного управления (организация, планирование, координация и др.) и повышает эффективность государственного механизма.² В. Е. Чиркин отмечал властный характер, присущий любому государственному надзору.³ А. И. Елистратов, автор первого учебника русского административного права, называл институт административного надзора одним из средств обеспечения законности.⁴

Современный отечественный контроль (надзор) представляет собой масштабную систему. Реализацией данной функции заняты более 40 федеральных органов исполнительной власти; объекты государственного контроля (надзора) имеют различный охват, от менее 200 контролируемых лиц для федерального государственного пробирного надзора⁵ до почти 2 млн объектов защиты в рамках федерального государственного пожарного надзора.⁶ Анализ статистических данных показывает, что число видов государственного контроля увеличилось с

¹ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 361.

² Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления: монография. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 15.

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

⁴ Елистратов А. И. Основные начала административного права. Москва, 1914. С. 294.

⁵ Реестр контролируемых лиц с присвоенной категорией риска // Официальный сайт Федеральной пробирной палаты [Электронный ресурс]. URL: <https://probpalata.gov.ru> (дата обращения: 23.08.2024).

⁶ Доклады с обобщением правоприменительной практики и руководством по соблюдению обязательных требований (утв. МЧС России 24.04.2024) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

208 видов в 2013 году до 241 вида в 2020 году (таким образом, появлялось 4-5 новых видов контроля ежегодно).¹

Развитие системы государственного контроля (надзора) в России не прекращается, и при этом нельзя не отметить, насколько значительная роль в данном процессе отведена административным процедурам. Принимая концепцию административной реформы на 2006-2010 годы, Правительство Российской Федерации ещё в 2005 году обращало внимание, что формирование эффективно работающего механизма разрешения споров между гражданином и государством за счёт совершенствования административных процедур является одной из приоритетных задач развития государственного управления.²

Важным элементом нормативно-правового обеспечения административных реформ явились разработка и внедрение административных регламентов, то есть нормативно-правовых актов, определяющих последовательность административных процедур (действий) органа исполнительной власти и обеспечивающих эффективность его деятельности при исполнении государственных функций и оказании государственных услуг.

В рамках реализации пункта 1 Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации проекта «регуляторной гильотины»³ с 1 июля 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (*далее по тексту – Федеральный закон «О государственном контроле»*), призванный устранить недостатки действующего регулирования государственного контроля (надзора), его несистемность и пробельность, а также неоправданный акцент на проведении

¹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2019. М.: НИУ ВШЭ, 2020. С. 11-14.

² Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

³ План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (утв. Правительством РФ 29.05.2019 № 4714п-ПЗ6) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

проверок, являющихся наиболее затратным как для бизнеса, так и для контрольно-надзорных органов мероприятием.¹

Данным федеральным законом было введено понятие контрольного (надзорного) мероприятия, проведение которого также представляет собой центральный элемент, «ядро» административной процедуры, в рамках которой, стадия за стадией, происходит реализация контрольных (надзорных) полномочий органов исполнительной власти. В связи с этим представляется важным всесторонне исследовать административные процедуры, реализуемые в рамках контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, и прежде всего установить их сущность, роль и значение.

Сущность – это философская категория. Определяя сущность какого-либо предмета или явления, мы выявляем совокупность их существенных свойств и качеств, отличающих их от иных схожих предметов или явлений, по выражению А. Ф. Лосева, «смысл данной вещи»².

Нельзя не отметить, что существуют различные подходы к сущности административных процедур.

Весьма распространённым является позитивный подход. Л. Л. Попов и А. В. Сладкова определяют процедуры как «установленный административно-процессуальными нормами порядок (правила) совершения компетентными органами и должностными лицами повседневных управленческих действий позитивного бесконфликтного характера в сфере реализации исполнительной власти»³. А. А. Никольская под позитивными процедурами понимает урегулированную нормами права и документируемую деятельность администрации, по содержанию не связанную ни с судебным рассмотрением споров о субъективном публичном праве, ни с применением мер

¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СОЗД [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 23.08.2024).

² Философский словарь. М.: Республика, 2001. С. 550.

³ Административные процедуры: монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 26-27.

административного принуждения, в ходе которой реализуется её компетенция и принимаются различные акты управления.¹

И. М. Лазарев рассматривает административные процедуры как составную часть административного процесса и даёт следующее определение: «Это урегулированная административно-процессуальными нормами правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на реализацию своих полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями, и не связанная с рассмотрением споров или применением мер принуждения»².

А. Н. Жеребцов, рассуждая о сущности административной процедуры, определяет последнюю как «юридическую форму правоприменительной деятельности органов публичного управления по реализации предоставленной им компетенции, субъективных прав и юридических обязанностей управляемых субъектов с целью обеспечения (гарантирования) частных и публичных интересов участников административно-правовых отношений»³.

Всё разнообразие подходов к сущности административных процедур, по мнению Л. А. Мицкевич, сводится к трём концепциям:

– управленческий (универсальный) подход, который предполагает, что административная процедура – это нормативно установленный порядок последовательного осуществления уполномоченными субъектами права согласованных действий по реализации их компетенции и законодательных и иных правовых актов. При этом речь идет о любой деятельности органов исполнительной власти, как позитивной, так и юрисдикционной;

– позитивный (специальный) подход, в рамках которого под административными процедурами подразумеваются «позитивные»

¹ Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 63.

² 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. С. 7.

³ Жеребцов А. Н. Сущность административной процедуры и ее место в системе административного процесса // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции. Краснодар: ФГКОУ ВПО «Краснодарский университет МВД РФ», 2015. С. 40.

административные виды процесса, в отличие от юрисдикционных административных производств, а также судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти;

– технологический (узкий) подход, где административными процедурами являются отдельные действия-операции органов исполнительной власти.¹

На наш взгляд, определение сущности административных процедур, используемых в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, невозможно без обращения к вопросу о месте данных процедур в административном процессе, а также определения их характера.

Нельзя сказать, что в современной науке существует единое понимание административного процесса, тем более, как заметил И. И. Евтихийев, понимание процесса «может стать предметом дискуссий»². Первым сложившимся взглядом на административный процесс является «судебная» теория – существование административного процесса в форме административной юстиции как деятельности особых административных судов по разрешению споров о законности распоряжений органов администрации. Н. М. Коркунов, обосновывая необходимость в административной юстиции и специальных административных судах, указывал на непригодность гражданского и уголовного процесса для рассмотрения административных исков, недостаточность мер гражданской или уголовной ответственности при совершении администрацией деликтов, несовершенство состава судебных органов.³ На необходимость в создании специальных учреждений (административных судов), призванных предупреждать и пресекать «административную неправду», указывал также И. Т. Тарасов.⁴

¹ Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение. Москва: Проспект, 2017. С. 235.

² Евтихийев И. И. Виды и формы административной деятельности: дис. ... доктора юрид. наук. Москва, 1948. С. 246.

³ Коркунов Н. М. Русское государственное право. Том II. Часть особенная. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. С. 642-648.

⁴ Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М.: Печатня С. П. Яковлева, 1897. 116 с.

В середине XX века сложилась юрисдикционная теория административного процесса, ярким представителем которой выступила Н. Г. Салищева, сформулировавшая ограничительное толкование содержания административного процесса как регламентированной законом деятельности по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения.¹ Таким образом, за рамки административного процесса выведена деятельность администрации по разрешению всех индивидуальных дел в области государственного управления. Разрешение возникающих административных споров, в том числе обжалование административных актов, предлагается осуществлять посредством различных способов: в вышестоящем государственном органе в порядке подчинённости, в специальном образованном исполнительно-распорядительном органе и в суде.² Как и рассмотренная выше «судебная» теория, юрисдикционная теория также подходит к вопросу об административном процессе с узкой, даже рестриктивной позиции.

Пожалуй, устоявшейся точкой зрения на административный процесс в настоящее время можно считать концепцию, предложенную И. И. Евтихиевым, который указывал, что «административный процесс может быть понимаем:

1) в широком смысле слова именно как общий порядок деятельности органов управления и

2) в тесном смысле слова – как порядок принесения жалоб, рассмотрения спорных административных дел, порядок наложения санкций за административные деликты и т.п.»³.

В дальнейшем данная точка зрения была поддержана Г. И. Петровым: «Административный процесс в широком смысле – это процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления.

¹ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964. С. 16.

² Там же. С. 156.

³ Евтихий И. И. Виды и формы административной деятельности: дис. ... доктора юрид. наук. Москва, 1948. С. 246.

Административный процесс в узком смысле – это процесс деятельности органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел, относящихся к их компетенции»¹. Сходным образом размышлял Ю. М. Козлов, трактуя административный процесс в широком смысле как «процесс самой исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, т.е. процессуальные формы её осуществления», а в узком смысле рассматривая его как «деятельность органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел, отнесённых к их компетенции, деятельность по применению материальных административно-правовых норм к конкретным (индивидуальным) делам»².

Важнейший вклад в формирование «управленческой» теории административного процесса сделал В. Д. Сорокин. В соответствии с его точкой зрения административный процесс есть «урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами»³. Развитие указанного подхода мы находим в трудах А. И. Каплунова, предлагающего на основе управленческого подхода формировать «комплексный» подход к административному процессу как деятельности публичной администрации по рассмотрению индивидуальных конкретных дел в сфере государственного управления и деятельности суда по рассмотрению административных дел или экономических споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.⁴

О. В. Гречкина и В. И. Майоров также придерживаются широкого подхода к структурированию административного процесса, выделяя в его составе

¹ Петров Г. И. О кодификации советского права // Советское государство и право. 1962. № 2. С. 30.

² Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1967. С. 86.

³ Сорокин В. Д. Избранные труды. С.-Пб.: Юрид. центр Пресс. 2005. С. 204.

⁴ Административно-процессуальное право. С.-Пб.: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. С. 17.

административно-управленческий, административно-юрисдикционный и административно-судебные процессы.¹

В рамках интегративного подхода к пониманию административного процесса А. Б. Зеленцовым, П. И. Кононовым и А. И. Стаховым предложено выделить в структуре административного процесса исполнительный административный процесс, осуществляемый административно-публичными органами и их должностными лицами в целях первичного полного или частичного разрешения подведомственных им административных дел.²

В узком (как порядок рассмотрения административно-деликтных споров, применения различных видов административного принуждения) и широком (урегулированный правовыми нормами порядок деятельности органа власти, должностного лица по применению административно-правовых норм) рассматривает административный процесс Ю. Н. Старилов.³

В рамках настоящего диссертационного исследования мы также придерживаемся «широкого» подхода к пониманию административного процесса, как наиболее полно охватывающего исполнительно-распорядительную деятельность органов государственной власти.

По мнению Ю. Н. Старилова, «вся управленческая деятельность в её процессуальных правовых характеристиках может быть поделена на многочисленные самостоятельные производства»⁴. Действительно, в рамках административного процесса можно выделить ряд различных производств, в том числе лицензионное производство, разрешительное производство, регистрационное производство и иные (например, Д. Н. Бахрахом выделялось

¹ Гречкина О. В., Майоров В. И. Административный процесс в Российской Федерации: учебное пособие. Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2008. С. 6.

² Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. Т. 9. № 4. С. 515.

³ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 453-454.

⁴ Старилов Ю. Н. Материальные и процессуальные нормы административного права в условиях формирования правового государства // Российский юридический журнал. 2003. № 3. С. 18.

приватизационное производство).¹ Именно в рамках производств реализуются административные процедуры, рассматриваемые как первичный, базовый институт административного процесса. Профессор А. В. Мартынов указывает, что вся административно-процессуальная деятельность состоит из процедурных правил или норм, регулирующих порядок совершения административного действия и принятия управленческих решений должностными лицами государственных органов исполнительной власти.²

На наш взгляд, весьма оригинально данная система представлена К. В. Давыдовым. Он предлагает рассматривать административный процесс как фундаментальное правовое явление с точки зрения реализации в его рамках регулятивной (позитивной) управленческой деятельности, охранительной (юрисдикционной) деятельности, а также юстиционной деятельности и наличия в их структуре макро-, мезо- и микроуровней, на которых располагаются элементы административного процесса. Например, охранительной (юрисдикционной) процессуальной деятельности соответствует охранительный административный процесс (макроуровень), охранительные административные производства (мезоуровень) и охранительные административные процедуры (микроуровень).³

Таким образом, административные процедуры являются теми элементами, из которых сложено «здание» административного процесса, они реализуются в различных производствах и определяют нормативный порядок деятельности публичной администрации.

По функциям права выделяют регулятивные и юрисдикционные процедуры, по направленности можно выделить внешнеуправленческие и внутриаппаратные процедуры. Л. Л. Попов выделяет административные процедуры по рассмотрению заявлений и предложений граждан, административные процедуры, связанные с технико-правовым регулированием,

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: Норма: Инфра-М, 2001. С. 308.

² Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Москва: NOTA BENE, 2010. С. 334.

³ Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. доктора юрид. наук. Нижний Новгород. 2020. С. 42.

административные процедуры в сфере здравоохранения, лицензионные, разрешительные, регистрационные и контрольные административные процедуры.¹ Несомненно, что в зависимости от того, какая разновидность управленческой деятельности опосредуется административными процедурами, будет отличаться сущность, роль и значение таких процедур. Поэтому определение характера административных процедур, реализуемых органами исполнительной власти в рамках контрольно-надзорной деятельности, представляется важным в рамках настоящего исследования.

Контрольно-надзорное административное производство, по мнению А. И. Стахова, представляет собой «комплекс регламентированных административными процедурами последовательно совершаемых действий и принимаемых решений должностных лиц органов исполнительной власти по подготовке и проведению проверок государственного контроля и надзора, а также оценке результатов таких проверок»². Указанное определение, на наш взгляд, удачно показывает место административных процедур как часть административных производств, а кроме того, указывает на форму проведения государственного контроля или надзора (проведение проверок).

В науке административного права существуют различные точки зрения относительно характера контрольно-надзорного производства и его места в административном процессе.

Д. Н. Бахрах, выделяя четыре вида процесса (административно-правотворческий, административно-правонаделительный, административно-юрисдикционный процессы и административное судопроизводство),³ относит надзорные производства к административно-правонаделительному процессу, то есть деятельности субъектов государственной исполнительной власти по принятию и исполнению оперативно-распорядительных, правонаделительных и

¹ Административные процедуры: монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 19.

² Стахов А. И. Административное контрольно-надзорное производство: учебное пособие. Москва: РГУП, 2016. С. 27.

³ Бахрах Д. Н. Юридический процесс: понятие, особенности и виды // Государство и право. 2009. № 7. С. 84.

иных правоприменительных актов, направленной на организацию исполнения законов и иных правовых актов, осуществляемой в порядке, установленном административно-процессуальными нормами.¹

Ю. Н. Старилов, выделив в структуре административного процесса управленческий процесс, административно-юрисдикционный процесс и административное судопроизводство, отнёс административно-надзорное производство к административно-юрисдикционному процессу.² А. Ю. Соколов, выделяя контрольно-надзорное производство, также относит его к административно-юрисдикционному процессу.³

Многоуровневую структуру административного процесса предлагают А. И. Стахов и П. И. Кононов. Выделив в его составе исполнительный административный процесс, они располагают административное контрольно-надзорное производство в его структуре следующим образом: исполнительный административный процесс → административный охранительный процесс → административный принудительно-ограничительный процесс → административное контрольно-надзорное производство.⁴

Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский рассматривают административный надзор как один из видов административно-процедурного производства.⁵

Относительно схожую позицию высказывает Л. Л. Попов, с точки зрения которого административный процесс существует как управленческий процедурный процесс, как юрисдикционный правоохранительный процесс и как административное судопроизводство.⁶ Процедуры проведения контрольно-

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: Эксмо. 2009. С. 301-303.

² Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 666.

³ Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2018. С. 194.

⁴ Административное право России: учебник и практикум для вузов / под ред. А. И. Стахова, П. И. Кононова. Москва: Издательство Юрайт, 2024. С. 317.

⁵ Габричидзе Б. Н. Административное право России: учебник. М.: Проспект, 2009. С. 666.

⁶ Административные процедуры: монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 13.

надзорных мероприятий рассматриваются им как составляющая административно-процедурной деятельности.¹

Анализ указанных точек зрения на контрольно-надзорное производство показывает, что с учётом того, что контроль и надзор не осуществляются судом (а значит не могут быть отнесены к административной юстиции), указанные взгляды можно свести к двум подходам: либо контрольно-надзорное производство (а следовательно, и процедуры его составляющие) является административно-юрисдикционным производством, либо – административно-процедурным.

М. С. Студеникиной были выделены следующие характерные признаки административно-юрисдикционного производства:

- правоохранительная направленность;
- правовая оценка поведения участников правоотношения;
- возможность применения по результатам рассмотрения дела мер государственного принуждения;
- возникновение индивидуального дела, рассматриваемого в форме административно-юрисдикционного производства, по инициативе любой стороны, в том числе и властной стороны правоотношения;
- выступление в качестве властной стороны в правоотношении не только органа исполнительной власти (как это характерно для административно-процедурной деятельности), но и суда.²

Л. Л. Поповым выделяются следующие признаки административного процедурного процесса:

- 1) предметом административно-процедурной управленческой деятельности являются дела бесспорного позитивного характера, связанные с удовлетворением жизненных потребностей граждан и законных интересов организаций;
- 2) отсутствует применение принудительных мер;

¹ Там же. С. 19.

² Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 612.

- 3) осуществляется в сфере государственного управления;
- 4) административно-процедурная деятельность направлена на реализацию прав и законных интересов физических и юридических лиц, в большинстве случаев возникает по их инициативе;
- 5) административно-процедурный процесс осуществляется уполномоченными органами и должностными лицами;
- 6) данный процесс регламентирован и формализован, имеет стадийный характер;
- 7) управленческие административные процедуры осуществляются на основе административно-процессуальных норм;
- 8) не производится правовая оценка участников административного правоотношения (т.к. она просто не нужна).¹

Пожалуй, сложно отрицать, что некоторые признаки, указанные Л. Л. Поповым для процедурного производства, относятся и к производству юрисдикционному. Оно также осуществляется в сфере государственного управления уполномоченными государственными органами на основе административно-процессуальных норм, регламентировано, имеет нормативно-правовое закрепление, подразделяется на стадии. Поэтому ответ на данный вопрос, на наш взгляд, стоит искать в различиях между указанными видами производств, главным из которых является наличие или отсутствие административно-правового спора.

А. Б. Зеленцов определяет административно-правовой спор как разногласия между субъектами административно-правовых отношений по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей и/или законности административных актов, возникающие в связи с реализацией, применением, нарушением либо установлением правовых норм в сфере публичного управления и разрешаемые в рамках определенной правовой процедуры.²

¹ Административные процедуры: монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 17-18.

² Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М.: Изд-во РУДН, 2005. С. 170.

Как указывает Ю. М. Козлов, в зависимости от оснований возникновения административно-правовые споры можно разделить на четыре категории:

- возникающие по инициативе управляемой в правоотношении стороны вследствие сложившегося представления о том, что её права и законные интересы нарушаются либо тем или иным образом ущемляются действиями второй стороны (например, при обжаловании неправомерных управленческих действий или решений);
- возникающие по инициативе управляющей стороны (например, при возбуждении дела о привлечении гражданина к административной ответственности);
- возникающие при наличии какого-либо административного правового спора между различными субъектами управления (например, между исполнительными органами одного или различного уровня);
- возникающие по инициативе правоохранительных органов (например, при опротестовании органами прокуратуры актов или действий исполнительных органов).¹

Итак, имеется ли в контрольно-надзорной деятельности административно-правовой спор? А. В. Мартынов, в рамках своей монографии «Административный надзор в России: теоретические основы построения», делает вывод, что в процессе осуществления административного надзора всегда предполагается разрешение административно-правового спора, поскольку

1) предметом административно-правового спора могут выступать результаты наблюдения за поднадзорным объектом, то есть выявленные отклонения нормального режима функционирования поднадзорного объекта, представляющие угрозу безопасности, либо нарушения действующего законодательства;

¹ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2005. С. 409.

2) в случае выявленных отклонений, результатом наблюдения будет являться применение мер административного принуждения, т.е. непосредственная реализация юрисдикционных полномочий;

3) предметом административного спора могут быть не только результаты проверки, но и сам факт её проведения (в случае проведения проверки с грубым нарушением требований законодательства, при нарушении прав юридических и физических лиц в ходе проверки);

4) другие виды административно-процессуальных действий (наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности и т.п.) также носят характер административно-правового спора между субъектами административно-надзорных правоотношений.¹

На наш взгляд, на наличие в контрольно-надзорной деятельности административно-правового спора (конфликта) указывает также следующее.

В качестве первого аргумента необходимо отметить, что наряду с тем, что предметом административного спора может быть сам факт проведения проверки, его признаки проявляются и до начала собственно контрольных (надзорных) мероприятий. В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 57 Федерального закона «О государственном контроле» основанием для проведения контрольных (надзорных) мероприятий является наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям либо выявление соответствия объекта контроля параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения обязательных требований.² В соответствии со статьёй 59 Федерального закона «О государственном контроле» указанные сведения могут быть получены компетентным контрольным (надзорным) органом в том числе в результате рассмотрения обращений и заявлений граждан и организаций, получения

¹ Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. С. 159-160.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации.

Проиллюстрируем данный тезис следующим примером. В территориальный орган Роспотребнадзора поступило обращение об ухудшении состояния здоровья после употребления пищи в заведении общественного питания. Прокуратурой в проведении внеплановой проверки Роспотребнадзору было отказано, при этом должностным лицом прокуратуры был сделан вывод, что контролирующим органом дана ненадлежащая оценка достоверности сведений, полученных в рамках рассмотрения заявления гражданина, поскольку обращение за медицинской помощью не может свидетельствовать о недомогании в связи с употреблением пищи в ресторане. Указанное решение было обжаловано в суде. Судом апелляционной инстанции в определении указано, что необоснованный отказ в согласовании внепланового контрольного (надзорного) мероприятия ведёт к невозможности выполнения территориальным органом Роспотребнадзора возложенных на него функций по осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и проведению проверок по выполнению требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и в области защиты прав потребителей, что, в свою очередь, создаёт угрозу санитарно-эпидемиологическому благополучию населения и нарушает права граждан в этой сфере.¹

Как писал А. И. Елистратов, «объектом публично-правового отношения может быть все то, что способно служить к осуществлению публичных, общественных интересов»². Полагаем, что обращения граждан о нарушении их прав практически всегда, за исключением случаев злоупотребления правом либо проявлений таких сверхценных психопатологических увлечений как

¹ Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 07.12.2022 № 88а-20760/2022 // Официальный сайт Третьего кассационного суда общей юрисдикции [Электронный ресурс]. URL: <https://3kas.sudrf.ru> (дата обращения: 07.06.2024).

² Елистратов А. И. Основные начала административного права. Москва, 1914. С. 87.

квелурянтство и сутяжничество¹, содержат правовой спор, следствием чего выступает стремление разрешить указанную ситуацию путём направления обращения в компетентный государственный орган (каким в приведённом примере является Роспотребнадзор) с целью проведения в отношении потенциально нарушившей его права организации государственного контроля (надзора).

С рассмотренной нами ситуацией тесно связана также одна из форм участия органов прокуратуры в контрольно-надзорной деятельности – направление прокурором требования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям (статья 63 Федерального закона «О государственном контроле»).

Участие органов прокуратуры рассматривается нами как следующий аргумент, указывающий на наличие в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности административно-правового спора, в случае, когда административно-правовой спор возникает по инициативе органов прокуратуры. Одним из его проявлений можно считать затронутый нами выше отказ органов прокуратуры в согласовании проведения внеплановой проверки или иного контрольно-надзорного мероприятия. Между тем согласованию с органами прокуратуры подлежит также план проведения контрольных (надзорных) мероприятий (часть 1 статьи 61 Федерального закона «О государственном контроле»), повторного внепланового контрольного (надзорного) мероприятия (часть 3 статьи 91).²

Кроме того, нельзя также забывать, что в соответствии со статьёй 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), прокурором возбуждаются дела об административных

¹ Задорожная О. В. Одиночество как одна из форм девиантного поведения причины и особенности проявления // Общество и право. 2005. № 4 (10). С. 69

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

правонарушениях, предусмотренные статьёй 19.6.1 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за несоблюдение должностными лицами контрольно-надзорных органов и учреждений требований законодательства о государственном контроле (надзоре). Указанное полномочие органов прокуратуры отлично характеризует выделенный Е. Б. Лупаревым признак административно-правового спора как наличие «противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями»¹.

Представляется, наконец, что исследование вопроса о наличии в контрольно-надзорной деятельности административно-правового спора невозможно без рассмотрения этого вопроса с точки зрения юридической конфликтологии.

По нашему мнению, возникающие по поводу и в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности противоречия являются юридическими конфликтами. Основываясь на признаках юридического конфликта, выделенных М. Ш. Гунибским², рассмотрим указанные противоречия:

- во-первых, указанные конфликты являются конфликтами социальными, поскольку они развиваются в рамках общественных отношений, складывающихся в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности, и кроме того, в их основе лежит определённое общественное противоречие;
- во-вторых, как минимум одной из сторон в таком конфликте всегда является государство, представляемое контрольно-надзорными органами;
- в-третьих, конфликты и противоречия, возникающие в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности, имеют выраженные юридические элементы, в том числе урегулированность контрольно-надзорных отношений нормами права, наличие наделённых властными полномочиями

¹ Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры: дис. ... доктора юридических наук. Воронеж, 2003. С. 43.

² Гунибский М. Ш. Юридическая конфликтология: учебное пособие. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. С. 46.

субъектов, строго определённый порядок производства контрольных (надзорных) мероприятий и прочие;

– в-четвёртых, противоречия и конфликты, возникающие в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности, в конечном итоге юридизируются, то есть завершаются или могут завершаться юридическим способом (изданием административного или судебного акта) и влекут для их участников определённые правовые последствия.

Таким образом, в основе контрольно-надзорного производства лежит административно-правовой спор. По итогам проведения контрольных (надзорных) мероприятий даётся правовая оценка поведения контролируемых субъектов (что оформляется специальным актом), а также могут быть применены меры государственного принуждения. Всё это указывает, что контрольно-надзорное производство является юрисдикционным производством. Административные процедуры, реализуемые органами государственной власти и их должностными лицами в процессе исполнения государственной функции по контролю (надзору), также обладают характерными для контрольно-надзорного производства свойствами, следовательно, также являются юрисдикционными.

Несмотря на то что сущность контрольно-надзорных процедур нами определена, нельзя не затронуть в качестве своеобразной проверки следующий вопрос.

Л. А. Мицкевич, выделяя технологический подход, указывает, что такое понимание в настоящее время является преобладающим в нормативных правовых актах: например, в таком смысле данный термин применяется в административных регламентах для описания отдельных операций или этапов (регистрация заявления, проверка документов и др.).¹ Действительно, в административных регламентах административные процедуры стали синонимом административных действий, нередко в тексте регламентов применяется термин «административные процедуры (действия)». Более того, в регламентах под

¹ Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение. Москва: Проспект, 2017. С. 236.

административными процедурами фактически понимаются стадии административных процедур. Например, пункт 23 административного регламента по осуществлению Минфином России государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов даёт перечень следующих «административных процедур»: «назначение проверки», «подготовка программы проверки», «осуществление проверки», «оформление и реализация результатов проверки».¹

Нельзя не заметить, что в данном случае речь идёт именно о стадиях единой административной процедуры, которые вместе составляют административную процедуру, но не являются таковыми каждая по себе.

Сложившаяся ситуация подвергается серьёзной критике среди наиболее авторитетных современных административистов. Ю. Н. Старилов обращает внимание на подобное ошибочное понимание административных процедур в российском нормативно-правовом регулировании, подчёркивая, что административные процедуры как надлежащие процедурные формы необходимо отличать от «административных процедур» как частей административных регламентов.² Таким образом, мы наблюдаем существенное расхождение между доктринальным и легальным подходами к пониманию административных процедур. Преодолеть это расхождение возможно через законодательное приближение понимания административных процедур к концепциям, сложившимся в науке административного права (как наиболее разработанным и, на наш взгляд, гораздо более цельным, чем предлагаемые нормативные определения), однако федеральный закон об административных актах и административных процедурах в настоящее время отсутствует, что, по мнению

¹ Приказ Минфина России от 14.12.2021 № 212н «Об утверждении Административного регламента по осуществлению Министерством финансов Российской Федерации государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемой организации аудиторов» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 13.08.2023).

² Старилов Ю. Н. Административные процедуры, административное судопроизводство, административно-деликтное право: три основных направления модернизации российского законодательства // Ежегодник публичного права – 2015: Административный процесс. Москва: Инфотропик Медиа, 2015. С. 301.

Ю. Н. Старилова, является «основной проблемой модернизации государственного управления»¹.

Определив сущность административных контрольно-надзорных процедур, перейдём к рассмотрению их роли и значения. В первую очередь необходимо отметить, что в данном вопросе нам нужно уточнить цели, характерные для административных процедур, а также цели государственного контроля и надзора.

Ю. Н. Старилов выделяет следующие цели формирования административных процедурных правоотношений: установление административного правового порядка осуществления управленческих действий; реализация прав и исполнение обязанностей граждан и организаций; обеспечение законности публичного управления; установление гарантий справедливости и обоснованности принятия административных актов или совершения управленческих действий; совершение юридически значимых действий в отношении заявителей.²

К. В. Давыдов указывает на существование следующих функций административных процедур: обеспечение законности публичного управления; рационализация публичного управления; создание гарантий защиты прав невластных субъектов процедуры; легитимация принимаемых административных решений; стимулирование экономического роста и создание благоприятных условий для инвестиций; основа для развития единой административной практики в административных органах.³

Необходимо отметить, что указанные цели тесно пересекаются с целями государственного контроля и административного надзора. Так, А. В. Мартынов в качестве основных целей административного надзора называет защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности

¹ Старилов Ю. Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. № 4 (39). 2019. С. 11

² Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 463.

³ Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... доктора юрид. наук. Нижний Новгород. 2020. С. 64-68.

и эффективности государственного управления, обеспечение безопасности.¹ В. Г. Бессарабов, М. В. Маматов видят в качестве целей государственного контроля борьбу с нарушениями законов, привлечение к установленной законом ответственности, возмещение ущерба, причинённого противоправными действиями контролируемых организаций и лиц, обеспечение прав граждан и интересов государства.²

Говоря непосредственно о роли административных контрольно-надзорных процедур, отметим, что категория «роль» в научно-правовой литературе часто объясняется через категорию «функция». Например, Ю. А. Емельянов под функцией права понимает его «основное назначение в жизни общества, его роль в регулировании общественных отношений»³; В. Д. Филимонов полагает, что функция права связана с социальной ролью, которую право выполняет в процессе организации (упорядочения) общественных отношений.⁴ В философии под функцией (в отношении к социальным объектам) также понимают роль, которую социальный институт выполняет относительно потребностей общественной системы.⁵

В соответствии с вышеизложенным, с учётом того, что административные контрольно-надзорные процедуры являются юрисдикционными процедурами, полагаем характерными для них следующие функции.

Функция обеспечения законности при проведении государственного контроля (надзора). Обеспечение высокого уровня законности является одним из ключевых требований, предъявляемых к современному правовому государству. Законность представляет собой сложное комплексное понятие. Л. А. Морозова выделяет три компонента законности:

¹ Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Москва: NOTA BENE, 2010. С. 123.

² Ноздрачев А. Ф. Правовое регулирование государственного контроля. Москва: НИЦ ИНФРА-М, 2012. С. 52.

³ Цит. по: Радько Т. Н. Понятие и признаки функций права // Вестник Академии права и управления. 2016. № 3 (44). С. 24.

⁴ Филимонов В. Д. Охранительная функция уголовного права. СПб.: Юридический центр Пресс», 2003. С. 50.

⁵ Философский энциклопедический словарь. Москва: Сов. энциклопедия, 1983. С. 751.

1) законность как общеправовой принцип, ориентирующий всех участников правоотношений на чёткое соблюдение юридических норм;

2) законность как устойчивый политико-правовой режим, характеризующийся неотъемлемостью, всеобщностью, общеобязательностью требований, предъявляемых к соблюдению действующего законодательства;

3) законность как метод государственного руководства обществом, предполагающий, что государство, его органы и должностные лица выполняют свои функции правовыми средствами и в правовых формах.¹

Полагаем, что административные контрольно-надзорные процедуры, т.е. подробно регламентированная деятельность компетентных органов исполнительной власти, являются одним из тех средств, с помощью которых достигается законность при осуществлении функций государственного контроля (надзора).

Законность как метод государственного управления обществом требует наличия трёх условий: развитого и качественного законодательства, его реализуемости и исполнимости, специальных органов надзора и контроля за соблюдением правовых предписаний.² Поэтому, исходя из представленных выше подходов к определению законности, полагаем, что роль административных контрольно-надзорных процедур как средства обеспечения законности выражается в соответствии контрольно-надзорной деятельности следующим критериям:

а) наличие системы органов исполнительной власти, а также других учреждений (госкорпорация «Росатом»), осуществляющих контрольную и надзорную деятельность;

б) наличие развитого нормативно-правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур как на уровне законов, так и на уровне подзаконных нормативных правовых актов;

¹ Морозова Л. А. Теория государства и права. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. С. 413.

² Там же. С. 413.

в) закрепление порядка проведения данных процедур, осуществления в их рамках специальных административных действий.¹

В Российской Федерации, несмотря на наличие некоторого размывания полномочий между федеральными органами исполнительной власти, чётко определена компетенция федеральных органов исполнительной власти, которым приданы функции по обеспечению государственного контроля и надзора, главным образом федеральных служб. Наличие системы контрольно-надзорных органов, действующих в рамках закреплённого порядка разрешения административных дел, позволяет выстроить открытое государственное управление и обеспечение охраны прав и законных интересов граждан и организаций, реализацией государственными органами и должностными лицами своих функций правовыми средствами и в правовых формах.

Функция снижения административной дискреции при проведении контроля (надзора). Профессором В. В. Черниковым замечено, что дискреция (усмотрение) является необходимой формой контрольно-надзорной работы, однако в интересах законности свобода контрольно-надзорного усмотрения должна быть разумно ограничена обоснованными юридическими пределами.² Среди таких пределов выделяют юридико-аксиологические, предметные, субъектные, территориальные, временные, юридико-ресурсные пределы, устанавливающие допустимую меру свободы публичной администрации, определяющие количественные и качественные параметры её деятельности.³

Административные процедуры вообще, в том числе административные контрольно-надзорные процедуры, оказывают влияние на сокращение

¹ Морозов С. А. Административные процедуры как средство достижения законности при проведении государственного контроля и надзора // Законность и правопорядок. № 1. 2022. С. 20.

² Черников В. В. Контрольно-надзорное усмотрение: природа, понятие, пределы // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы V Всероссийской научно-практической конференции / Отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2019. С. 79.

³ Черников В. В. Административное усмотрение как актуальная проблема теории и практики правоприменения // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И.А. Склярова / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2018. С. 89.

административной дискреции. Не касаясь дискуссии о том, необходима ли дискреция, и о широте дискреционных полномочий, нельзя не отметить, что сокращение принятия решений «по усмотрению» является целенаправленной политикой государства, о чём свидетельствует принятие целого пакета антикоррупционных нормативных правовых актов, в том числе постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», устанавливающего в качестве коррупциогенного фактора отсутствие или неполноту административных процедур.

В конечном итоге, принятие Правительством Российской Федерации положений о порядке организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в установленной сфере деятельности, принятие федеральными органами исполнительной власти административных регламентов о порядке осуществления ими своих полномочий (с установлением определенных сроков, условий и оснований принятия решения, конкретизацией компетенции, сокращением числа бланкетных и отсылочных норм) ведёт к сокращению административной дискреции.

Функция минимизации коррупционных рисков. Роль административных процедур как средства минимизации рисков появления коррупции тесно связана с предыдущей рассмотренной нами функцией, поскольку широта дискреционных полномочий Правительством Российской Федерации была отнесена к коррупциогенным факторам.¹

В соответствии с пунктом 21 части 1 статьи 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» оптимизация и конкретизация в административных и должностных регламентах полномочий государственных органов и их работников является одним из основных

¹ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции.¹

Пунктами 5-6 Методических рекомендаций по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, функции по контролю и надзору были отнесены к коррупционно-опасным функциям. В соответствии с пунктами 16-17 Методических рекомендаций минимизация коррупционных рисков либо их устранение достигается в том числе регламентацией административных процедур исполнения соответствующей коррупционно-опасной функции, их упрощением либо исключением, установлением препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем.²

Административные контрольно-надзорные процедуры чётко регламентируют проведение контроля (надзора), в том числе определяют порядок, сроки проведения контроля, перечень участвующих в проведении контроля лиц, совершаемые контрольные (надзорные) действия, порядок обжалования результатов контроля (надзора). Таким образом, на наш взгляд, достигаются цели, поставленные в процитированных выше методических рекомендациях.

Создание дополнительных гарантий защиты прав и законных интересов граждан и организаций. Конституционный приоритет человека, его прав и свобод, установленная Конституцией Российской Федерации обязанность государства по защите прав и свобод человека и гражданина находят своё отражение в различных нормативно-правовых актах. Федеральный закон «О государственном контроле» провозглашает обязанность органов власти

¹ Федеральный закон № 273-ФЗ от 25.12.2008 «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.

² Письмо Минтруда России от 25.12.2014 № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков» (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций») [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

признавать, соблюдать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц при организации и осуществлении государственного контроля (надзора).¹

Гарантии защиты прав и законных интересов граждан и организаций, которые предоставляются в рамках административных контрольно-надзорных процедур, можно разделить на три вида: информационные гарантии, этические гарантии и статусные гарантии.

К информационным гарантиям относится обязанность контрольного (надзорного) органа при проведении контрольных (надзорных) мероприятий разъяснять контролируемому лицу его права, обязанности и ответственность, информировать о совершении в отношении его контрольных (надзорных) мероприятий, а также право контролируемого лица получать информацию о от контролирующих органов.

К этическим гарантиям стоит отнести запрет на принятие решений и совершение действий (бездействия), унижающих достоинство личности либо умаляющих деловую репутацию организации, индивидуального предпринимателя при организации и осуществлении государственного контроля (надзора).

К статусным гарантиям относятся права, предоставляемые лицам, в отношении которых осуществляются мероприятия по государственному контролю (надзору), в том числе право присутствовать при проведении проверки, давать объяснения, получать информацию, которая относится к предмету проверки, знакомиться с результатами проверки, право на возмещение вреда, причиненного вследствие действий (бездействия) при осуществлении государственного контроля (надзора), а также, что хотелось бы отметить отдельно, право на защиту своих прав в административном или судебном порядке, в том числе право на обжалование действий должностных лиц, повлёкших за собой нарушение прав контролируемых лиц при осуществлении государственного контроля (надзора). Федеральным законом «О государственном контроле» также предусмотрено право контролируемого лица привлекать

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

Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, его общественных представителей либо уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации к участию в проведении контрольных (надзорных) мероприятий.¹

Разрешение административно-правового спора (конфликта). В рамках административных контрольно-надзорных процедур контрольно-надзорным органом осуществляется, в соответствии с Федеральным законом «О государственном контроле», 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.

В результате проведения контрольных (надзорных) мероприятий устанавливается соответствие (несоответствие) деятельности контролируемого субъекта установленным нормативным требованиям, фиксация этого факта в решении, принимаемом по результатам проведённой проверки, исполнение данного решения, вплоть до привлечения лица к административной ответственности.

Касательно значения административных контрольно-надзорных процедур считаем необходимым отметить следующее.

Некоторыми учёными предлагается подходить к вопросу о значении административных процедур крайне широко, характеризуя это тем, что значение (в отличие от функций) представляет собой «глобальное понятие». Например, А. А. Никольская выделяет политическое, экономическое, идеологическое, философское значение административных процедур:

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

- политический аспект – административная процедура как гарант прав граждан в сфере государственного управления, как предел управленческого усмотрения, как средство оптимизации управления;
- экономический аспект – административная процедура является средством экономии ресурсов, повышение эффективности управленческого воздействия;
- идеологический аспект – административная процедура есть показатель политической и управленческой культуры всего общества, достижение определённой ступени развития системы национального права и правового регулирования;
- философский аспект – административные процедуры как элемент надстройки высокого порядка, абстракция высокого уровня.¹

Данная трактовка представляется нам весьма интересной, хотя и несколько широкой, тем более что некоторые аспекты (например, предел административного усмотрения) представляют, на наш взгляд, функции административных процедур, их роль в правовом регулировании. Поэтому не считаем возможным полностью разделить данную точку зрения.

Полагаем, что выявить значение административных контрольно-надзорных процедур означает необходимость определить их исключительное воздействие на административно-правовые отношения. На наш взгляд, рассматривая административные контрольно-надзорные процедуры, следует выявлять именно их юридическое значение.

Косвенно мы уже затрагивали данный вопрос, рассуждая о сущности контрольно-надзорных процедур. Административные процедуры опосредуют управленческую деятельность, в их рамках находит практическое выражение управленческая деятельность по осуществлению государственной функции.

¹ Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 71.

А. В. Мартыновым административные процедуры названы «динамической основой административно-надзорного производства»¹.

В рамках административных контрольно-надзорных процедур

- непосредственно реализуются полномочия органов исполнительной власти по осуществлению ими контроля (надзора);
- непосредственно реализуются права и обязанности контролируемых лиц;
- проводятся контрольные (надзорные) мероприятия, совершаются иные управленческие действия, направленные на достижение целей контроля (надзора);
- происходит оформление результатов проведённых проверочных мероприятий в виде издания индивидуального правового акта.

На основании вышеизложенного полагаем, что непосредственно юридическое значение административных контрольно-надзорных процедур заключается в том, что они выступают правовой формой осуществления контрольно-надзорной деятельности – юридически оформленной деятельности органа исполнительной власти, реализующего в рамках своей компетенции полномочия по контролю (надзору), внешне выраженной в совершении юридически значимых действий в соответствии с федеральными законами и подзаконными актами, регулирующими определённый вид государственного контроля (надзора) и вызывающей определённые правовые последствия.

По итогам рассмотрения сущности, роли и значения административных контрольно-надзорных процедур сделаем ряд промежуточных выводов.

1. Административные контрольно-надзорные процедуры являются неотъемлемой частью административно-процессуальной деятельности в целом и контрольно-надзорного производства в частности. По своей сущности данные административные процедуры являются юрисдикционными процедурами,

¹ Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Москва: NOTA BENE, 2010. С. 334.

направленными на разрешение индивидуального административного дела, в основе которого лежит административно-правовой спор (конфликт).

2. Разрешение вопроса о роли административных контрольно-надзорных процедур неразрывно связано с определением функций, которые выполняют такие процедуры. Полагаем, что административные контрольно-надзорные процедуры выполняют следующие функции: обеспечение законности при проведении государственного контроля и административного надзора; снижение административной дискреции при проведении контроля и надзора; минимизация коррупционных рисков; создание дополнительных гарантий защиты прав и законных интересов граждан и организаций при осуществлении федеральными органами исполнительной власти государственного контроля (надзора); разрешение административно-правового спора (конфликта).

3. Непосредственное юридическое значение административных контрольно-надзорных процедур заключается в том, что они являются правовой формой осуществления контрольно-надзорной деятельности – внешне выраженными и юридически оформленными действиями (совокупностью действий) органа исполнительной власти или иного учреждения, реализующего в рамках своей компетенции полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора), и вызывающих определённые правовые последствия.

§ 2. Понятие, признаки и содержание административных контрольно-надзорных процедур

Переходя к формулированию понятия административных контрольно-надзорных процедур, необходимо рассмотреть родственные ему понятия «процедура», «управленческая процедура» и «административная процедура».

Слово «процедура» происходит от французского *procédure*, в свою очередь возникшего из латинского глагола *prōcēdere*, означающего «продвигаться,

проходить, протекать»¹. С точки зрения Б. М. Лазарева, «под процедурой обычно понимают порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого-либо дела, решения, задания»². Однако управленческими процедурами, в понимании Б. М. Лазарева, являются не все административно-правовые процедуры, а только те, которые определяют порядок управленческой деятельности.³

С точки зрения В. Н. Протасова, юридическая процедура – это «структурированная правовыми отношениями система актов поведения, обладающая нормативной или индивидуальной моделью своего развития и служащая средством реализации основного, главного для нее правового отношения»⁴. О. В. Лазарева под правовой процедурой понимает «особый, нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности, обеспечивающий реализацию норм материального права и основанных на них материальных правоотношений, охраняемый от нарушения правовыми санкциями»⁵. С. З. Женетль даёт следующее определение: «Юридическая процедура есть закрепленная в нормах права последовательность (порядок) действий органов государственной власти, необходимая для осуществления нормативно установленных для них задач и функций»⁶.

По мнению Л. Л. Попова, А. В. Сладковой, административная процедура имеет место при реализации компетентными органами или должностными лицами задач и функций в сфере государственного управления: «административные процедуры устанавливают порядок действий необходимый для осуществления государством своих функций»⁷.

¹ Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов. Москва: Эксмо, 2005. С. 637.

² Управленческие процедуры / Б. М. Лазарев, И. Ш. Муксинов, А. Ф. Ноздрачев [и др.]; отв. ред. Б. М. Лазарев; АН СССР, Ин-т государства и права. М.: Наука, 1988. С. 5.

³ Там же. С. 5-31.

⁴ Протасов В. Н. Теория юридической процедуры: учебное пособие для вузов. Москва: Издательство Юрайт, 2024. С. 12.

⁵ Лазарева О. В. Правовая процедура. Саратов: Саратов. гос. акад. права, 2004. С. 4-5.

⁶ Женетль С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: дис. ... доктора юридических наук. Москва, 2008. С. 9.

⁷ Административные процедуры: монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 24.

Как указывает Ю. Н. Старилов, административные процедуры рассматриваются в теории административного права многоаспектно, в том числе как формы осуществления исполнительной власти, как административно-правовые акты, административный процесс, урегулирование правовых споров, административная юстиция, защита прав и свобод человека и гражданина. «Как бы они ни понимались в теории административного права и практике государственного управления, [административные процедуры] связываются с созданием специального правового порядка в осуществлении тех или иных управленческих действия или принятии соответствующих административных решений»¹.

Учёными-административистами выработаны разные подходы к пониманию административных процедур, однако, при всём их многообразии, в современном российском праве отсутствует законодательно определённое понятие административных процедур. Лишь в одном из подзаконных актов содержится легальное определение понятия административных процедур как «логически обособленных последовательностей административных действий при осуществлении государственного контроля (надзора), имеющих конечный результат и выделяемых в рамках осуществления государственного контроля (надзора)»².

Выделяют различные виды административных процедур (регистрационные, лицензионные, разрешительные и иные), поэтому понятие «административная процедура» необходимо рассматривать как родовое по отношению к понятию «контрольно-надзорная административная процедура».

Единого подхода к собственно определению понятия контрольно-надзорных административных процедур в современной науке административного права не существует.

¹ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 462-463.

² Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

Л. Л. Попов определяет контрольные процедуры как «урегулированную административно-процессуальными нормами совокупность последовательно совершаемых действий субъекта контроля по установлению соответствия деятельности подконтрольного объекта требованиям законности, целесообразности и эффективности»¹.

По мнению А. В. Мартынова, административно-надзорная процедура представляет собой систему последовательно совершаемых должностными лицами государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор, административных действий, оформляемых в промежуточных и окончательных решениях по каждому административно-надзорному производству, иными словами – установленная в административном регламенте последовательность действий должностных лиц при проведении проверки.²

А. И. Стахов понимает под административными процедурами государственного контроля и надзора систему установлений и правил, определяющих целенаправленность, вид, характер, последовательность, нормативную продолжительность (срочность), цикличность оформления действий и решений контрольно-надзорных органов, направленных на предупреждение, выявление, пресечение и устранение нарушений обязательных требований, а также установлений и правил, определяющих взаимное процессуальное положение органов государственного контроля и надзора контролируруемыми лицами.³

Категория «понятие» определяется как «форма мышления, в которой отражаются существенные признаки одноэлементного класса или класса однородных объектов»⁴. В рамках настоящего научного исследования такими

¹ Административные процедуры: монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 186.

² Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Москва: NOTA BENE, 2010. С. 380.

³ Стахов А. И. Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора: Учебное пособие. Москва: РГУП, 2017. С. 14.

⁴ Гетманова А. Д. Логика. Москва: Добросвет: Элит-2000, 2002. С. 31.

однородными объектами являются административные процедуры, поэтому для выведения понятия административных контрольно-надзорных процедур нам необходимо обобщить присущие им существенные признаки.

Во-первых, как было установлено нами ранее, административные контрольно-надзорные процедуры опосредуют управленческую деятельность по осуществлению государственных контрольных (надзорных) функций, в рамках данных процедур находит своё практическое выражение деятельность контрольно-надзорных органов.

Во-вторых, административные контрольно-надзорные процедуры имеют строгую направленность, их итоговая практическая цель – выявление наличия нарушений обязательных требований, установленных федеральными законами, подзаконными актами, либо отсутствия таких нарушений в деятельности контролируемых субъектов, минимизация риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований (часть 2 статьи 1 Федерального закона «О государственном контроле»)¹. Юридикто-правовой результат административной контрольно-надзорной процедуры – это разрешение индивидуального административного дела, в основе которого, как установлено нами ранее, лежит административно-правовой спор (конфликт), что указывает также на юрисдикционную сущность контрольно-надзорной процедуры.

В-третьих, административные контрольно-надзорные процедуры осуществляются специально уполномоченными государственными органами исполнительной власти, местными органами власти, иными учреждениями и их должностными лицами. Среди указанных органов (а таких в настоящее время насчитывается примерно 40) можно выделить не только федеральные службы, которые в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» осуществляют функции по контролю и надзору в установленной сфере

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

деятельности¹, но и федеральные министерства (например, осуществляемый Минкультуры России надзор за состоянием Музейного фонда Российской Федерации)², федеральные агентства (так, Рослесхоз реализует полномочия в сфере лесного надзора)³, а также госкорпорацию «Росатом», наделённую полномочиями по организации и осуществлению федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов федеральных ядерных организаций⁴.

В-четвёртых, (данный признак непосредственно связан с предыдущим) деятельность по организации и осуществлению органами исполнительной власти административных контрольно-надзорных процедур финансируется исключительно за счёт бюджетных средств. Не допускается требовать от поднадзорных субъектов оплаты каких-либо контрольных (надзорных) мероприятий.⁵ Социологические исследования фиксируют наличие положительного тренда в данном вопросе: представители предпринимательского сообщества указывают на снижение фактов уплаты неформальных платежей при проведении контроля (4,1 % опрошенных в 2023 году против 6,5 % представителей бизнес-сферы в 2022 году).⁶

¹ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

² Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1076 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за состоянием Музейного фонда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5452.

³ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1098 «О федеральном государственном лесном контроле (надзоре)» // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть II). Ст. 5528.

⁴ Приказ Госкорпорации «Росатом» от 04.05.2022 № 1/12-НПА «О утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов федеральных ядерных организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 21.08.2023).

⁵ Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Москва: NOTA BENE, 2010. С. 381.

⁶ Южаков В. Н. Оценка регулятивных издержек бизнеса в сфере контрольной (надзорной) деятельности: социологический анализ // Вестник Томского государственного университета. 2024. № 499. С. 88.

В-пятых, административная контрольно-надзорная процедура имеет своё содержание (элементы процедуры), протекает в рамках последовательно сменяющих друг друга стадий процедуры.¹

В-шестых, основу рассматриваемых административных процедур составляет проведение различных контрольных (надзорных) мероприятий, установленных статьёй 56 Федерального закона «О государственном контроле», среди которых центральное место занимают проверки. Проверочная деятельность связана как с текущим, постоянным и систематическим наблюдением за поднадзорным субъектом, так и непосредственной проверкой деятельности поднадзорного субъекта.²

В-седьмых, наряду с непосредственно проведением контрольного (надзорного) мероприятия, в рамках административной контрольно-надзорной процедуры осуществляются и иные административные действия, связанные с государственным контролем (надзором) и сопутствующие его проведению, в том числе планирование контрольных (надзорных) мероприятий, согласование ежегодных планов с органами прокуратуры, сбор информации о контролируемых лицах, их ранжирование по уровням риска и иные (например, в ходе осуществления федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций производится учёт объектов надзора, формируются контрольно-наблюдательные дела).³

В-восьмых, правила реализации административных контрольно-надзорных процедур должны быть нормативно закреплены. В соответствии с частью 2 статьи 7 Федерального закона «О государственном контроле» действия и решения контрольного (надзорного) органа и его должностных лиц должны быть

¹ Морозов С. А. К вопросу о понятии структуры и содержания контрольных (надзорных) административных процедур // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2023. № 3. С. 118.

² Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Москва: NOTA BENE, 2010. С. 380.

³ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1013 «О федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5400.

законными и обоснованными.¹ Сегодня источники регулирования административных процедур данного вида представлены как федеральными законами (в том числе имеющий основополагающее значение Федеральный закон «О государственном контроле»), так и подзаконными актами (административные регламенты, положения о видах контроля (надзора), иные сопутствующие акты). Более подробно современная система нормативного правового регулирования вопросов организации и осуществления административных контрольно-надзорных процедур будет рассмотрена нами далее.

В-девятых, административная контрольно-надзорная процедура строго формализована, равно как и её внешнее оформление, выраженное в принимаемом по результатам процедуры акте (часть 2 статьи 87 Федерального закона «О государственном контроле»), а также в иных документах, которые могут быть использованы в дальнейшем по конкретным юридическим делам, например, в ходе привлечения контролируемого лица к административной ответственности. Ненадлежащее оформление административной контрольно-надзорной процедуры может повлечь недействительность её результатов либо произвести иной негативный эффект, например, привести к невозможности использования документов в качестве доказательств.²

Несомненно, административные контрольно-надзорные процедуры обладают и иными признаками. Например, нельзя забывать, что существование административных контрольно-надзорных процедур неразрывно связано с защитой установленных Конституцией, иными федеральными законами прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций, обеспечением различных аспектов национальной безопасности и общественного порядка; проведение процедуры может иметь предупредительный либо профилактический

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

² Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 06.04.2023 № 88а-8016/2023 по делу № 2а-1707/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

характер.¹ Однако с учётом того, что правила юридической техники требуют от нас в процессе формулирования содержания понятия перечислять лишь сущностные, понятиеобразующие признаки², считаем правильным дать следующее определение административной контрольно-надзорной процедуры.

Административная контрольно-надзорная процедура (контрольно-надзорная процедура) – это урегулированная административно-правовыми нормами система 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.

Сформулировав определение контрольно-надзорной процедуры, считаем необходимым дополнительно заострить внимание на отличии её от смежных юридико-правовых конструкций, поскольку наличие семантически схожих между собой понятий (административная контрольно-надзорная процедура, административная процедура (действие), контрольное (надзорное) мероприятие, контрольное (надзорное) действие) может создать дополнительную путаницу.

Отличия контрольно-надзорной процедуры от административной процедуры (действия) в том качестве, в каком данный термин употребляется в текстах административных регламентах, нами уже затрагивались выше. Применяемый в регламентах термин «административные процедуры (действия)» в настоящее время мы считаем избыточным, создающим ненужную синонимичность, в связи с чем полагаем правильным использование понятия «административное действие». Указанные в действующих административных регламентах административные процедуры (действия) необходимо рассматривать

¹ Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Москва: NOTA BENE, 2010. С. 380.

² Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. М.: Юстицинформ, 2011. С. 119.

скорее как стадии административной процедуры, в рамках которых достигаются промежуточные результаты административной процедуры (планирование мероприятий по контролю, возбуждение административного дела и иные). Лишь в результате совершения всех обязательных действий будет достигнута цель контроля (надзора). Стадии процедуры вместе составляют собой структуру административной процедуры, но не являются таковыми каждая по себе.

Федеральным законом «О государственном контроле» введены понятия «контрольное (надзорное) мероприятие» и «контрольное (надзорное) действие». Интересно отметить, что термин «мероприятие» употребляется в тексте федерального закона более четырёхсот раз, термин «действие» – более ста раз, при этом законодателем не дано никакого их определения. Принимая новый закон, регулирующий осуществление государственного контроля и надзора, законодатель также отказался и от нормативного закрепления форм и методов государственного контроля и надзора. Этот отказ, по мнению А. В. Мартынова, «не привел к позитивным результатам, позволяющим более четко и понятно трактовать положения нового нормативного правового акта», хотя, как отмечает данный автор, следуя логике законодателя, контрольно-надзорные мероприятия следует рассматривать как формы государственного контроля и надзора, а контрольно-надзорные действия – как методы.¹

Считаем необходимым согласиться с данной позицией, поскольку добавление новых терминов к уже существующим, а также отказ законодателя от закрепления форм и методов государственного контроля в общем законе о госконтроле вносит дополнительную путаницу в правовую терминологию. При этом в специальных законах, регулирующих отдельные виды контроля, указание на формы контроля имеются. Указанные обстоятельства требуют от нас предпринять попытку уяснить соотношение терминов «контрольно-надзорная административная процедура», «административная процедура (действие)», «контрольное (надзорное) мероприятие», «контрольное (надзорное) действие»

¹ Мартынов А. В. Развитие новых форм и методов государственного контроля и надзора в условиях цифровой экономики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 11. С. 16.

при проведении исследования административных контрольно-надзорных процедур.

Анализ статей 67-75 Федерального закона «О государственном контроле» даёт нам основание полагать, что контрольное (надзорное) мероприятие представляет собой деятельность, в рамках которой органом, должностным лицом осуществляется получение информации (сведений, данных), предметов (в том числе товаров, результатов выполненных работ), образцов, документов и производится их оценка на предмет соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, соответствия требованиям к безопасности и качеству, оценка выполнения решений контрольного (надзорного) органа.

К контрольным (надзорным) действиям, в соответствии со статьями 76-85 Федерального закона «О государственном контроле», относятся осмотр, досмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, испытание, экспертиза и эксперимент). Контрольные (надзорные) действия совершаются в ходе проведения контрольного (надзорного) мероприятия (т.е. являются их частью) и непосредственно направлены на получение информации, объяснений, документов, проб и образцов, с использованием специального оборудования, технических приборов и тест-предметов или без таковых.

Можно вполне определённо сказать, что административное действие является частью административной контрольно-надзорной процедуры, а контрольное (надзорное) действие – частью контрольного (надзорного) мероприятия. Каково же соотношение конструкций контрольно-надзорной процедуры и контрольного (надзорного) мероприятия между собой?

А. В. Мартынов полагает, что контрольные (надзорные) мероприятия представляют по своей сути административные процедуры.¹ Неопределённость

¹ Мартынов А. В. Критический анализ общих положений Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред.

правового регулирования, возникшая после принятия федерального закона «О государственном контроле», напрямую влияет на неопределённость в этом вопросе, хотя такой нормативно-правовой акт, как закон, не должен способствовать неоднозначному толкованию процедурной деятельности органов публичной власти, но, напротив, создавать правовую определённость. Запутанность ситуации также создаёт тот факт, что проведение контроля и надзора в настоящее время регулируется как административными регламентами, так и сменившими их положениями о порядке проведения отдельных видов контроля (надзора).

Для нас несомненно, что контрольно-надзорная процедура как административная процедура – часть административного производства и административного процесса, представляет собой общее для рассматриваемых нами понятий явление. Она имеет свои цели, сроки, принципы, субъектов, стадии, направлена на достижение определённого правового результата. В рамках административной контрольно-надзорной процедуры совершаются различные административные действия, например, процедурой проведения проверок в рамках федерального государственного надзора в области использования атомной энергии, Ростехнадзором совершаются такие административные действия, как организация проверок (инспекций), проведение проверок (инспекций), оформление результатов проверок (инспекций), принятие предусмотренных законодательством мер.¹

Полагаем, что проверка как административное действие (процедура), установленная административным регламентом, и проверка как одно из контрольных (надзорных) мероприятий имеют одинаковую природу. Федеральным законом «О государственном контроле» проверки (документарные и выездные) рассматриваются наряду с контрольной закупкой, мониторинговой

А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 37.

¹ Приказ Ростехнадзора от 07.06.2013 № 248 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по федеральному государственному надзору в области использования атомной энергии» // Российская газета. 2013. № 175.

закупкой и прочими контрольными (надзорными) мероприятиями как однородные явления. Тем не менее возникают сомнения, возможно ли полагать, что контрольное (надзорное) мероприятие в рамках существующего нормативно-правового регулирования стоит рассматривать как разновидность административного действия, поскольку, на наш взгляд, понятие «мероприятие» является более широким, чем понятие «действие», и предполагает (как это весьма логично и предусмотрено Федеральным законом «О государственном контроле») наличие нескольких действий в составе мероприятия.

В данном случае нельзя не согласиться с мнением Ю. Ш. Никоновой, которая отмечает, что действие как *единичный* акт деятельности представляет собой определенную активность, которая вызвана необходимостью достижения поставленной цели. Каждое действие – это *отдельная единица* в структуре деятельности, а потому имеет свое место и функциональное предназначение.¹

При этом контрольное (надзорное) мероприятие является центральной частью административной контрольно-надзорной процедуры, правовой формой, в которой осуществляется государственный контроль и надзор, но сама процедура не ограничивается только мероприятием, в рамках неё производятся и иные действия.

Таким образом, находим возможным выстроить соотношение рассматриваемых нами терминов по следующей формуле: административная контрольно-надзорная процедура = контрольное (надзорное) мероприятие + иные административные действия (подготовка плана, принятие решения о проведении проверки, издание акта и иные).

Характеризуя содержание и структуру административных контрольно-надзорных процедур, необходимо прежде всего отметить, что в доктрине административного права не существует единого подхода к содержанию и структуре административных процедур, а имеется ряд хотя и схожих между собой

¹ Никонова Ю. Ш. О содержании средств, используемых в контрольно-надзорной деятельности // Научно-практические исследования. 2019. № 8-8 (23). С. 58-60.

в некоторых аспектах, но вместе с тем отличающихся друг от друга научных позиций.

Так, Ю. А. Тихомиров в качестве элементов административной процедуры выделяет процедурные правила, предназначенные для легального применения материально-компетенционных норм; типичный «набор» юридических действий и актов, совершаемых и принимаемых субъектами компетенции; стадии деятельности субъектов компетенции и связанных с ними других субъектов права, последовательность совершения юридических действий и их связь; сроки, продолжительность, периодичность совершения действий.¹

Ю. Н. Старилов включает в содержание административных процедур цель процедуры, нормативно-правовое регулирование, принципы административных процедур, порядок осуществления управленческих действий, рассмотрение и разрешение административных дел, исполнение принятых решений.²

Немецкий правовед Э. Шмидт-Ассманн выделяет в рамках «стандартной процедуры» следующие её составляющие: положения о полномочиях (компетенция органа власти, положения о принципе нейтральности); положения об участниках процедуры, их процессуальных правах; положения о доказательственном праве; положения о завершении административной процедуры (сроки, объявление решения, его обоснование, информирование участников о порядке обжалования, форма завершения процедуры).³

В. А. Зюзин выделяет среди элементов административных процедур стороны процедуры, их правовой статус, индивидуальные акты управления, сроки реализации процедуры.⁴

¹ Тихомиров Ю. А., Талпина Э. В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4 (64). С. 4.

² Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 464.

³ Шмидт-Ассманн Э. Кодификация законодательства об административных процедурах: традиции и модели // Ежегодник публичного права – 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М.: Инфотропик Медиа. 2017. С. 349.

⁴ Зюзин В. А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. С. 75.

М. В. Силайчев под элементами административной процедуры понимает предмет административной процедуры, стороны, их права и обязанности, доказательства, сроки, административно-процедурную форму.¹

К. В. Давыдов предлагает рассматривать содержание и структуру административных процедур в двух аспектах: в широком смысле, выделяя в качестве основных её элементов субъекты, их права и обязанности, условия реализации, принципы и результат процедуры, и в узком смысле, характеризуя структуру и содержание административной процедуры через составляющие их стадии – этапы, характеризующиеся определённым набором субъектов, действий, охваченных единой юридической целью.²

Анализируя представленные позиции, можно отметить, насколько разнообразно рассматривается в доктрине вопрос о содержании административных процедур, стремящимся наиболее полно охватить различные их элементы. Между тем нельзя не отметить, что всеми перечисленными учёными выделяются такие сходные между собой элементы, как «стадии..., последовательность совершения юридических действий» (Ю. А. Тихомиров), «порядок совершения юридических действий» (Ю. Н. Старилов), «сроки, объявление решения» (Э. Шмидт-Ассманн). По сути, речь идёт о конструировании структуры административной процедуры.

Авторы всех представленных выше точек зрения на содержание административных процедур не сводят его к простому перечислению стадий, в рамках которых выполняются управленческие действия; напротив, они подчеркивают сложность и многоаспектность содержания административных процедур. Полагаем, что, говоря о содержании административно-правовой процедуры, в том числе понимая последнюю и как деятельность уполномоченных органов исполнительной власти, и как особое правоотношение, необходимо рассматривать её содержание наиболее широко.

¹ Силайчев М. В. Правовая теория и практика административной процедуры: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. С. 105-106.

² Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... доктора юрид. наук. Нижний Новгород, 2020. С. 229-230.

Содержание контрольно-надзорной процедуры составляют следующие её элементы:

- нормативно-правовое регулирование вопросов организации и осуществления административной контрольно-надзорной процедуры;
- принципы контрольно-надзорной административной процедуры;
- цель административной процедуры;
- результат административной процедуры;
- участники административной процедуры и их правовой статус;
- порядок совершения административных действий, последовательность обязательных и факультативных стадий.¹

Нормативно-правовое регулирование. Для нормативно-правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур характерно сочетание федеральных законов и подзаконного регулирования. Из числа федеральных законов необходимо прежде всего выделить Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а также Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – *Федеральный закон «О защите прав юридических лиц»*). В рамках данных федеральных законов установлены формы ряда проводимых административных контрольно-надзорных процедур, порядок и сроки их проведения, принципы государственного контроля (надзора) и иные положения. Административные регламенты и положения о видах государственного контроля (надзора) уточняют положения федеральных законов, а кроме того, содержат нормы о применении административных процедур в случаях, когда контрольно-надзорная деятельность выведена из-под действия федерального закона

¹ Морозов С. А. О содержании контрольно-надзорных административных процедур // 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. А. В. Мартынов. М.: ООО Буки-Веди, 2023. С. 398.

(например, надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения).¹

Более подробно в рамках настоящего научного исследования вопросы и проблемы правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур будут исследованы нами далее.

Принципы контрольно-надзорной процедуры. Что касается принципов административных контрольно-надзорных процедур, то необходимо говорить о наличии общих (межотраслевых), отраслевых и специальных принципов, характерных для отдельных видов осуществляемого государственного контроля (надзора).

В качестве общих (межотраслевых) принципов стоит рассматривать принципы, установленные главой 2 Федерального закона «О государственном контроле». К ним относятся принципы законности и обоснованности, стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований, соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц, охраны прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц, недопустимости злоупотребления правом, соблюдения охраняемой законом тайны, открытости и доступности информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), оперативности при осуществлении государственного контроля (надзора).²

Отраслевые принципы административных контрольно-надзорных процедур, как указывает А. И. Стахов, можно выделить путём анализа федеральных законов, регулирующих некоторые виды государственного контроля и надзора.³ Например, принципы обеспечения безопасности дорожного движения, установленные статьёй 3 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О

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

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

³ Стахов А. И. Административное контрольно-надзорное производство: учебное пособие. Москва: РГУП, 2016. С. 30.

безопасности дорожного движения», являются принципами государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения.¹

К специальным принципам государственного контроля и надзора, по мнению А. И. Стахова, относятся нормы-принципы, на которых построены отдельные виды государственного контроля (надзора), например, принципы лицензионного контроля, принципы контроля за исполнением технических регламентов.² В частности, в число принципов лицензионного контроля входит принцип установления исчерпывающих перечней лицензионных требований.³

Цель контрольно-надзорной процедуры. Прежде чем охарактеризовать цель административных контрольно-надзорных процедур, считаем необходимым уточнить следующее.

Во-первых, в соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона «О государственном контроле» деятельность контрольно-надзорных органов должна быть направлена на «предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований»⁴.

Во-вторых, при выявлении цели административной процедуры необходимо определить предмет государственного контроля (надзора). К примеру, предметом федерального государственного метрологического надзора является соблюдение контролируруемыми лицами обязательных требований в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений.⁵

В итоге, опираясь на предмет контрольно-надзорной деятельности и содержание контроля (надзора) вообще, полагаем, что цель административной контрольно-надзорной процедуры – установление в результате проведённых

¹ Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

² Стахов А. И. Административное контрольно-надзорное производство: учебное пособие. Москва: РГУП, 2016. С. 30.

³ Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

⁴ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

⁵ Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1053 «Об утверждении Положения о федеральном государственном метрологическом контроле (надзоре) и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5431.

проверочных мероприятий соответствия (несоответствия) деятельности контролируемых лиц нормативно установленным правилам, соблюдения ими данных правил, зафиксированное в принятом по итогам проверки документе (акт, предписание, заключение, протокол об административном правонарушении).

Результаты контрольно-надзорной процедуры. В соответствии со статьёй 87 Федерального закона «О государственном контроле» к результатам проведённого контрольного (надзорного) мероприятия относятся:

- оценка соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований и (или) прекращение их нарушений (в том числе указание в акте проверки конкретных нарушенных требований);
- восстановление нарушенного положения;
- направление уполномоченным органам или должностным лицам информации для рассмотрения вопроса о привлечении к ответственности;
- незамедлительное применение мер по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или прекращению его причинения вплоть до обращения в суд с требованием об отзыве продукции, запрете эксплуатации зданий, транспортных средств и иных объектов, доведение информации об опасности до сведения граждан.¹

Участники процедуры и их правовой статус. Участников контрольно-надзорной административной процедуры можно разделить на три большие группы: контролирующие субъекты, контролируемые лица и иные участники процедуры.

К контролирующим субъектам относятся федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность и реализующие соответствующие полномочия (далее – органы государственного контроля (надзора), и их территориальные органы, а также их должностные лица, должностными регламентами которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного надзора.

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

Федеральным законом «О государственном контроле», положениями о проведении отдельных видов контроля (надзора), административными регламентами среди должностных лиц отдельно выделены такие участники административной контрольно-надзорной процедуры, как инспекторы – должностные лица, в должностные обязанности которых в соответствии с положением о виде контроля, должностным регламентом или должностной инструкцией входит осуществление полномочий по виду государственного контроля (надзора), в том числе проведение контрольных (надзорных) мероприятий (налоговый инспектор, государственный инспектор труда, государственный инспектор дорожного надзора, инспектор дорожно-патрульной службы, государственный инспектор в области охраны окружающей среды и другие). Права, обязанности инспектора, а также ограничения и запреты, связанные с исполнением полномочий инспектора, установлены статьями 29, 37 Федерального закона «О государственном контроле».

К контролируемым лицам относятся граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, в том числе осуществляющие предпринимательскую деятельность (индивидуальные предприниматели), коммерческие и некоммерческие российские и иностранные организации, их обособленные подразделения, объединения и их подразделения, не являющиеся юридическими лицами, если в соответствии с нормативными правовыми актами, устанавливающими обязательные требования, субъектами правоотношений являются организации, не являющиеся юридическими лицами.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные государственные и муниципальные органы выступают контролируемыми лицами в случае владения и (или) пользования производственными объектами, являющимися объектами контроля.

К иным участникам административной процедуры относятся лица, призванные оказывать содействие при её проведении. В соответствии с Федеральным законом «О государственном контроле» в их число входят свидетели, специалисты, эксперты и экспертные организации.

Порядок совершения административных действий. Последовательность совершаемых взаимосвязанных административных действий, объединённых в стадии, в результате чего реализуются полномочия органа исполнительной власти, происходит установление соответствия деятельности контролируемого лица установленным требованиям и издаётся итоговый юридический акт, представляет собой порядок совершения административных действий в рамках административной контрольно-надзорной процедуры.

Учёными-административистами выработаны различные подходы к вопросу о количестве и видах стадий административных процедур.

С точки зрения Л. Л. Попова, административно-процедурный процесс состоит из следующих стадий: возбуждение (заведение) административного дела, регистрация входящей документации; рассмотрение административного дела (анализ ситуации и документов); принятие решения; исполнение принятого решения.¹

Ю. Н. Стариков в качестве стадий административных процедур выделяет возбуждение административного производства, рассмотрение административного дела, принятие решения по административному делу (принятие административного акта), пересмотр решения по административному делу, исполнение решения по административному делу.² Аналогичные стадии, как «классические» и общие для всего административного процесса, выделяются В. Д. Сорокиным.³

С. Н. Махиной было предложено разделение стадий административной процедуры на стадии анализа и прогнозирования ситуации, требующей урегулирования, и выбор формы и метода управленческого воздействия; сбора информации и выработки проекта управленческого решения; принятия

¹ Административные процедуры: монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 32.

² Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 465.

³ Сорокин В. Д. Избранные труды. С.-Пб.: Юрид. центр Пресс. 2005. С. 237.

управленческого решения; организации исполнения решения; контроля за исполнением решения.¹

Подчеркнём, что поместить все имеющиеся административные процедуры в «прокрустово ложе» чёткой структуры невозможно, поэтому при анализе конкретных видов административных процедур всегда необходимо исходить из их специфики и, если это необходимо, вводить специальные или дополнительные стадии. Так, С. Н. Махина выделяет в рамках разрешительного производства специфические для него стадии: ведение реестра разрешений, переоформление разрешений, применение мер государственного принуждения за несоблюдение правил, требований и условий разрешительного режима.² К. И. Фамиевой выработан специальный подход к процедуре государственных и муниципальных закупок, включающей такие стадии, как планирование закупок, определение поставщиков, заключение и исполнение контрактов.³

Таким образом, стадии, общие для всех административных процедур, присущи и административным контрольно-надзорным процедурам, однако при рассмотрении структуры последних нельзя не учитывать специфику контрольно-надзорной деятельности.

В качестве особенности осуществления государственного контроля (надзора) необходимо выделить наличие предварительного «этапа», когда сам контроль (надзор) ещё не проводится, но уже совершаются активные управленческие действия по подготовке к нему: собирается информация, осуществляется планирование и прочее. Исследуя контроль как правовую форму деятельности, В. М. Горшенев, И. Б. Шахов выделили информационную сущность контроля как вида социального управления, указывая, что на информационном этапе проведения контроля «осуществляется поиск и сбор информации о

¹ Махина С. Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1999. С. 68.

² Акимов Л. Ю. Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практич. Пособие. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2018. С. 292.

³ Фамиева К. И. Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 8.

подконтрольном объекте, сопоставление фактического исполнения с намеченными целями, принятыми решениями»¹.

В соответствии с вышеизложенным считаем необходимым выделить в качестве особенности структуры административных контрольно-надзорных процедур непосредственно предшествующую проведению контрольного (надзорного) мероприятия стадию, целью которой является подготовка к осуществлению государственного контроля (надзора). В результате анализа нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации государственного контроля (надзора) нами установлено, что в рамках выделенной стадии осуществляются следующие действия.

Сбор сведений, необходимых для производства контрольных (надзорных) мероприятий. Приведённый выше тезис об информационной составляющей государственного контроля (надзора) находит своё подтверждение в законодательстве. В соответствии с частью 3 статьи 26 Федерального закона «О государственном контроле» органы государственного контроля (надзора) осуществляют сбор, обработку, анализ и учёт сведений об объектах контроля, используя для этого различные источники получения информации.² Собранные сведения используются в рамках подготовки к проведению контрольных (надзорных) мероприятий, в том числе для оценки имеющихся рисков в деятельности контролируемых лиц, разработки и утверждения индикаторов риска нарушения обязательных требований, отнесения объектов к различным категориям риска, формированию плана проведения контрольных (надзорных) мероприятий.

Например, в рамках федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций производится учёт объектов надзора посредством включения сведения о них в автоматизированную аналитическую систему, ведётся журнал учёта объектов надзора, формируются

¹ Горшенев В. М. Шахов И. Б. Контроль как правовая форма действительности. М.: Юридическая литература, 1987. С. 24.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

контрольно-наблюдательные дела на каждый объект. В соответствии с поступающими сведениями осуществляется отнесение объектов надзора к различным категориям риска (высокий, значительный, средний, низкий). Присвоение более высокой категории риска влияет на частоту проведения плановых проверок.¹

Планирование проведения контрольных (надзорных) мероприятий. В соответствии с Федеральным законом «О государственном контроле» контрольные (надзорные) мероприятия проводятся на плановой или внеплановой основе (по согласованию с органами прокуратуры либо при необходимости принять неотложные меры по предотвращению непосредственной угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям).² Например, если в рамках проведения выездного обследования в ходе государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации о применении контрольно-кассовой техники должностным лицом ФНС России установлено нарушение обязательных требований по соблюдению правил применения контрольно-кассовой техники при осуществлении расчётов, такое должностное лицо вправе незамедлительно провести контрольную закупку.³

Подзаконные акты, регулирующие вопросы организации и осуществления административных контрольно-надзорных процедур, по-разному определяют сроки планирования контрольных (надзорных) мероприятий. Например, положения о видах федерального государственного контроля (надзора) не содержат норм о сроках формирования ежегодных планов, в соответствии с частью 3 статьи 61 Федерального закона «О государственном контроле» порядок

¹ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1013 «О федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5400.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

³ Постановление Правительства РФ от 28.02.2022 № 272 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства Российской Федерации о применении контрольно-кассовой техники, в том числе за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2022. № 1. Ст. 1680.

формирования плана устанавливается Правительством Российской Федерации.¹ В соответствии с пунктами 9-12 Правил формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год проект плана до 1 октября года, предшествующего году реализации ежегодного плана, представляется на согласование в органы прокуратуры, затем до 20 ноября контрольно-надзорным органом осуществляется рассмотрение и учёт предложений прокуратуры, окончательно сформированный план утверждается до 15 декабря.² Напротив, для лицензионного контроля фармацевтической деятельности четкие сроки установлены непосредственно административным регламентом.³

При ответе на вопрос, входит ли подготовительная стадия в содержание административной контрольно-надзорной процедуры (ведь формально процедура начинается только в момент возбуждения административного дела), необходимо также учитывать, что осуществление контроля (надзора) фактически начинается в момент сбора информации, планирования проведения проверок, даже если в данный момент непосредственного взаимодействия с контролируемым лицом не происходит. Кроме того, в ряде административных регламентов как этап исполнения функции по государственному контролю прямо выделяется, например, «административная процедура планирования контрольно-надзорных мероприятий».⁴ Утвержденный ежегодный план является основанием для

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

² Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2428 «О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года» // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 565.

³ Приказ Минздрава России от 01.09.2017 № 585н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения государственной функции по осуществлению лицензионного контроля фармацевтической деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 07.02.2023).

⁴ См. Приказ Росздравнадзора от 28.07.2020 № 6720 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по осуществлению федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 09.02.2023).

проведения контрольных (надзорных) мероприятий, в связи с чем полагаем обоснованным включать действия по планированию и сбору сведений в структуру административных контрольно-надзорных процедур.

Возбуждение административного дела. Течение административной контрольно-надзорной процедуры продолжается стадией возбуждения административного дела, под которым понимается возникший в сфере правоприменительной деятельности публичных органов юридико-фактический вопрос, подлежащий разрешению в рамках административного производства, завершающегося принятием итогового решения – административного акта.¹

Административное дело, подлежащее разрешению в рамках контрольно-надзорной процедуры, обладает следующими признаками:

- его содержанием (предметом) является возникающий у органа государственного контроля (надзора) в инициативном порядке или в результате рассмотрения обращения юридико-фактический вопрос (ситуация), требующий проверки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований;
- данное административное дело имеет внешнефункциональную, а не внутриорганизационную направленность, может разрешаться как в пользу контролируемого лица, так и в пользу государства;
- разрешается компетентным контрольно-надзорным органом;
- требует применения органом государственного контроля (надзора) специальных норм, порядок рассмотрения и разрешения дела чётко регламентирован по стадиям;
- юридико-фактический вопрос, лежащий в основе административного дела, подлежит разрешению также с учётом правового регулирования, существующего в сфере, с которой связана деятельность контролируемого лица.²

¹ Кононов П. И. О понятии и видах административных дел в административном процессе // Журнал административного судопроизводства. 2018. № 2. С. 7.

² Вопрос о признаках административно-исполнительского дела был подробно рассмотрен П. И. Кононовым (см.: Кононов П. И. О понятии и видах административных дел в административном процессе // Журнал административного судопроизводства. 2018. № 2. С. 7-8).

Стадия возбуждения административного дела является обязательной стадией административных контрольно-надзорных процедур. Для возбуждения административного дела необходимо принятие управленческого акта в различных формах (в зависимости от вида государственного контроля), подписанного уполномоченным должностным лицом решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия¹, приказа или распоряжения о проведении проверки.² Распространённым видом таких актов является задание на проведение контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом, предусмотренное, в частности, при осуществлении органами МВД России федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения.

Проведение контрольного (надзорного) мероприятия и оформление его результатов. В рамках данной стадии органы государственного контроля (надзора) осуществляют рассмотрение и разрешение административного дела и выносят по нему решение.

В соответствии с действующим законодательством, центральным элементом административных контрольно-надзорных процедур являются контрольные (надзорные) мероприятия (проверки, рейдовые осмотры и иные). Федеральным законом «О государственном контроле» были введены новые формы контрольных (надзорных) мероприятий, такие как мониторинговая закупка, инспекционный визит, выездное обследование. Установлены сроки проведения контрольных (надзорных) мероприятий (так, например, рейдовый осмотр проводится в срок, не превышающий десяти дней).

К результатам контрольного (надзорного) мероприятия относятся оценка соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, создание условий

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

² Приказ Росздравнадзора от 28.07.2020 № 6720 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по осуществлению федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 09.02.2023).

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. По результатам контрольного (надзорного) мероприятия в день его окончания составляется акт. В случае выявления нарушений обязательных требований у контрольно-надзорного органа возникает обязанность (статья 90 Федерального закона «О государственном контроле»): выдать предписание об устранении нарушений; принять меры по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям; при выявлении признаков преступления или административного правонарушения – информировать об этом государственные органы или самостоятельно принять меры по привлечению виновных лиц к ответственности; принять меры по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений; рассмотреть вопрос о выдаче рекомендаций по соблюдению обязательных требований. В случае если нарушений не выявлено, сведения об этом также вносятся в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий.¹

Обжалование и пересмотр решения, принятого по результатам проведения контроля (надзора). Указанная стадия является факультативной для административных контрольно-надзорных процедур. Установлено досудебное и судебное обжалование решений контрольных (надзорных) органов, причём новеллой Федерального закона «О государственном контроле» является обязательное соблюдение процедуры досудебного обжалования. При этом отсутствие возможности для подачи жалобы в досудебном порядке признаётся судами в качестве обстоятельства, достаточного для подачи административного искового заявления в суд (например, таким препятствием признано отсутствие

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

опубликованных решений на портале Госуслуг, в связи с чем контролируемое лицо было лишено возможности подать жалобу в электронном виде).¹

Исполнение решения. На данной стадии реализация административной контрольно-надзорной процедуры завершается. В рамках стадии исполнения решения контрольно-надзорным органом (в соответствии со статьёй 92 Федерального закона «О государственном контроле» органы, вынесшие решения, осуществляют контроль за их исполнением) разрешаются вопросы о внесении изменений в сторону улучшения положения контролируемого лица, об отсрочке исполнения, о разъяснении способа исполнения решения, прекращении исполнения.

По истечении срока исполнения контролирующим органом проводится оценка исполнения решения. В случае выявления признаков того, что решение не исполнено либо исполнено ненадлежащим образом, выдаётся новое решение с указанием новых сроков его исполнения. При неисполнении предписания в установленные сроки контрольно-надзорным органом принимаются меры по обеспечению исполнения вплоть до обращения в суд с требованием о принудительном исполнении предписания, если такая мера предусмотрена законодательством (часть 2 статьи 96 Федерального закона «О государственном контроле»).

По итогам рассмотрения понятия, признаков и содержания административных контрольно-надзорных процедур, сделаем ряд промежуточных выводов.

1. Для административных контрольно-надзорных процедур характерен ряд признаков, отличающих их от иных видов административных процедур явлений (связь контрольно-надзорных процедур с защитой прав и свобод человека и гражданина, опосредование процедурами контрольно-надзорной деятельности,

¹ Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 29.08.2022 № 88а-23175/2022 // Официальный сайт Первого кассационного суда общей юрисдикции [Электронный ресурс]. URL: <https://1kas.sudrf.ru> (дата обращения: 08.06.2024).

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

специальные уполномоченные органы контроля (надзора) и иные). На основании выделенных нами признаков было сформулировано следующее определение контрольно-надзорной административной процедуры.

Административная контрольно-надзорная процедура – это урегулированная административно-правовыми нормами система 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.

3. Содержание административной процедуры представляет собой совокупность всех элементов процедуры, в число которых входит 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, т.е. порядок совершения административных действий.

4. В качестве особенности административных контрольно- надзорных процедур необходимо выделить стадию, предшествующую проведению непосредственно контрольного (надзорного) мероприятия, целью которой является подготовка к осуществлению контроля.

Таким образом, контрольно-надзорная процедура выстроена в рамках следующих стадий:

- стадия подготовки к проведению контрольных (надзорных) мероприятий;
- стадия возбуждения административного дела;
- стадия проведения контрольных (надзорных) мероприятий и оформления его результатов;

- стадия обжалования;
- стадия исполнения решения.

§ 3. Система и виды административных контрольно-надзорных процедур

Как уже было установлено нами ранее, административные контрольно-надзорные процедуры являются неотъемлемой частью административного процесса. В системе административных процедур процедуры осуществления государственного контроля (надзора) выделяют Ю. А. Тихомиров (как контрольные процедуры)¹, А. Г. Федощев и Н. Н. Федощева (процедуры осуществления контроля)², И. М. Машаров (административно-наблюдательные (контрольные, надзорные) процедуры)³, Р. С. Тихий (процедуры совершения юридических действий органами исполнительной власти: лицензирование, регистрация, контроль, надзор)⁴, И. М. Лазарев (контрольно-надзорные процедуры)⁵, Н. Г. Салищева (контрольно-надзорные процедуры)⁶, А. Б. Агапов (процедуры публичного надзора)⁷, О. В. Морозова (контрольно-надзорные процедуры как разновидность охранительно-ограничительных процедур)⁸ и ряд других учёных. К сожалению, стоит в очередной раз отметить, что отсутствие базового закона об административных процедурах, разрозненность подзаконного нормативно-правового регулирования отрицательно сказываются на единстве

¹ Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. Москва: [Москва Ю. Тихомиров], 2005. С. 615.

² Федощев А. Г., Федощева Н. Н. Административно-процессуальное право в схемах и определениях: учебное пособие. М.: Юрист, 2008. С. 23.

³ Машаров И. М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования. Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. С. 176-177.

⁴ Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (Регионально-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 76.

⁵ 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. С. 9.

⁶ Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2015. С. 20.

⁷ Агапов А. Б. Публичные процедуры: учебник для вузов. Москва: Издательство Юрайт, 2025. С. 113.

⁸ Морозова О. В. Административные процедуры в РФ, США и ФРГ: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2010. С. 45.

юридической теории и практики. Поэтому изучение административных контрольно-надзорных процедур как сложного правового явления невозможно без проведения классификации, разбиения процедур на виды по определённым критериям. По точному замечанию В. М. Сырых, классификация применяется для упорядочения исследуемого массива явлений, процессов: «множество различных неупорядоченных явлений весьма трудно изучать»¹. Как отмечают И. В. Понкин, А. И. Редькина, классификация выступает методом формирования и/или отражения реального или воображаемого порядка.²

Изучение данного вопроса необходимо начать с обзора научных позиций, посвященных вопросам классификации контрольно-надзорных процедур.

Ю. А. Тихомиров к контрольным процедурам относит общий порядок контроля, мониторинг реализации законов и иных правовых актов, специальные и тематические формы контроля, внутрисистемный порядок контроля, оценочные процедуры контроля.³

С. М. Зубарев, проводя классификацию административно-надзорных процедур, не только обратил внимание на различные их формы, но также и разделил процедуры в зависимости от органа, которые их осуществляют (Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, службы и агентства, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные).⁴

А. И. Стахов в рамках контрольно-надзорного административного производства выделяет процедуры подготовки контрольно-надзорной проверки государственного контроля и надзора, осуществляемых органами исполнительной власти; процедуры проведения контрольно-надзорной проверки государственного контроля и надзора, осуществляемых органами исполнительной власти;

¹ Сырых В. М. Подготовка диссертаций по юридическим наукам: настольная книга соискателя. М.: РАП, 2012. С. 280.

² Понкин И. В. Редькина А. И. Классификация как метод научного исследования, в частности в юридической науке // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 37. С. 253.

³ Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полн. курс. Москва, 2005. С. 615.

⁴ Административные процедуры: монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 187.

процедуры оценки результатов проверок государственного контроля и надзора, осуществляемых органами исполнительной власти.¹

А. В. Мартынов, исследуя административно-надзорные процедуры, провёл классификацию и выделил виды таких процедур в соответствии со следующими критериями:

– *общие административно-надзорные процедуры* (проведение проверки, ревизия, наблюдение, мониторинг), которые являются частью любого административно-надзорного производства, и *специальные административно-надзорные процедуры* (направление запросов, истребование документов, осмотр, опрос и иные), способствующие более правильному и эффективному административному надзору²;

– в зависимости от сферы, в рамках которой осуществляется административный надзор и его регулирования административными регламентами: процедуры проведения проверок субъектов страхового дела, контроля за качеством и безопасностью поднадзорной продукции при осуществлении её закупок для государственных нужд и другие административно-надзорные процедуры³.

Данный подход представляется нам более верным с юридико-практической точки зрения по следующим причинам:

– во-первых, хотя разрозненность нормативно-правового регулирования отрицательно сказывается на единстве юридической теории и практики в сфере регулирования и исследования административных процедур, нормативный материал в виде подзаконных актов, регулирующих различные виды административных контрольно-надзорных процедур, даёт нам надёжную опору для классификации;

¹ Стахов А. И. Административное контрольно-надзорное производство: учебное пособие. Москва: РГУП, 2016. С. 3.

² Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Москва: NOTA BENE, 2010. С. 390-391.

³ Там же. С. 357-370.

– во-вторых, состав контролирующих органов, совокупность проверяемых обязательных требований, конкретные совершаемые административные действия и ряд других признаков отличаются в зависимости от вида государственного контроля и надзора;

– в-третьих, в рамках ежедневной деятельности по осуществлению контроля и надзора уполномоченные органы и должностные лица опираются именно на порядки совершения административных действий, установленные надлежащим образом (правовые нормы федеральных законов, положений о видах государственного контроля (надзора), административных регламентов), а не на доктринальные разработки.

В рамках диссертационного исследования систематизация административных контрольно-надзорных процедур будет проведена нами с учётом обозначенных выше установок. Необходимо отметить, что как процедуры нами учитывались только последовательности совершаемых органами государственного контроля (надзора) административных действий, урегулированные в установленном порядке путём издания положения о виде контроля или административного регламента (иначе не соблюдается один из основных признаков административных процедур – их правовая регламентация).

Так, на основании **состава контрольных (надзорных) мероприятий**, осуществляемых в рамках административной контрольно-надзорной процедуры, считаем необходимым говорить о существовании *стандартных* контрольно-надзорных процедур и *специальных* контрольно-надзорных процедур.

Основой стандартных процедур, их «ядром», являются контрольные (надзорные) мероприятия, установленные Федеральным законом «О государственном контроле»: контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная проверка, выездная проверка, которые проводятся во взаимодействии с контролируемым лицом, а также наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности) и выездное обследование, проводимые без взаимодействия с контролируемым лицом.

К *стандартным* контрольно-надзорным процедурам, как правило, относятся большинство процедур, урегулированных положениями о виде контроля (надзора) и административными регламентами. При этом указанные нормативно-правовые акты позволяют выбрать для проведения контроля (надзора) необходимую форму контрольного (надзорного) мероприятия. Например, федеральный государственный контроль (надзор) за коллекторскими организациями допустимо проводить в форме инспекционного визита, документарной проверки и выездной проверки. Каждое из указанных мероприятий характеризуется собственными сроками проведения и составом контрольных (надзорных) действий, которые вправе совершать должностные лица органа государственного контроля (надзора), например, срок проведения инспекционного визита не может превышать один рабочий день, а срок проведения документарной проверки устанавливается в пределах десяти рабочих дней.¹

Анализ планов проведения контрольных (надзорных) мероприятий подтверждает, что в рамках контрольно-надзорной процедуры осуществляется одно контрольное (надзорное) мероприятие. Так, ежегодным планом проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на 2024 год ФССП России предусмотрено, что все контрольные (надзорные) мероприятия в отношении коллекторских организаций проводятся в форме выездных проверок.² Таким образом, мы можем говорить о существовании разновидностей административных контрольно-надзорных процедур, отличающихся между собой сроками проведения и контрольно-надзорным мероприятием, лежащим в основе процедуры.

¹ Постановление Правительства РФ от 23.12.2023 № 2272 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за деятельностью профессиональных коллекторских организаций, кредитных и микрофинансовых организаций, включенных в перечень кредитных и микрофинансовых организаций, в части осуществления ими действий, направленных на возврат просроченной задолженности» // СЗ РФ. 2024. № 1 (часть I). Ст. 166.

² Ежегодный план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на 2024 год // Официальный сайт ФССП России [Электронный ресурс]. URL: <https://fssp.gov.ru/> (дата обращения: 12.08.2024).

В основе *специальных* административных контрольно-надзорных процедур лежат мероприятия по контролю, отличающиеся от поименованных в Федеральном законе «О государственном контроле» (чаще всего такие процедуры регулируются административными регламентами). Например, в рамках федерального государственного надзора в области использования атомной энергии административным регламентом предусмотрены специальные административные контрольно-надзорные процедуры, основой которых являются такие контрольные мероприятия, как проверка (инспекция) и постоянный государственный надзор на объектах использования атомной энергии.¹

В рамках одного вида государственного контроля (надзора) могут существовать как стандартные, так и специальные административные контрольно-надзорные процедуры.

В качестве примера приведём федеральный государственный контроль (надзор) в области производства, использования и обращения драгоценных металлов и камней, в рамках которых существует контрольно-надзорная процедура по осуществлению федерального государственного пробирного надзора, а также контрольно-надзорная процедура по осуществлению постоянного государственного контроля (надзора) в отношении организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней.²

В рамках первой процедуры Федеральной пробирной палатой могут быть проведены инспекционный визит, документарная проверка, выездная проверка, рейдовый осмотр, то есть мероприятия, предусмотренные Федеральным законом «О государственном контроле».³

¹ Приказ Ростехнадзора от 07.06.2013 № 248 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по федеральному государственному надзору в области использования атомной энергии» // Российская газета. 2013. № 175.

² Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1015 «О федеральном государственном пробирном надзоре» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5402.

³ Там же.

Для второй процедуры установлены следующие мероприятия, проводимые Гохраном России при осуществлении постоянного государственного контроля (надзора):

- проверка соблюдения требований о проведении метрологических проверок средств измерений, применяемых при осуществлении сортировки и первичной классификации драгоценных камней;
- проверка соблюдения порядка формирования, утверждения и хранения контрольных и рабочих образцов драгоценных камней, устанавливаемого организациями;
- проверка соответствия контрольных образцов драгоценных камней и рабочих образцов драгоценных камней сопроводительным документам и другие¹.

Состав и наименование мероприятий, реализуемых в рамках второй процедуры, существенно отличаются от перечня, предусмотренного Федеральным законом «О государственном контроле», и отражают особенности данного вида контроля (надзора), а также специфику полномочий органа государственного контроля, что является для нас основанием для выделения их в отдельную группу.

По составу органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц полагаем целесообразным выделить *моносубъектные* административные контрольно-надзорные процедуры и *полисубъектные* административные контрольно-надзорные процедуры.

К *моносубъектным* относятся такие процедуры, в рамках которых государственный контроль (надзор) осуществляется должностными лицами одного федерального органа исполнительной власти, его территориальных подразделений. Типичным примером такой процедуры является административная контрольно-надзорная процедура по осуществлению

¹ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1015 «О федеральном государственном пробирном надзоре» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5402.

государственного надзора в сфере рекламы, уполномоченным органом в которой является ФАС России (антимонопольный орган).¹

В качестве моносубъектных контрольно-надзорных процедур можно также назвать процедуры осуществления контроля (надзора) за обработкой персональных данных (Роскомнадзор и его территориальные органы)², надзора в области транспортной безопасности (Ространснадзор и его территориальные органы)³, надзора за безопасностью людей на водных объектах (Государственная инспекция по маломерным судам МЧС России)⁴, надзор в области безопасности гидротехнических сооружений (Ростехнадзор и его территориальные органы)⁵ и иные виды надзора, в рамках которых контрольно-надзорные мероприятия осуществляются одним органом.

Не должно вводить в заблуждение регулирование проведения какого-либо вида государственного контроля (надзора) нормами одного нормативно-правового акта. Так, например, Положение о проведении федерального государственного контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств регулирует сразу две процедуры: процедуру осуществления контроля (надзора) за обращением лекарственных средств для медицинского применения (уполномоченным органом в данном случае является Росздравнадзор) и процедуру осуществления контроля (надзора) за обращением лекарственных средств для ветеринарного применения (уполномоченный орган – Россельхознадзор).⁶

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1073 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере рекламы» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5449.

² Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1046 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5424.

³ Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051 «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» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5429.

⁴ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1014 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за безопасностью людей на водных объектах» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5401.

⁵ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1080 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений» // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5510.

⁶ Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1049 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере обращения лекарственных средств» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5427.

К иной категории относятся *полисубъектные*, или *распределённые* административные контрольно-надзорные процедуры, в которых на стороне субъекта процедурных административно-правовых отношений – органа государственного контроля (надзора) выступают, в зависимости от своей компетенции и объекта контроля, различные государственные органы и их должностные лица. В качестве примера такой процедуры можно привести контрольно-надзорную процедуру, осуществляемую в рамках проведения федерального государственного контроля (надзора) за зерном и продуктами переработки зерна, ввозимыми в Российскую Федерацию из иностранных государств, где уполномоченными органами являются Россельхознадзор и ФТС России.¹

Однако полагаем, что наиболее яркой иллюстрацией полисубъектной процедуры является административная контрольно-надзорная процедура осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора), где для всех контрольных органов существует единый предмет государственного контроля (соблюдение санитарно-эпидемиологических требований, соблюдение обязательных требований в области качества и безопасности пищевой продукции и другие), единый набор контрольных (надзорных) мероприятий (выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная проверка, выездная проверка, выездное обследование, мониторинг безопасности) и правила их оформления. Различие проходит по уполномоченным органам: в соответствии с положением о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре), уполномоченными на проведение государственного контроля в данной сфере являются Главный государственный санитарный врач Российской Федерации, главный государственный санитарный врач по обслуживаемым организациям и обслуживаемым территориям ФМБА России, главные

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1079 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области обеспечения качества и безопасности зерна и продуктов переработки зерна» // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5509.

государственные санитарные врачи по объектам Минобороны России, ФСИН России, главный государственный санитарный врач МВД России, иные главные государственные санитарные врачи и должностные лица.¹

Указанный перечень должностных лиц наглядно подтверждает, насколько могут быть распределены полномочия по проведению государственного контроля (надзора) между органами исполнительной власти. Однако, на наш взгляд, основываясь на указанном выше единстве предмета и методов контроля, административных действий, мы не можем говорить о существовании различных процедур, а скорее – об особенностях проведения процедур одного вида.

Нельзя не отметить весьма логичное распределение административных контрольно-надзорных процедур по **области (сфере) общественных отношений**, к которой применяются обязательные требования, являющиеся предметом государственного контроля (надзора).

Приведём сокращённый перечень контрольно-надзорных процедур, урегулированных соответствующими положениями и административными регламентами, в зависимости от области осуществления государственного контроля.

В области *связи и информационных технологий* можно выделить административные контрольно-надзорные процедуры по осуществлению контроля (надзора) в области связи; в сфере электронной подписи.

В сфере *контроля за соблюдением требований к информации и её распространению* существуют административные контрольно-надзорные процедуры по осуществлению контроля (надзора) за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационных сетях (сети «Интернет»); за соблюдением законодательства РФ о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию; за обработкой персональных данных; в сфере идентификации и (или) аутентификации; в сфере

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1100 «О федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)» // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть II). Ст. 5530.

рекламы; за обеспечением защиты государственной тайны; за соблюдением законодательства РФ о средствах массовой информации.

В сфере *образования* выделяются административные контрольно-надзорные процедуры по осуществлению контроля (надзора) в сфере образования; контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований к проведению экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства РФ и выдаче иностранным гражданам сертификата.

В сфере *туризма* существуют контрольно-надзорные процедуры по осуществлению контроля (надзора) за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма; за деятельностью аккредитованных организаций, осуществляющих классификацию гостиниц, классификацию горнолыжных трасс, классификацию пляжей; за деятельностью организаций, включенных в реестр организаций, уполномоченных на проведение аттестации инструкторов-проводников.

В рамках осуществления государственного федерального контроля (надзора) за обеспечением *защиты прав потребителей* реализуются следующие процедуры контроля (надзора): в области защиты прав потребителей; в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов; в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; в сферах естественных монополий и в области государственного регулирования цен (тарифов).

В области *медицины и охраны здоровья* существуют следующие процедуры государственного контроля (надзора): за качеством и безопасностью медицинской деятельности; санитарно-эпидемиологического контроля (надзора); за обращением лекарственных средств медицинского назначения; за обращением лекарственных средств ветеринарного назначения; за обращением медицинских изделий; за обеспечением безопасности донорской крови и её компонентов; в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов.

В области *промышленности* можно выделить административные контрольно-надзорные процедуры по осуществлению контроля (надзора) в сфере

оборота древесины; процедуры строительного надзора; процедуры энергетического надзора; процедуры горного надзора.

В сфере *транспорта* существуют административные контрольно-надзорные процедуры по осуществлению контроля (надзора) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта; в области технического регулирования транспортных средств, топлива и электроэнергии; в области гражданской авиации; в области железнодорожного транспорта; на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве; за соблюдением правил технической эксплуатации внеуличного транспорта и правил пользования внеуличным транспортом; за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях.

Весьма широкий ряд административных контрольно-надзорных процедур опосредует обеспечение государственного контроля (надзора) в сфере *обеспечения безопасности*, в том числе контроля в области транспортной безопасности; в области безопасности дорожного движения; в области безопасного использования и содержания лифтов, подъемных платформ для инвалидов, пассажирских конвейеров (движущихся пешеходных дорожек), эскалаторов, за исключением эскалаторов в метрополитенах; в области безопасности гидротехнических сооружений; в области промышленной безопасности; за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса; в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения; за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны.

В области *предпринимательства* можно выделить административные контрольно-надзорные процедуры по осуществлению контроля (надзора) за деятельностью аккредитованных лиц; за деятельностью Национального объединения саморегулируемых организаций; за применением контрольно-кассовой техники; за деятельностью саморегулируемых организаций; за

деятельностью национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров; за коллекторскими организациями; за деятельностью аудиторских организаций.

Ранее нами уже разбирались контрольно-надзорные процедуры осуществления *пробирного надзора* и постоянного государственного контроля (надзора) в отношении организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней.

В сфере *сельского хозяйства* существуют административные контрольно-надзорные процедуры по осуществлению контроля (надзора) в области семеноводства в отношении семян сельскохозяйственных растений; в области обеспечения качества и безопасности зерна и продуктов переработки зерна; за зерном и продуктами переработки зерна, ввозимыми в Российскую Федерацию из иностранных государств; в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами; в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами в специализированных пунктах пропуска через государственную границу РФ; карантинный фитосанитарный контроль (надзор); карантинный фитосанитарный контроль (надзор) в пунктах пропуска через государственную границу РФ; ветеринарного контроля (надзора).

В области *культуры* выделяются административные контрольно-надзорные процедуры по осуществлению контроля (надзора) за сохранностью и учетом культурных ценностей, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ; за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия; контроль за учетом, комплектованием, хранением, использованием и обеспечением сохранности относящихся к национальному библиотечному фонду обязательного федерального экземпляра документов и книжных памятников, за состоянием Музейного фонда РФ; за соблюдением законодательства об архивном деле; в области содержания и использования животных в культурно-зрелищных целях.

В сфере *экологии* можно выделить административные контрольно-надзорные процедуры по осуществлению контроля (надзора) в области обращения с дикими животными, содержащимися в условиях неволи, государственный экологический контроль (надзор), в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, за проведением работ по активным воздействиям на гидрометеорологические процессы, геологический контроль (надзор), в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, охотничий контроль (надзор), земельный надзор, лесной надзор, надзор в области геодезии и картографии.

В области *атомной энергетики* можно выделить административные контрольно-надзорные процедуры по осуществлению контроля (надзора) за обеспечением безопасности транспортирования (перевозки) ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них, за исключением ядерных материалов, переданных в составе изделий Министерству обороны Российской Федерации; государственный учет и контроль ядерных материалов; надзор в области ядерной и радиационной безопасности при разработке, изготовлении, испытании, эксплуатации, хранении и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения и в области физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов на ядерных объектах; в области использования атомной энергии; постоянный государственный надзор на объектах использования атомной энергии.

Также можно отдельно выделить административные контрольно-надзорные процедуры осуществления метрологического контроля (надзора), процедуры осуществления контроля в сфере обеспечения трудовых прав, за проведением лотерей, за организацией и проведением азартных игр, за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, за реализацией органами исполнительной власти субъектов РФ своих полномочий, контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в сфере миграции и прочие.

Необходимо отметить, что система административных контрольно-надзорных процедур является подвижной и динамически развивающейся. Так, в 2023 году можно констатировать появление новой процедуры – осуществления Минюстом России государственного контроля за деятельностью иностранных агентов. Государственный контроль осуществляется посредством проведения контрольных мероприятий в форме проверок.¹

Таким образом, 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).

¹ Постановление Правительства РФ от 14.01.2023 № 18 «Об утверждении Положения о государственном контроле за деятельностью иностранных агентов» // СЗ РФ. 2023. № 4. Ст. 640.

Глава 2. Проблемы правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур

§ 1. Система нормативного правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур

Как было установлено нами в предыдущих частях настоящего исследования, административные контрольно-надзорные процедуры представляют собой сложную и разветвлённую систему, включающую в себя, помимо собственно административных действий, также набор принципов, целей, органов государственного контроля и их должностных лиц, административных актов и иных элементов. Внутри этой сложной системы развиваются административно-процедурные отношения, являющиеся частью общественных отношений, которые в соответствии с классификацией, проведённой В. И. Цыгановым, относятся к сфере отношений по поводу управления обществом, прежде всего – государственного регулирования.¹ Это означает, что общественные отношения, становясь в процессе реализации административной процедуры правоотношениями, должны быть надлежащим образом урегулированы, в первую очередь, для удовлетворения организационных потребностей самого общества. Иначе, по меткому выражению В. А. Юсупова, «без их удовлетворения оно распадётся на отдельные индивидуумы»².

Как через всякое правовое регулирование, так и через правовое регулирование организации и осуществления административных контрольно-надзорных процедур реализуются присущие праву функции, благодаря чему достигается ряд важных целей.

¹ Цыганов В. И. Теория государства и права: тезисы лекций. Нижний Новгород: ННГУ им. Н. И. Лобачевского, 2015. С. 101.

² Юсупов В. А. Философия административного права: монография. Волгоград: Волгоградский ин-т экономики, социологии и права, 2009. С. 11.

Во-первых, через правовое регулирование проявляются регулятивная и охранительная функции права. Профессор С. С. Алексеев выделял статическую и динамическую стороны данных функций.¹ Регулятивная статическая функция воздействует на общественные отношения посредством закрепления процедурных отношений, правового статуса субъектов таких отношений (компетенции органов государственного контроля, прав и обязанностей контролируемых лиц, экспертов, специалистов и иных субъектов). Регулятивная динамическая функция выражается в воздействии на процедурные отношения посредством оформления их движения, развития, т.е. право направлено на обслуживание правовыми средствами контрольно-надзорной деятельности.

Охранительная функция права в контексте контрольно-надзорных административных процедур проявляется через применение мер административного принуждения как в процессе осуществления контроля (надзора), так и по его итогам.²

Во-вторых, наличие нормативно установленных правил поведения (процедурных правовых норм) оказывает профилактическое воздействие. Охранительная функция права, как отмечает Л. А. Морозова, «проявляет своё действие не только тогда, когда совершено правонарушение, но имеет и превентивное (предупредительное) действие. Иначе говоря, ее назначение – предупреждать о негативных последствиях, которые могут наступить, если лицо не соблюдает установленные правом запреты»³.

В-третьих, необходимо учитывать, что законность как динамичная характеристика закона включает в себя, согласно Ю. А. Тихомирову, несколько элементов правопонимания и поведения: качество закона, эффективность закона, действия обеспечивающих институтов, степень влияния норм на социально-экономическое развитие.⁴ Поэтому качественный нормативный материал,

¹ Морозова Л. А. Теория государства и права. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. С. 186.

² Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Москва: NOTA BENE, 2010. С. 159-160.

³ Морозова Л. А. Указ. соч. С. 186.

⁴ Законность: теория и практика: монография. Москва: Контракт, НИЦ ИНФРА-М, 2017. С. 38.

высокий уровень юридической техники, непротиворечивость норм, регулирующих организацию и реализацию административных контрольно-надзорных процедур, являются дополнительной гарантией законности при осуществлении государственного контроля и надзора.

В-четвёртых, правовое регулирование административных контрольно-надзорных процедур несёт в себе ограничительные механизмы. Ранее нами уже рассматривалась такая функция контрольно-надзорных процедур, как ограничение административной дискреции, подчёркивалась их роль в сокращении коррупциогенных факторов. На наш взгляд, основную роль в этом играет правовое регулирование процедур, посредством правовых норм подробно закрепляющее состав и перечень административных действий, устанавливающее виды и формы юридических актов, конкретизирующее сроки проведения контроля, ограничивающее компетенцию органов государственного контроля.

Среди источников нормативного правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур можно традиционно выделить источники федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации и муниципального уровня.

Федеральный уровень регулирования. Указанный уровень является основным в системе нормативного правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур, чему имеется ряд причин. Именно на федеральном уровне приняты и действуют основные федеральные законы, регулирующие федеральный государственный контроль (надзор): Федеральный закон «О государственном контроле» и Федеральный закон «О защите прав юридических лиц». Кроме того, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации принимаются положения о видах федерального государственного контроля (надзора), которые конкретизируют, какие именно административные контрольно-надзорные процедуры реализуются органом исполнительной власти в рамках определённого вида контроля (надзора).

Исходя из указанных обстоятельств, в рамках федерального уровня можно выделить несколько его составляющих в зависимости от юридической силы и роли нормативно-правовых актов:

- конституционно-правовое регулирование;
- федеральные законы;
- подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие организацию и осуществление государственного контроля (надзора);
- вспомогательные и сопутствующие акты.

Конституционно-правовое регулирование. Как указывает профессор С. А. Авакьян, «само существование общества, возникающие в нем политические отношения требуют конституционно-правового фундамента»¹. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации, законы и иные акты, принимаемые в России, обязаны соответствовать положениям Конституции.² Поэтому крайне важно помнить, что соблюдение установленных Конституцией России принципов, прав и свобод при осуществлении государственного контроля и надзора является важнейшей гарантией законности. Нарушение, несоблюдение данных прав должно влечь отмену административных актов, принимаемых в рамках контрольно-надзорной административной процедуры.

Федеральные законы. Говоря о федеральных законах, необходимо подчеркнуть их значение как основы процедурных правоотношений. Федеральные законы определяют правовой статус участников процедуры и регулируют основные элементы контрольно-надзорных административных процедур.

Ранее нами уже отмечалось значение Федерального закона «О государственном контроле» и Федерального закона «О защите прав юридических лиц» как основных актов в данной сфере, однако стоит отметить, что ряд

¹ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 томах. Том 1. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. С. 25.

² Конституция Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 16.08.2023).

вопросов осуществления контрольно-надзорных административных процедур (как правило касающихся функций и полномочий контролирующего органа, положений о передаче информации, видах и сроках проверок и др.) закреплены в том числе федеральными законами, регулируемыми отдельные сферы жизнедеятельности государства и общества, среди которых:

– *Жилищный кодекс Российской Федерации*: предмет государственного жилищного надзора, основания для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок (до вступления в силу Федерального закона «О государственном контроле» также регулировались вопросы правового статуса контролируемых лиц)¹;

– *Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации*: государственный портовый контроль за судами, находящимися в морском порту, и за судами, выходящими в море²;

– *Лесной кодекс Российской Федерации*: предмет государственного лесного надзора, надзора в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними³;

– *Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»*: государственный контроль (надзор) в сфере государственного оборонного заказа; контроль, непосредственно связанный с обеспечением обороны; государственный контроль за деятельностью в области военно-технического сотрудничества⁴;

– *Федеральный закон от 08.11.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»*: контроль за оборотом наркотических

¹ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

² Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

³ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

⁴ Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600.

средств, психотропных веществ и их прекурсоров (в том числе требования об отчётности)¹;

– *Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе»*: осуществление наблюдения в национальной платёжной системе, в том числе виды действий (сбор и анализ информации, оценка деятельности, подготовка предложений)².

Данный перечень можно продолжать и далее, некоторые аспекты, затрагивающие административные контрольно-надзорные процедуры также содержатся в Градостроительном, Налоговом кодексах Российской Федерации, Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, Федеральных законах «О валютном регулировании и валютном контроле», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», «Об оружии», «Об аудиторской деятельности», «О несостоятельности (банкротстве)», «Об оценочной деятельности», «О кадастровой деятельности», «О саморегулируемых организациях», «О защите конкуренции», Законе РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и иных. В качестве одного из последних законодательных актов необходимо отметить Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», регулирующий такие элементы процедуры осуществления контроля за соблюдением законодательства об иностранных агентах, как предмет, основания проведения проверок, виды проверок.³

Анализ приведённого перечня позволяет сделать однозначный вывод о том, что отдельные элементы контрольно-надзорных процедур регулируется множеством федеральных законов, однако, основываясь только на законодательном регулировании, невозможно получить полное представление о

¹ Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

² Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе» // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

³ Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // СЗ РФ. 2022. № 29 (часть II). Ст. 5222.

контрольно-надзорной процедуре. Конечно, наиболее подробно исследуемые нами процедуры регулируются посредством подзаконных нормативно-правовых актов, но, на наш взгляд, наличие специального закона придаёт устойчивость всей системе нормативно-правового регулирования, выступает основой для подзаконного административного нормотворчества.

Конечно, рассуждая о подобном законе, нельзя не затронуть вопрос принятия федерального закона об административных процедурах в целом. Н. И. Побежимова указывает, что такой закон «должен дать существенные гарантии правам граждан»¹. Как декларирует в одной из своих работ Ю. Н. Старилов, «российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства»². Тем более что законы об административных процедурах давно стали частью правовых порядков не только таких государств, как Австрия (1925), США (1946), Швейцария (1968), ФРГ (1976), Япония (1993), но и постсоветских государств, например, Латвии (Закон «Об административной процедуре», 2004), Таджикистана (Кодекс об административных процедурах, 2007), Белоруссии (Закон «Об основах административных процедур», 2008), Казахстана (Административный процедурно-процессуальный кодекс, 2020).

В России с конца девяностых годов прошедшего века были предложены различные проекты такого закона:

- проект федерального закона «Об административных процедурах» К. Экштайна³, признаваемый некоторыми авторами не вполне завершённым⁴;
- внесённый в Государственную Думу депутатом В. В. Похмелкиным проект федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» (отклонён в 2009 году в первом чтении). Интересно, что статья 2 указанного

¹ Побежимова Н. И. К вопросу об административных процедурах // Право и практика. 2012. № 1. С. 75

² Старилов Ю. Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. 2015. № 3 (22). С. 20.

³ См. Федеральный закон «Об административных процедурах»: инициативный проект с комментариями разработчиков. М.: Комплекс-Прогресс. 2001. 183 с.

⁴ Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. доктора юрид. наук. Нижний Новгород. 2020. С. 515.

проекта, устанавливая перечень отношений, регулируемых законодательством об административных процедурах, даже не упоминает об отношениях, складывающихся в ходе осуществления государственного контроля и надзора¹;

– внесённый в Государственную Думу депутатами Л. К. Слиской и А. И. Романчуком проект федерального закона № 284733-3 «Об основах административных процедур» 2003 года (снят с рассмотрения Государственной Думы через неделю после внесения). Сфера применения данного закона сформулирована авторами крайне широко: «общие начала регулирования отношений, возникающих между органами публичной администрации и гражданами, их организациями (юридическими лицами) в связи с осуществлением публичной власти и изданием, изменением или отменой индивидуальных административных актов по результатам административных процедур рассмотрения административных дел»². Стоит отметить, что данный законопроект получил крайне критический отзыв Правительства Российской Федерации;

– проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах» К. В. Давыдова (2016). В данном проекте контрольно-надзорная деятельность органов государственной власти не выведена за пределы правового регулирования, что даёт основание полагать, что указанный законопроект является основой и для контрольно-надзорных процедур³;

– проект федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» П. И. Кононова и А. И. Стахова (2017), в котором производство по осуществлению различных видов государственного контроля и

¹ Проект федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» // СОЗД [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 03.09.2023).

² Проект федерального закона № 284733-3 «Об основах административных процедур» // СОЗД [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 03.09.2023).

³ Давыдов К. В. Проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 57.

надзора, в том числе административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, вынесено за пределы регулирования закона.¹

В зарубежных правовых порядках вопрос регламентации контрольно-надзорных административных процедур в составе общего закона об административных процедурах решается в различных формах.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 2 белорусского закона «Об основах административных процедур» его действие распространяется на отношения, возникающие при осуществлении административных процедур, за исключением организации и проведения проверок контролирующими (надзорными) органами (в том числе налоговых проверок).² Статья 6 Закона Литвы «О публичном администрировании» относит к основным областям публичного администрирования надзор или контроль за осуществлением административных актов³, но выделяет отдельно надзор за деятельностью хозяйствующих субъектов, в том числе различаются основания начала административной процедуры и процедуры проверки субъекта предпринимательской деятельности (жалоба и план/инициатива надзорного органа соответственно), что говорит нам о несовпадении между административными процедурами и процедурами проведения проверок по законодательству Литвы. Статья 3 Закона Узбекистана «Об административных процедурах» не исключает контрольно-надзорные отношения из сферы применения закона.⁴

Таким образом, анализ проектов федеральных законов, некоторых зарубежных нормативно-правовых актов, посвящённых регулированию административных процедур, показывает, что существуют две модели законодательного регулирования контрольно-надзорных административных

¹ Кононов П. И., Стахов А. И. О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 44.

² Закон Республики Беларусь от 28.10.2008 № 433-З «Об основах административных процедур» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.by/> (дата обращения: 03.09.2023).

³ Закон Литовской Республики от 17.06.1999 № VIII-1234 «О публичном администрировании» // Сейм Литовской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/> (дата обращения: 03.09.2023).

⁴ Закон Республики Узбекистан от 08.01.2018 № ЗРУ-457 «Об административных процедурах» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/ru/> (дата обращения: 19.08.2024).

процедур: в общем законе об административных процедурах или в рамках отдельного акта. Также высказываются предложения о создании Административно-процессуального кодекса (закона) с выделением в нём Особенной части, содержащей нормы о регулировании различных видов административно-распорядительных, административно-принудительных и административно-защитных производств.¹

Нельзя не отметить, что процедуры, используемые в процессе осуществления государственного контроля и надзора, отделяются большинством авторов от прочих административных процедур. Ранее нами уже указывалось, что для надлежащего нормативно-правового регулирования необходим специальный закон об административных контрольно-надзорных процедурах. Объяснением этому служит, по нашему мнению, тот факт, что законы об административных процедурах регулируют (направлены на регулирование) позитивные административные процедуры, связанные с рассмотрением жалоб, государственной регистрацией и прочим, в то время как административные контрольно-надзорные процедуры являются юрисдикционными процедурами, где в основе разрешаемых административных дел лежит административно-правовой спор.

Что касается выделения в предполагаемом законе об административных процедурах Особенной части, посвящённой процедурам различных видов, то, на наш взгляд, подобный шаг вызывает дополнительные усложнения, не идущие на пользу правовому регулированию. Полагаем, что такой закон (кодекс) будет представлять собой крайне перегруженный нормами акт, в котором в то же время возможна недостаточная детализация процедур по причине их многообразия. Усложнение развития общественных отношений и жизнедеятельности общества государства может повлечь за собой ситуацию, когда какие-то процедуры не будут урегулированы нормами закона. Считаем необходимым также поддержать точку зрения М. В. Силайчева, что «в связи с включением в Закон об

¹ Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис. канд. юрид. наук. Москва. 2005. С. 59-65.

административных процедурах Особенной части, может оказаться, что была создана не кодификация, а инкорпорация (то есть просто механическое объединение) административно-процессуальных норм»¹.

Согласимся с мнением Н. Г. Салищевой, Е. А. Абросимовой, что закон об административных процедурах «должен стать основой для целой «семьи» специальных законов, регламентирующих детально, исходя из объективно существующих особенностей, отдельные административные процедуры (в некоторых случаях, вероятно, достаточно разработка и принятие соответствующего регламента)»². К числу отдельных административных процедур Н. Г. Салищевой и Е. А. Абросимовой отнесены в том числе и процедуры осуществления контрольно-надзорных функций.

Поэтому, не умаляя необходимости принятия закона, устанавливающего основы осуществления в Российской Федерации административных процедур, поддерживаем точку зрения, согласно которой речь стоит вести скорее о двухуровневой системе законодательства об административных процедурах, где закон об административных процедурах станет основой для специальных законов об отдельных видах процедур.

Между тем в отсутствие базового закона об административных процедурах в Российской Федерации вполне осуществляется построение второго уровня системы, который в частности представлен Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (регулирование позитивных процедур), федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле», а также действующим в настоящее время Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В отношении последнего отметим, что несмотря на

¹ Силайчев М. В. Федеральный закон «Об административных процедурах» – предмет правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 2 (5). С. 68.

² Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. Административная реформа и административный процесс в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2005. № 3. С. 153.

наличие более современного нормативного правового акта (Федерального закона «О государственном контроле»), Федеральный закон «О защите прав юридических лиц» не утратил своего значения. Его действие в отношении ряда видов государственного контроля (в сфере миграции, в сфере соблюдения законодательства о государственном оборонном заказе, за деятельностью некоммерческих организаций и иных) было продлено до 31 декабря 2025 года.¹

Данным законом устанавливаются виды осуществляемого в Российской Федерации административного надзора (федеральный и региональный государственный контроль или надзор), регулируются элементы контрольно-надзорных процедур, в том числе принципы осуществления государственного контроля и надзора, порядок организации и проведения проверок, правовой статус участников процедур, вопросы взаимодействия органов государственной власти при проведении проверок.²

В настоящее время основным законом, регулирующим контрольно-надзорную деятельность, является Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Ранее нами неоднократно обращалось внимание на его ведущую роль в конструировании административных контрольно-надзорных процедур, в нём охвачено большинство вопросов регулирования осуществления государственного контроля и надзора. Можно подчеркнуть, что данный федеральный закон является по-настоящему одним из тех специальных законов, формирующих «второй уровень» системы законодательства об административных процедурах,

Между тем нельзя оставить без внимания существующую в научном сообществе критику данного закона.

¹ Федеральный закон от 08.08.2024 № 310-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 33 (Часть II). Ст. 5006.

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» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

Как и Федеральный закон «О защите прав юридических лиц», Федеральный закон «О государственном контроле», фактически являясь законом об административных процедурах, обходит стороной данное наименование, а также, как было указано нами выше, не закрепляет нормативно формы и методы осуществления государственного контроля. Кроме того, данный федеральный закон усложнил систему правового регулирования контрольно-надзорных процедур на подзаконном уровне, добавил к уже существующим административным регламентам положения о видах контроля (надзора), которые призваны заменить регламенты, но в настоящее время сделали это лишь частично.

Эксперты также указывают на такой существенный недостаток закона, как чрезмерные изъятия из сферы его деятельности различных видов контроля и надзора. «При столь обширно понимаемой факультативности применения базового закона о контроле он перестает выполнять свои функции регулятора и становится рекомендательным документом методического характера. Из-за этого, ... ряд новых институтов на практике так и не заработал либо был внедрен лишь в единичные виды контроля. В этом смысле гибкость базового закона о контроле представляется чрезмерной»¹.

Кроме того, закон сохранил объединение контроля и надзора «под одной крышей», не разграничив их. Указанное обстоятельство, по мнению А. В. Мартынова, является ошибкой законодателя.²

Подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие организацию и осуществление государственного контроля (надзора). Если федеральные законы представляют собой основу для контрольно-надзорных процедур, то подзаконные нормативные правовые акты, прежде всего положения о видах контроля (надзора), а также административные регламенты (всё ещё

¹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад. 2020–2021. М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 73.

² Мартынов А. В. Критический анализ общих положений Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 38.

остающиеся действующими в настоящее время) конкретизируют детали осуществления административных контрольно-надзорных процедур.

Обязанность по принятию административных регламентов, регулирующих порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора), установлена пунктом 2 статьи 2, пунктом 3 статьи 4 Федерального закона «О защите прав юридических лиц». В соответствии с указанными нормами, в административных регламентах, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими федеральный государственный контроль (надзор) в соответствии со своей компетенцией, закрепляются сроки и последовательность административных процедур.¹

В соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона «О государственном контроле», порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) устанавливается положением о виде федерального государственного контроля (надзора), утверждаемым Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.²

Положения и регламенты представляют собой своеобразную «надстройку», детализирующую различные практические аспекты деятельности органов исполнительной власти при осуществлении ими контрольно-надзорной функции, в том числе непосредственно предмет контроля (надзора), состав контрольных (надзорных) мероприятий и административных действий, которые могут быть реализованы в процессе осуществления контроля (надзора), полномочия должностных лиц контрольно-надзорных органов, сроки осуществления административных действий.

Более подробно положения о видах контроля (надзора) как нормативная основа для закрепления и реализации административных контрольно-надзорных

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» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

процедур, а также современная роль административных регламентов, будут проанализированы нами в следующем параграфе.

Вспомогательные и сопутствующие акты. Говоря об административных контрольно-надзорных процедурах, нельзя не упомянуть подзаконные нормативные правовые акты, имеющие значение дополнительных, непосредственно не содержащих процедурные правила, но тем не менее оказывающие влияние на порядок и сроки осуществления контрольно-надзорных административных процедур.

К таким подзаконным нормативным правовым актам следует отнести, в том числе:

- индикативные показатели для федерального государственного контроля (надзора);
- правила формирования и подготовки ежегодного плана проведения контрольных (надзорных) мероприятий на очередной плановый год;
- правила и формы взаимодействия контрольно-надзорных органов и органов прокуратуры;
- подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие особенности проведения административных контрольно-надзорных процедур в неординарных обстоятельствах;
- исчерпывающие перечни сведений, которые могут запрашиваться должностными лицами;
- перечни актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий при осуществлении государственного контроля;
- проверочные листы (списки контрольных вопросов) и иные виды вспомогательных актов.

Индикативные показатели применяются, в соответствии с частью 2 статьи 30 Федерального закона «О государственном контроле», для мониторинга контрольной (надзорной) деятельности, её 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.¹ Перечни индикативных показателей довольно схожи для различных видов государственного контроля (надзора). Например, для федерального государственного контроля (надзора) в области связи применяется 24 показателя, содержащие сведения за отчётный период:

- о количестве проведённых контрольных (надзорных) мероприятий, профилактических мероприятий;
- о результатах контроля (надзора): количестве объявленных предостережений, количестве мероприятий, в результате которых установлены нарушения обязательных требований либо возбуждены дела об административных правонарушениях, о суммах наложенных административных штрафов;
- о согласовании контрольных (надзорных) мероприятий с органами прокуратуры;
- о количестве учтённых объектов контроля и контролируемых лицах;
- об административном и судебном обжаловании, сведения о контрольных (надзорных) мероприятиях, проведённых с грубыми нарушениями.²

Как правило, контрольные (надзорные) мероприятия проводятся на плановой основе. *Правила формирования и Правила подготовки ежегодного плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год* утверждены соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации.³

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

² Приказ Минцифры России от 15.12.2021 № 1344 «Об утверждении индикативных показателей для федерального государственного контроля (надзора) в области связи» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2428 «О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года» // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 565; Постановление Правительства

Административные контрольно-надзорные процедуры могут быть начаты после обращения прокурора с требованием о проведении контрольного (надзорного) мероприятия (статья 63 Федерального закона «О государственном контроле»). Кроме того, прокуратура рассматривает и согласовывает проекты ежегодных планов контрольных (надзорных) мероприятий и определения органа прокуратуры для их согласования, согласует проведение внепланового контрольного (надзорного) мероприятия. Правила, регламентирующие указанные порядки, а также устанавливающие типовые формы заявления о согласовании с прокурором проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия и решения прокурора о результатах его рассмотрения, установлены Приказом Генерального прокурора Российской Федерации № 294 от 02.06.2021.¹

Кроме того, необходимо обратить внимание на подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие особенности проведения административных контрольно-надзорных процедур в неординарных обстоятельствах.

В условиях принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации четырёх новых субъектов – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области – Правительством Российской Федерации скорректированы некоторые правила о проведении контрольно-надзорных мероприятий в указанных регионах. Так, установлено, что до 1 января 2025 года на территории данных субъектов Федерации не проводятся плановые контрольные (надзорные) мероприятия при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений и федерального государственного энергетического

РФ от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3706.

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2021 № 294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Законность. 2021. № 7.

надзора¹, для проведения (при согласовании с органами прокуратуры) внеплановых контрольных мероприятий устанавливаются основания в виде решений высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, руководителя уполномоченного федерального органа исполнительной власти.²

Должностными лицами контрольно-надзорных органов также используются *исчерпывающие перечни сведений*, которые могут запрашиваться в ходе осуществления контрольных (надзорных) мероприятий; *перечни актов, содержащих обязательные требования*, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий при осуществлении государственного контроля; *проверочные листы* (списки контрольных вопросов).

Таким образом, на федеральном уровне мы видим наличие обширного законодательного и подзаконного нормативного правового регулирования вопросов организации и осуществления административных контрольно-надзорных процедур, закрепления требований к порядку их проведения, правам и обязанностям субъектов процедурных отношений.

Уровень субъектов Российской Федерации. Часть 1 статьи 5 Федерального закона «О государственном контроле» относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации реализацию единой государственной политики в сфере государственного контроля (надзора), организацию и осуществление регионального государственного контроля (надзора).³

Данные Сводного доклада о государственном контроле (надзоре) в 2023 году свидетельствуют, что распределение проверок по уровням контрольных

¹ Постановление Правительства РФ от 15.02.2023 № 227 «Об особенностях осуществления на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области отдельных видов федерального государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ. 2023. № 8. Ст. 1331.

² Постановление Правительства РФ от 16.03.2023 № 402 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // СЗ РФ. 2023. № 12. Ст. 2047.

³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

органов практически не меняется из года в год и составляет примерно треть от общего числа проверок (2021 год – 31 %, 2022 год – 31,3 %, 2023 год – 35,38 %).¹

В соответствии с частью 1 статьи 44 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», к контрольно-надзорным полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится осуществление регионального государственного контроля (надзора) в области экологического контроля, контроля (надзора) в области охраны и использования окружающей среды, контроля на автомобильном транспорте, городском наземном транспорте и в дорожном хозяйстве, контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси, контроля в области охраны объектов культурного наследия и иных видов регионального государственного контроля (надзора).²

Необходимо отметить, что в настоящее время субъекты Российской Федерации по-разному разрешают вопросы установления общих правил организации и осуществления административных контрольно-надзорных процедур, принимая как законы и конкретизирующие их подзаконные акты, например, Закон Республики Татарстан от 23.12.2022 № 95-ЗРТ «О региональном контроле (надзоре) в области технического состояния и эксплуатации аттракционов на территории Республики Татарстан»³, нормы которого конкретизированы в специальном положении⁴, так и непосредственно

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 Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

³ Закон Республики Татарстан от 23.12.2022 № 95-ЗРТ «О региональном контроле (надзоре) в области технического состояния и эксплуатации аттракционов на территории Республики Татарстан» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 26.10.2024).

⁴ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.02.2023 № 153 «Об утверждении положения о региональном государственном контроле (надзоре) в области технического состояния и эксплуатации аттракционов» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 26.10.2024).

подзаконные акты (Постановление Правительства Москвы от 09.12.2021 № 1966-П «Об утверждении Положения о региональном государственном контроле (надзоре) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия»¹, Постановление Правительства Нижегородской области от 28.10.2021 № 969 «О региональном государственном контроле (надзоре) за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления, содержащихся в реестре организаций отдыха детей и их оздоровления Нижегородской области»² и иные).

Акты субъектов Российской Федерации следуют положениям Федерального закона «О государственном контроле», в том числе и в вопросах установления видов контрольных (надзорных) мероприятий, что точно соотносится с подчёркиваемой В. П. Уманской обязанностью региональных органов власти приводить своё законодательство в соответствие с федеральными нормами.³

Муниципальный уровень. В соответствии с частью 2 статьи 5 Федерального закона «О государственном контроле», полномочия по осуществлению отдельных видов регионального государственного контроля

¹ Постановление Правительства Москвы от 09.12.2021 № 1966-П «Об утверждении Положения о региональном государственном контроле (надзоре) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия» // Вестник Москвы. 2021. № 32.

² Постановление Правительства Нижегородской области от 28.10.2021 № 969 «О региональном государственном контроле (надзоре) за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления, содержащихся в реестре организаций отдыха детей и их оздоровления Нижегородской области» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 26.10.2024).

³ Уманская В. П. Региональный аспект федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2018. № 5. С. 175.

(надзора) могут передаваться для осуществления органам местного самоуправления.¹

Согласно части 2 статьи 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации осуществляется законами субъектов Российской Федерации.²

В результате анализа нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации установлено, что органам местного самоуправления могут передаваться полномочия по осуществлению государственного регионального контроля (надзора) в различных сферах, в том числе по осуществлению регионального государственного жилищного надзора и лицензионного контроля³, регионального государственного экологического контроля (надзора) в отношении объектов, находящихся на территории муниципального образования⁴, регионального государственного лицензионного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами⁵, регионального государственного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции⁶, надзора за деятельностью

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

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Закон Краснодарского края от 06.12.2017 № 3700-КЗ «О наделении органов местного самоуправления в Краснодарском крае отдельными государственными полномочиями Краснодарского края по осуществлению государственного жилищного надзора и лицензионного контроля» // Официальный сайт администрации Краснодарского края [Электронный ресурс]. URL: <http://admkrasnodar.ru> (дата обращения: 27.10.2024).

⁴ Закон Вологодской области от 28.06.2006 № 1465-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей среды» // Законодательство Вологодской области. 2006. № 3 (часть 1). С. 145.

⁵ Закон Пензенской области от 22.12.2006 № 1176-ЗПО «О наделении органов местного самоуправления Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области и отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 2006. № 38. С. 22.

⁶ Закон Амурской области от 07.05.2019 № 363-ОЗ (ред. от 04.06.2024) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Амурской области по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 27.10.2024).

опекунов и попечителей, контроля за условиями жизни и воспитания усыновленных детей в семьях усыновителей¹, мониторинга состояния и развития лесной промышленности², контроля за проведением поисковой работы³ и иных областях осуществления регионального государственного контроля (надзора).

По итогам рассмотрения системы нормативного правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур, осуществляемых органами исполнительной власти, сделаем ряд промежуточных выводов.

1. Через нормативно-правовое регулирование административных контрольно-надзорных процедур реализуются функции, присущие праву в целом. Система нормативно-правовых актов различного уровня закрепляет существование процедурных отношений, обеспечивает охрану прав и свобод граждан, законных интересов организаций, оказывает профилактическое воздействие на участников административных правоотношений, обеспечивает ограничительные механизмы. Качественный нормативный материал, высокий уровень юридической техники, непротиворечивость норм, регулирующих организацию административных контрольно-надзорных процедур, являются дополнительной гарантией законности при осуществлении государственного контроля и надзора.

2. В современной системе нормативного правового регулирования контрольно-надзорных процедур, традиционно выделяется несколько уровней источников правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур (федеральный, региональный, местный), наиболее важное значение из которых имеют источники федерального уровня регулирования, в которых

¹ Закон Республики Калмыкия от 11.07.2014 № 69-V-3 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Калмыкия по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству» // Хальмг унн. 2014. № 117.

² Закон Красноярского края от 26.07.2021 № 11-5410 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края отдельными государственными полномочиями по осуществлению мониторинга состояния и развития лесной промышленности» // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края [Электронный ресурс]. <http://www.zakon.krskstate.ru/> (дата обращения: 27.10.2024).

³ Закон Волгоградской области от 25.11.2022 № 120-ОД «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Волгоградской области государственными полномочиями Волгоградской области по осуществлению контроля за проведением поисковой работы на территории Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2022. № 121.

закрепляются принципы и охраняемые Конституцией России права и свободы граждан и организаций; задаётся основа регулирования контрольно-надзорных процедур, установления общего характера; посредством положений о видах контроля (надзора) и административных регламентов происходит конкретизация порядка организации и осуществления контрольно-надзорных процедур.

3. Не умаляя значения принятия федерального закона, устанавливающего основы осуществления в Российской Федерации административных процедур, их общие принципы, требования к административным актам, дополнительно подчёркивая необходимость принятия федерального закона об административных процедурах, поддерживаем точку зрения, согласно которой речь стоит вести скорее о двухуровневой системе законодательства об административных процедурах, где закон об административных процедурах станет основой для специальных законов об отдельных видах процедур. В настоящее время одним из таких законов является Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

§ 2. Положения о видах контроля и административные регламенты как нормативная основа для закрепления и реализации административных контрольно-надзорных процедур

В настоящем научном исследовании нами уже не раз затрагивались такие подзаконные нормативные правовые акты, как положения о видах контроля и административные регламенты, которые непосредственно регулируют вопросы организации и осуществления административных контрольно-надзорных процедур.

Хронологически первым видом такого рода актов явились административные регламенты, разработка и внедрение которых начались в

середине двухтысячных годов. Как отмечает К. В. Давыдов, российский законодатель в вопросе регулирования административных процедур пошёл не от общего к частному (от принятия специализированного закона об административных процедурах к подзаконному нормотворчеству), а от частного к общему, выбрав в качестве отправного пункта издание многочисленных административных регламентов, не имеющих прямых аналогов в зарубежных правовых порядках.¹

Начало административному регламентированию было положено Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 года. В соответствии с пунктом 1.20 указанного Типового регламента, федеральные органы исполнительной власти организуют разработку административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, «которые определяют административные процедуры, обеспечивающие осуществление функций федерального органа исполнительной власти, эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан»².

Подводя количественные итоги работы по административному регламентированию, необходимо отметить, что согласно статистике Минэкономразвития России в период с 2006 года по 2015 год органами исполнительной власти разных уровней было принято более 115,5 тысяч административных регламентов (из них более 550 административных регламентов было утверждено федеральными органами исполнительной власти, свыше 17 тысяч регламентов было утверждено на уровне субъектов Российской Федерации и более 94 тысяч – на местном уровне).³ Такой объём нормативно-

¹ Общее административное право: учебник: в 2 ч. Ч. 1 / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 298.

² Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

³ Административные стандарты и регламенты // Официальный сайт Минэкономразвития России (доступ из архива) [Электронный ресурс] URL:

правовых актов показывает нам, что административные процедуры имеют важнейшее значение для деятельности органов исполнительной власти, причём на всех уровнях публичного управления.

В нормативных правовых актах и научной литературе административные регламенты понимаются по-разному.

Согласно статье 2 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», административный регламент – это «нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги»¹. Очевидно, что такое определение даёт слишком ограниченное понимание сущности административного регламента, поскольку относится только к государственным услугам, но не к исполнению органами исполнительной власти иных государственных функций.

Т. Я. Хабриевой, А. Ф. Нозрачёвым и Ю. А. Тихомировым предложено следующее определение: «Административный регламент – нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры)»². Отметим лаконичность данного определения, позволяющую легко объяснить сущность и назначение административных регламентов.

К. В. Давыдов подробно описывает функциональную направленность административных регламентов и предлагает понимать последние как принимаемые в установленном порядке нормативные правовые акты, целью которых является упорядочение и упрощение административных процедур. Административные регламенты должны содержать правила деятельности контрольно-надзорных органов (в том числе касательно межведомственного

<https://web.archive.org/web/20211117120842/https://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/standarts/> (дата обращения: 13.08.2024).

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

² Административная реформа в России: науч.-практ. пособие. М.: Контракт: ИНФРА-М, 2006. С. 34.

взаимодействия), условия, порядок и сроки, последовательность совершения административных процедур и административных действий.¹

С практической точки зрения характеризует административные регламенты 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.

Обобщив рассмотренные точки зрения, нормы законодательства, под административными регламентами осуществления государственного контроля (надзора) предлагаем понимать подзаконный нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру, сроки и последовательность совершения административных действий при осуществлении определённого вида федерального государственного контроля (надзора).

В науке административного права существуют различные подходы к классификации административных регламентов.

Так, Ю. Н. Старилов выделяет следующие типы административных регламентов: 1) регламент федерального органа исполнительной власти; 2) административные регламенты исполнения государственных функций (административные регламенты, устанавливающие требования к организации и осуществлению контрольно-надзорных процедур, относятся ко второй группе административных регламентов); 3) административные регламенты предоставления государственных услуг; 4) должностные регламенты

¹ Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Издательский дом ВГУ. Ч. 1. 2016. С. 300.

² Административные процедуры: учебное пособие / отв. ред. А. В. Сладкова. Москва: Проспект, 2024. С. 42 (автор параграфа Е. А. Лебедева).

государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти.¹

Е. А. Лебедева включает в классификацию регламенты внутренней организации органа исполнительной власти, регламенты взаимодействия органов исполнительной власти, регламенты предоставления государственных услуг, а также непосредственно выделяет административные регламенты осуществления государственных функций по контролю и надзору.²

К. В. Давыдов классифицирует административные регламенты по направленности административные процедур (внутриорганизационные и внешнеуправленческие регламенты), по функциям права (регулятивные и охранительные), по степени формализуемости процедур («классические» административные регламенты и регламенты, чье содержание составляют «организационно-ситуационные» процедуры), в зависимости от уполномоченного органа (административные регламенты Правительства России и регламенты иных федеральных органов исполнительной власти), по характеру закрепляемых и регулируемых полномочий (административные регламенты исполнения собственных полномочий и административные регламенты реализации переданных полномочий), по роли в механизме правового регулирования (первоначальные и производные от первоначальных административные регламенты) и по иным основаниям.³

На основании анализа действующих административных регламентов, рассмотрим структуру административного регламента.

Как правило, основная часть регламента содержит пять разделов: общие положения, требования к порядку осуществления государственного контроля, состав административных действий, порядок контроля за исполнением государственной функции, порядок обжалования.

¹ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 244.

² Административные процедуры: учебное пособие / отв. ред. А. В. Сладкова. Москва: Проспект, 2024. С. 41 (автор параграфа Е. А. Лебедева).

³ См. Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории [Текст]: монография. Москва: NOTA BENE, 2010. С. 43-59.

В разделе «Общие положения» устанавливаются наименование государственной функции и органа, исполняющего государственную функцию (например, лицензионный контроль деятельности по производству лекарственных средств для медицинского применения, осуществляемый Минпромторгом России)¹, нормативно-правовые акты, регулирующие исполнение функции, предмет контроля, права и обязанности должностных лиц и результат осуществления государственного контроля.

Следующий раздел устанавливает порядок информирования об исполнении государственной функции, правила размещения информации о проверках на информационных ресурсах в сети «Интернет», а также сроки осуществления государственного контроля и надзора. Указанный раздел может именоваться по-разному в различных регламентах, например, «Требования к порядку осуществления государственного контроля» (административный регламент осуществления контроля (надзора) за соответствием НКО уставным целям и задачам)², «Требования к порядку исполнения государственной функции» (административный регламент осуществления лицензионного контроля деятельности по хранению и уничтожению химического оружия).³

Третий раздел устанавливает *состав, последовательность и сроки выполнения административных действий, требования к порядку их выполнения*, в том числе форму осуществления государственного контроля (плановые и

¹ Приказ Минпромторга России от 04.10.2013 № 1607 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством промышленности и торговли Российской Федерации государственной функции по осуществлению лицензионного контроля деятельности по производству лекарственных средств для медицинского применения» // Российская газета. 2014. № 59.

² Приказ Минюста России от 30.12.2021 № 274 «Об утверждении Административного регламента 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» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 03.09.2023).

³ Приказ Минпромторга России от 04.03.2013 № 260 «Об утверждении Административного регламента Министерства промышленности и торговли Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению лицензионного контроля деятельности по хранению и уничтожению химического оружия» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 32.

внеплановые проверки), порядок оформления результатов проверок, принятие мер при выявлении нарушения обязательных требований, указания на профилактические мероприятия.¹

В четвёртом разделе *«Порядок и формы контроля за исполнением государственной функции»* устанавливаются формы, порядок и периодичность осуществления контроля, требования к проверкам, а также ответственность должностных лиц за решения и действия (бездействие), принимаемые в ходе осуществления государственного контроля (надзора).

Последний, пятый, раздел административного регламента, *«Досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, исполняющего государственную функцию, а также их должностных лиц»*, содержит правила и сроки рассмотрения жалоб, случаи отказа в рассмотрении жалобы, результаты, принимаемые по результатам обжалования.

Как правило, административные регламенты исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) также содержат несколько приложений. Например, административный регламент исполнения Главным управлением специальных программ Президента Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного строительного надзора в отношении специальных объектов и объектов их инфраструктуры, содержит 12 приложений, в том числе типичную для административных регламентов блок-схему исполнения государственной функции, а также рекомендуемые образцы документов.² Исключением скорее является отсутствие приложений, хотя имеются и такие акты, например,

¹ См. например, Приказ Минкультуры России от 16.12.2016 № 2778 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации об авторском праве и смежных правах» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 09.06.2024).

² Приказ ГУСП от 06.07.2016 № 48 «Об утверждении Административного регламента исполнения Главным управлением специальных программ Президента Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного строительного надзора в отношении специальных объектов и объектов их инфраструктуры» (утратил силу) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 09.06.2024).

упомянутый выше регламент осуществления Минюстом России государственного контроля (надзора) за соответствием деятельности НКО уставным целям и задачам.

Исходя из содержания административных регламентов, можно отметить достаточно подробное регулирование ими порядка осуществления контрольно-надзорных процедур. При этом нельзя не отметить, что некоторые аспекты административного регламентирования контрольно-надзорных процедур подвергались обоснованной научной критике.

Например, А. В. Мартынов обращал внимание на то, что ни в одном из более ста проанализированных им регламентов не описывается ответственность, которой подлежат должностные лица, и не установлены нарушения, допущенные при проведении государственного контроля или административного надзора, при наличии которых должностное лицо может привлекаться к ответственности: имеются бланкетные формулировки о том, что должностные лица несут ответственность в соответствии с действующим законодательством.¹

К. В. Давыдов считает, что «разработка и принятие множества административных регламентов оказались в итоге не только весьма затратным, но, что важнее, – тупиковым направлением развития российского административного права»². Указанная точка зрения вытекает из последовательных рассуждений автора о необходимости комплексного регулирования публичных управленческих отношений, однако нельзя не отметить серьёзное положительное влияние, которое оказали административные регламенты на процесс складывания в России нормативно-правового регулирования административных процедур.

Прежде всего, необходимо говорить о том, что административные регламенты довольно детализированно описывают элементы контрольно-надзорных процедур: они представляют сами по себе нормативно-правовое

¹ Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Москва: NOTA BENE, 2010. С. 234.

² Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... доктора юрид. наук. Нижний Новгород, 2020. С. 525.

регулирование административной контрольно-надзорной процедуры, устанавливают состав участников административной процедуры и регламентируют их правовой статус, содержат цели административной процедуры, в том числе достигаемый в результате её совершения определённый правовой результат и его оформление, устанавливают порядок совершения управленческих действий. Пожалуй, за пределами административных регламентов остаются принципы контрольно-надзорной административной процедуры, но, в свете закрепления принципов осуществления контрольно-надзорной деятельности в федеральных законах, двойное закрепление принципов (и в тексте закона, и в тексте регламента) было бы избыточным.

Административные регламенты дают представление об административной контрольно-надзорной процедуре в целом, от начала её проведения (возбуждения административного дела) до завершения процедурных отношений. Особенно наглядно это проявляется в административных регламентах, содержащих блок-схемы осуществления административных действий, что позволяет увидеть алгоритм осуществления государственной функции.

Необходимо дополнительно подчеркнуть тот факт, что именно административные регламенты в силу своей детальности стали базой правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур в период становления всей совокупности правового материала (как законов, так и подзаконных актов).

При изучении административных регламентов как источника права, устанавливающего порядок совершения различных административных контрольно-надзорных процедур, нами было установлено, что в настоящее время наряду с положениями о видах государственного контроля (надзора) продолжают действовать около ста административных регламентов. Тем не менее вступление в силу в 2021 году Федерального закона «О государственном контроле» как первого этапа административной реформы, известной как «регуляторная гильотина», повлекло за собой неизбежные и, можно сказать, «лавинообразные» изменения в подзаконных актах, регулирующих организацию и проведение

отдельных видов государственного контроля (надзора), за исключением тех видов контроля (надзора), к организации и проведению которых положения данного федерального закона не применяются (как, например, к налоговому контролю, лесной охране и иным видам контроля (надзора), указанным в частях четвертой и пятой статьи 2 Федерального закона «О государственном контроле»¹). Речь, конечно же, идёт о положениях о видах государственного контроля (надзора).

Вообще, положение – это один из видов нормативно-правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции. Положение представляет собой документ, в котором органами федеральной исполнительной власти устанавливаются статус органа исполнительной власти, его полномочия, компетенция, функции, задачи, права, обязанности, ответственность, взаимоотношения с другими органами, а также порядок осуществления как позитивной управленческой деятельности, так и юрисдикционного принуждения.²

В соответствии с федеральным законом «О государственном контроле», порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) устанавливается положением о виде федерального государственного контроля (надзора), утверждаемым Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.³ Впрочем, анализ около восьмидесяти положений показал, что существующие положения введены в действие исключительно постановлениями Правительства России (исключением является принятое более 10 лет назад положение об организации надзора в области ядерной и радиационной безопасности ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения).⁴

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

² Общее административное право: учебник: в 2 ч. Ч. 1 / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 578.

³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

⁴ Указ Президента РФ от 13.02.2014 № 79 «Об организации федерального государственного надзора в области ядерной и радиационной безопасности ядерного оружия и ядерных энергетических установок

В настоящее время в правовой системе Российской Федерации можно выделить три типа положений о видах государственного контроля (надзора), регулирующих организацию и проведение административных контрольно-надзорных процедур.

Во-первых, неоднократно упомянутые нами положения о видах государственного контроля (надзора), относящиеся к сфере применения Федерального закона «О государственном контроле». В результате анализа подзаконного нормотворчества Правительства Российской Федерации установлено около 80 действующих постановлений, основная масса которых была принята в 2021 году.

Во-вторых, схожие по структуре с указанными выше постановлениями порядка организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) на объектах федеральных органов исполнительной власти, принимаемые в соответствии с частью 6 статьи 2 Федерального закона «О государственном контроле».¹ По составу контрольных (надзорных) мероприятий, профилактических мероприятий такие порядки (принимаемые в форме приказов) схожи с положениями о видах контроля, но содержат ограниченное количество контрольных (надзорных) мероприятий (как правило, документарную и выездную проверки).²

Подобные подзаконные акты в настоящее время регулируют проведение контроля (надзора) на объектах, подведомственных ФСБ России, СВР России, ГУСП Президента России, МВД России, ФСО России, Росгвардии, объектах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, объектах обороны и безопасности, входящих в военную инфраструктуру Вооруженных Сил

военного назначения и в области физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов на ядерных объектах» // СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 671.

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

² См. Приказ ФСБ России от 25.02.2022 № 76 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного надзора в области промышленной безопасности на объектах органов федеральной службы безопасности и в организациях, находящихся в ведении ФСБ России» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 04.09.2023).

Российской Федерации, объектах обороны и безопасности войск национальной гвардии Российской Федерации, а также на объектах федеральных ядерных организаций. При проведении настоящего исследования установлено около 60 действующих порядков.

В-третьих, нельзя забывать об иных положениях о федеральном государственном контроле (надзоре), утверждённых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц», другими федеральными законами. Сегодня действуют 34 таких положения, из которых 33 утверждены постановлениями Правительства России, а одно (упомянутое нами выше) – указом Президента России. Нормы, устанавливаемые такими положениями, носят общий характер и детализируются в текстах административных регламентов (как это установлено, например, пунктом 7 Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций).¹

Положение как нормативный правовой акт, как правило, состоит из 5-6 разделов (а также приложений), причём, в отличие от административных регламентов, их наименование, состав и последовательность расположения в тексте акта может отличаться в зависимости от вида государственного контроля.

Стоит отметить, что положения о видах федерального государственного контроля (надзора) могут быть сконструированы без деления содержащихся в них норм на какие-либо разделы, однако при их изложении субъектом подзаконного правотворчества соблюдена логика расположения нормативно-правового материала. Например, в составе Положения о федеральном государственном надзоре в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними можно выделить такие разделы, как общие положения (пункты 1-6 положения); виды

¹ Постановление Правительства РФ от 11.07.2012 № 705 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций» // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4130.

профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий (пункты 7-8); осуществление профилактических мероприятий (пункты 9-14); осуществление контрольных (надзорных) мероприятий (пункты 15-32); система оценки и управления рисками (пункты 33-35); обжалование (36-38); ключевые показатели (пункты 39-43).¹

Подобное строение положений о видах государственного контроля (надзора) встречает критику среди некоторых авторов. Например, Е. Н. Смирнова, исследуя административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора), замечает, что нормы положений о профилактике носят факультативный характер, не содержат перечни специальных профилактических мероприятий с учётом особенностей поднадзорной сферы, не регламентируют процедуру проведения профилактических мероприятий, в связи с чем, по её мнению, необходим новый источник правового регулирования в указанной сфере – Положение о профилактике нарушений по каждому виду контроля (надзора).² Считаем указанное предложение рациональным, поскольку его реализация дополнительно подчеркнёт значение положений именно как источника права, регулирующего исключительно контрольно-надзорную процедуру.

Административные регламенты и положения о видах контроля (надзора), несмотря на структурную схожесть, имеют ряд существенных различий: положения о видах контроля не регулируют вопросы содержания в рамках принимаемых в ходе осуществления контрольно-надзорных процедур административных актов, не устанавливают принципы осуществления контрольно-надзорных процедур, а также права, обязанности, гарантии правового статуса субъектов процедурных отношений. Полагаем, что причиной таких

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1099 «О федеральном государственном надзоре в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними» // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть II). Ст. 5529.

² Смирнова Е. Н. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора): дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2022. С. 15.

различий является базовый характер Федерального закона «О государственном контроле», которым и урегулированы указанные вопросы.

На примере изменений, произошедших в регулировании процедуры осуществления федерального государственного надзора в области защиты от чрезвычайных ситуаций, как одного из важнейших направлений государственного надзора (более 10 тысяч организаций, из которых более 4 тысяч отнесены к категории высокого риска)¹, рассмотрим трансформацию контрольно-надзорной процедуры в результате замены административного регламента на положение о виде контроля (надзора).

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 3 Федерального закона «О государственном контроле», порядок организации и осуществления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций устанавливается соответствующим положением. Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 1013 утверждено Положение о федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (далее – Положение 2021 года), заменившее административный регламент, утверждённый Приказом МЧС России от 14.06.2016 № 323, регулирующий осуществление данного вида государственного надзора.

Структура обновлённой процедуры соответствует типовой структуре административных контрольно-надзорных процедур, установленной нами в рамках настоящего исследования. Процедура развивается в рамках следующих, сменяющих друг друга стадий подготовки к проведению государственного надзора (формирование контрольно-наблюдательных дел, учёт объектов надзора, отнесение их к одной из категорий риска): принятия решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, проведения контрольного (надзорного) мероприятия (в форме инспекционного визита, рейдового осмотра,

¹ Доклады с обобщением и анализом правоприменительной практики, типовых и массовых нарушений обязательных требований (утв. МЧС России 18.04.2022) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

документарной проверки, выездной проверки, выборочного контроля) и оформления результатов контрольно-надзорной процедуры и далее.¹

Основные изменения касаются состава контрольных (надзорных) мероприятий, осуществляемых надзорными органами МЧС России в ходе проведения надзора. Так, административным регламентом МЧС России предусматривалось проведение государственного надзора в форме различного вида проверок (плановых, внеплановых, документарных, выездных).² Положение 2021 года дополняет данный перечень новыми формами контрольных (надзорных) мероприятий, такие как инспекционный визит и рейдовый осмотр (проводятся во взаимодействии с контролируемым лицом), а также наблюдением за соблюдением обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и выездным обследованием (проводятся без взаимодействия).

Рассуждения об административных регламентах и положениях о видах контроля необходимо также дополнить представлениями о дальнейшем развитии указанных источников права.

Несмотря на то что вступление в силу Федерального закона «О государственном контроле» предполагает замену административных регламентов положениями, на деле никакого «великого вымирания» регламентов не произошло, они продолжают действовать наряду с положениями. Нельзя не отметить случаи, когда оба вида нормативно-правовых актов одновременно регулируют один и тот же вид государственного контроля (надзора), по сути, устанавливая различные административные контрольно-надзорные процедуры (что определённо не способствует требованиям о надлежащем регулировании).

¹ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1013 «О федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5400.

² Приказ МЧС России от 14.06.2016 № 323 (ред. от 05.02.2018) «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (утратил силу) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 30.08.2022).

Например, наряду с Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма¹, действует и административный регламент осуществления Министерством экономического развития Российской Федерации государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма²; несмотря на существование нового Положения о контроле (надзоре) в области геодезии и картографии³, продолжает формально действовать и соответствующий административный регламент⁴. Налицо темпоральная коллизия нормативно-правовых актов, причиной которых является отсутствие синхронизации (либо необеспечение достаточной синхронизации) работы по подготовке нормативно-правовых актов между Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти.

Несмотря на кажущуюся лёгкость в устранении коллизии (постановление Правительства Российской Федерации и приказ федерального министерства обладают разной юридической силой, кроме того, положения о виде контроля приняты позднее), считаем, что наличие двух действующих нормативных правовых актов ведёт к несбалансированному правовому регулированию, а также фактически не достигается ряд заявленных целей «регуляторной гильотины»:

¹ См. Постановление Правительства РФ 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» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 04.09.2023).

³ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1001 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области геодезии и картографии» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5388.

⁴ Приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 3 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области геодезии и картографии» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 04.09.2023).

инвентаризация существующих норм и отмена «всех неактуальных нормативных актов в сфере надзора и контроля»¹.

С учётом изложенного считаем необходимым рекомендовать федеральным органам исполнительной власти самостоятельно проводить ревизию собственного подзаконного регулирования и отменять неиспользуемые нормативные правовые акты соответствующими приказами (как это в итоге и произошло с исследованным нами административным регламентом МЧС России). В случае с федеральным государственным надзором в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций прекращение использования административного регламента МЧС России с 01.07.2021 дополнительно было подчеркнуто Докладом о федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций от 15.03.2022.²

Несомненно, указанная мера является лишь своеобразной «заплаткой». Как уже указывалось нами ранее, статья 26.3 Федерального закона «О защите прав юридических лиц» продлевает действие данного закона до 31 декабря 2025 года (ранее срок действия данного закона ограничивался 31 декабря 2024 года) в отношении организации и осуществления контроля за оборотом наркотических средств, соблюдением антимонопольного законодательства, надзора за деятельностью некоммерческих организаций и иных видов государственного контроля (надзора). Однако указанные в части 1 статьи 26.3 Федерального закона «О защите прав юридических лиц» виды государственного контроля (надзора) совпадают по своему предмету с целым рядом видов федерального государственного контроля (надзора), перечисленных в качестве исключений из сферы действия Федерального закона «О государственном контроле» (части 4-5 статьи 2 данного закона). В связи с этим складывается следующая ситуация:

¹ Что такое «Регуляторная гильотина»? // Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность [Электронный ресурс]. URL: <https://knd.ac.gov.ru/about/> (дата обращения: 03.09.2022).

² Доклад о федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Официальный сайт МЧС России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/6028> (дата обращения: 05.09.2022).

– размывается значение Федерального закона «О государственном контроле» как «базового» закона, регулирующего контрольно-надзорную деятельность и сменившего в этом качестве Федеральный закон «О защите прав юридических лиц». Не представляется однозначно ясным, почему, например, федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции осуществляется с применением норм «старого» основного закона, но является исключённым из сферы действия «нового» закона;

– по причине того, что части 2-3 статьи 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц» предусматривают определение сроков и последовательности административных процедур при осуществлении федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля посредством административного регламентирования, замедляется переход на регулирование контрольно-надзорных процедур посредством положений о видах контроля (надзора). Даже в случае, когда положение формально имеется (например, для осуществления контроля в сфере миграции)¹, состав административных процедур всё равно осуществляется административным регламентом²;

– при этом не является полностью валидной ссылка на то, что выведение вида контроля (надзора) лишает возможности принять положение о виде контроля. Например, контроль в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения выведен из-под действия Федерального закона «О государственном контроле», при этом действует соответствующее положение.³

¹ Постановление Правительства РФ от 13.11.2012 № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» // СЗ РФ. 2012. № 47. Ст. 6511.

² Приказ МВД России от 28.06.2022 № 468 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 28.10.2024).

³ Постановление Правительства РФ от 19.02.2022 № 219 «Об утверждении Положения о контроле (надзоре) в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем,

Полагаем, что продление срока действия Федерального закона «О защите прав юридических лиц» является оправданным лишь в том случае, если этого требует процесс подготовки положений о видах контроля (надзора). Указанное обстоятельство (а также наличие сомнений в том, что продление срока его действия не состоится снова) не позволяет окончательно определить источником правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур (как юрисдикционных процедур) исключительно положения о видах государственного контроля (надзора), оставив в области регулирования регламентов управленческие процедуры.

Таким образом, предлагаем считать источником конкретизации норм об административных контрольно-надзорных процедурах исключительно положения о видах контроля (надзора), принимая в таком качестве административные регламенты лишь до истечения переходного периода.

Также в разговоре о перспективах развития нормативно-правового регулирования нельзя не затронуть тему цифровой трансформации и внедрения в деятельности органов исполнительной власти цифровых административных регламентов.

Цифровая трансформация определена Президентом Российской Федерации как одна из национальных целей России¹, а цифровизация государственного управления является одним из ключевых шагов цифровой трансформации. С. М. Зубарев, указывая на перспективность данных процессов, рассматривает цифровизацию многоаспектно: как государственное управленческое решение, как современную административную реформу, как собственно процесс внедрения в деятельность государственных органов цифровых технологий.² В рамках цифровой трансформации реализуется федеральный проект «Цифровое

финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения» // СЗ РФ. 2022. № 9 (часть I). Ст. 1335.

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

² Зубарев С. М. О некоторых проблемах правового обеспечения цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Международная научно-практическая конференция, Санкт-Петербург, 26 марта 2021 года. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2021. С. 22-24.

государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Одним из направлений мероприятий в рамках данного федерального проекта является «цифровизация процессов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций государственными органами власти»¹.

Считаем, что в качестве одного из направлений цифровизации государственного управления необходимо рассматривать внедрение и использование цифровых административных регламентов.

Концепция цифровых административных регламентов в государственной деятельности не является новой. «Внедрение электронных административных регламентов», а также «завершение создания системы правительственных порталов с доступом к открытой части таких регламентов» как меры развития государственного управления в цифровую эпоху содержались ещё в принятой в 2003 году Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы).² Тем не менее, как показывает практика, разработка моделей использования и конструирования электронных административных регламентов не дала каких-либо видимых результатов и продолжается и в настоящее время.

На необходимость внедрения электронных административных регламентов в процессе цифровизации государственного управления указывает и научное сообщество. Как подчёркивают П. П. Кабытов, О. Е. Стародубова, «к новым цифровым реалиям необходимо будет адаптировать институт административных регламентов, досудебного обжалования»³.

¹ Цифровое государственное управление // Официальный сайт Минцифры России [Электронный ресурс] URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/> (дата обращения: 07.02.2022).

² Распоряжение Правительства РФ от 15.08.2003 № 1163-р «Об утверждении Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)» // СЗ РФ. 2003. № 34. Ст. 3396.

³ Кабытов П. П., Стародубова О. Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 124.

В настоящее время наблюдается замещение бытовавшего ранее термина «электронный административный регламент» термином «цифровой административный регламент» (считаем их синонимичными).

Нормативное определение цифрового административного регламента передаётся через «машиночитаемое описание порядка исполнения оптимизированных государственных и муниципальных услуг и административных процедур»¹.

Исходя из требований, сформулированных Минцифры России к цифровым административным регламентам, можно сформулировать содержание цифрового административного регламента как совокупности

- сведений, из которых формируется административный регламент как нормативный правовой акт (нормативные сведения);
- административного регламента как нормативно правового акта и акта, которым он утверждается;
- сведений, необходимых для автоматизации предоставления государственной (муниципальной) услуги, а также информирования заявителей о порядке ее предоставления (вспомогательные сведения).²

В науке выделяют различные формы, в которых могут быть реализованы электронные административные регламенты (гипертекстовая форма, сценарий ЭАР, модельная форма, программная форма).³ Исходя из требований, предъявляемым Минцифры России, можно выделить такие виды цифровых административных регламентов, как формируемые из шаблона (основной вид

¹ Распоряжение Правительства РФ от 11.04.2022 № 837-р «О Концепции перехода к предоставлению 24 часа в сутки 7 дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан» // СЗ РФ. 2022. № 17. Ст. 2941.

² Единые функционально-технические требования к мероприятиям по модернизации процессов предоставления региональных массовых социально-значимых услуг с применением цифровых административных регламентов // Официальный сайт Минцифры России [Электронный ресурс]. URL: https://digital.gov.ru/ru/documents/8274/#_Точ110852091 (дата обращения: 14.09.2022).

³ Ключко Н. В. Электронные административные регламенты в условиях электронного правительства // Вторая ежегодная межрегиональная научно-практическая конференция «Инфокоммуникационные технологии в региональном развитии». Смоленск, 2009. С. 106-107.

цифровых административных регламентов) и цифровые административные регламенты, сформированные без использования шаблона.¹

Значение цифровых (электронных) административных регламентов, помимо упрощения доступа к государственным услугам, заключается в снижении административной дискреции, то есть решения должностным лицом или органом государственной власти вопросов в рамках имеющейся компетенции по своему усмотрению. Исключение личного усмотрения и иного необоснованного участия государственных или муниципальных служащих в предоставлении государственной или муниципальной услуги является одним из критериев экспертизы проекта цифрового административного регламента.²

В настоящее время разработка и внедрение цифровых административных регламентов продолжается. Пилотный проект по построению цифровых административных регламентов прошёл в Республике Марий Эл, Ульяновской области и Ненецком автономном округе.³ В конце 2022 года был зарегистрирован первый цифровой нормативный правовой акт, созданный с помощью Конструктора цифровых регламентов,⁴ а всего в работе находилось более 700 регламентов.⁵

Что касается назначения цифровых административных регламентов, то в настоящее время следует говорить прежде всего об их использовании в рамках предоставления государственных или муниципальных услуг, а не в контрольно-надзорной деятельности. Некоторыми авторами, например Р. В. Зелепукиным, высказывается мнение, что указанные обстоятельства являются временными и

¹ Единые функционально-технические требования к мероприятиям по модернизации процессов предоставления региональных массовых социально-значимых услуг с применением цифровых административных регламентов // Официальный сайт Минцифры России [Электронный ресурс]. URL: https://digital.gov.ru/ru/documents/8274/#_Точ110852091 (дата обращения: 14.09.2022).

² Распоряжение Правительства РФ от 11.04.2022 № 837-р «О Концепции перехода к предоставлению 24 часа в сутки 7 дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан» // СЗ РФ. 2022. № 17. Ст. 2941.

³ Минэкономразвития провело ВКС о цифровых административных регламентах // Экспертный центр электронного государства [Электронный ресурс]. URL: <https://d-russia.ru/> (дата обращения: 14.09.2022).

⁴ В России зарегистрирован первый цифровой НПА // Официальный сайт Минэкономразвития России [Электронный ресурс] URL: <https://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 19.08.2024).

⁵ Более 17 тысяч госслужащих обучились работе с конструктором цифровых регламентов // Официальный сайт Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 19.08.2024).

тенденция цифровизации будет распространяться и на административные регламенты, регулирующие процедуры государственного контроля (надзора).¹

На наш взгляд, к цифровизации осуществления административных контрольно-надзорных процедур необходимо подходить с осторожностью. Во-первых, осуществление центрального элемента данных процедур – контрольных (надзорных) мероприятий – прямо предполагает деятельность уполномоченного должностного лица. Во-вторых, даже авторами Концепции развития технологий машиночитаемого права признаются такие риски, как неверная квалификация произошедших событий в связи с сокращением участия человека в правоприменении, а также сложность перевода норм-принципов в машиночитаемый вид.² В-третьих, необходимо учитывать практику использования информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности в целом: несмотря на то что использование информационных технологий способствует повышению эффективности осуществления контрольно-надзорной деятельности, результаты опроса должностных лиц контрольно-надзорных органов в 23 субъектах Российской Федерации показали, что треть респондентов не использует информационные технологии для взаимодействия с проверяемыми лицами, оценивает уровень развития информационных технологий как низкий, указывает на наличие проблем технического характера (системные сбои, непродуманное программное обеспечение).³ В-четвёртых, в соответствии с высказанной нами точкой зрения, административные регламенты должны относиться исключительно к сфере регулирования управленческих, но не юрисдикционных процедур. Наконец, сущность контрольно-надзорной процедуры как юрисдикционной процедуры не позволяет говорить о

¹ Зелепукин Р. В. Современное состояние и тенденции развития административных процедур // Тамбовские правовые чтения имени Ф.Н. Плевако: Материалы VII Международной научно-практической конференции. Тамбов, 2023. С. 113.

² Концепция развития технологий машиночитаемого права [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ 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. 240-244.

гипотетическом внедрении цифровых регламентов в контрольно-надзорную деятельность.

По итогам рассмотрения положений о видах контроля и административных регламентов, сделаем несколько выводов.

1. Административные регламенты, несмотря на имеющиеся недостатки, сыграли важнейшую роль в период становления всей совокупности правового материала (как законов, так и подзаконных актов) о государственном контроле (надзоре) как основные акты, подробно регулирующие организацию и осуществление контрольно-надзорных процедур, и продолжают оставаться источником права в указанной сфере. Они детально описывают элементы административных контрольно-надзорных процедур, дают представление о процедуре в целом от её начала до завершения. Положения о видах государственного контроля (надзора) представляют собой совершенно иной подход к регулированию контрольно-надзорных процедур. В отличие от административных регламентов, положения о видах контроля (надзора) оставляют базовые вопросы таких процедур на регулирование Федерального закона «О государственном контроле», сосредотачиваясь на элементах конкретной процедуры.

2. В результате вступления в законную силу Федерального закона «О государственном контроле» сложилась ситуация разрозненного нормативно-правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур:

- одновременно существуют сразу два федеральных закона, фактически являющихся базовыми для контрольно-надзорной деятельности;
- следствием этого выступает двойственность на уровне подзаконных актов, когда одновременно существуют как административные регламенты, так и положения о видах контроля, существенно отличающиеся друг от друга как по структуре, так и по содержанию;
- в результате анализа подзаконных нормативных правовых актов были выявлены ситуации, когда одновременно действуют и административный регламент, и положение о виде контроля, и, хотя данная темпоральная коллизия

легко разрешается, сама такая двойственность может запутать правоприменение, что, естественно, является негативным эффектом.

3. Таким образом, необходима дополнительная синхронизация работы между Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти по подготовке новых нормативно-правовых актов, регулирующих контрольно-надзорные процедуры – положений о видах контроля, которые должны заменить устаревающие административные регламенты (с обязательной отменой последних приказом соответствующего федерального органа исполнительной власти). Однако подобные меры являются лишь временными, необходима полная замена административных регламентов положениями о видах контроля (надзора).

4. В рамках данного параграфа нами были также рассмотрены вопросы, связанные с внедрением цифровых административных регламентов в государственное управление. Однако направленность цифровых регламентов на деятельность по оказанию государственных услуг, а также, главным образом, сущность административной контрольно-надзорной как юрисдикционной процедуры (на наш взгляд, разрешение правовых споров должно оставаться прерогативой людей) не позволяет говорить о гипотетическом внедрении цифровых регламентов в контрольно-надзорную деятельность.

§ 3. Правовые аспекты надлежащего оформления административных контрольно-надзорных процедур

В соответствии с официальными данными в 2023 году в Российской Федерации не произошло существенного роста общего количества проведённых

проверочных мероприятий (339,1 тыс. в 2022 году против 353,9 тыс. в 2023 году)¹, при этом органами прокуратуры было отклонено около 277,3 тыс. проверок, а 44,98 % отказов пришлось на технические причины (отсутствие необходимых документов, несоблюдение требований к оформлению решений о проведении проверок), что превышает показатели 2022 года на 8 %.² Как верно отмечается экспертами, проведение контрольного (надзорного) мероприятия без надлежащего его оформления существенно затрудняет оспаривание результатов государственного контроля (надзора), а вместе с тем снижаются и правовые гарантии защиты прав контролируемых лиц.³ Анализ указанных данных показывает, насколько важным является не только нормативно-правовое регулирование административных контрольно-надзорных процедур, но и правильное их оформление.

Принятие различных актов управления, промежуточных и окончательных, рассматривается Ю. Н. Стариловым в качестве одного из признаков административных процедур.⁴ С. Б. Пашенько указывает, что административный акт принимается по итогам административной процедуры.⁵ Аналогичной точки придерживается К. В. Давыдов, предложивший выделять два вида административных актов: благоприятный административный акт (улучшающий положение лица, обратившегося в административный орган) и обременяющий административный акт (ухудшающий положение заявителя).⁶

По сути, когда мы говорим об оформлении административных контрольно-надзорных процедур, речь главным образом идёт об оформлении

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/info/51961/> (дата обращения: 14.08.2024).

² Там же.

³ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад. 2019. М.: НИУ ВШЭ, 2020. С. 17.

⁴ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 464.

⁵ Пашенько С. Б. Административные акты: признаки, сущность, правовое определение // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. № 6 (149). С. 78.

⁶ Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 51.

индивидуальных правовых актов управления, которые принимаются в ходе реализации таких процедур. Как указывает М. В. Галкина, индивидуальные акты представляют собой одностороннее властное волевое решение органа или должностного лица, выраженное в установленной административно-правовыми нормами официальной форме, принимаемое в отношении конкретного субъекта в целях установления его прав, обязанностей, мер поощрения и принуждения.¹

Следуя за признаками правовых актов управления, предложенными Ю. Н. Стариловым², считаем возможным дать следующую характеристику актов, оформляющих административную контрольно-надзорную процедуру.

Во-первых, данные акты относятся к контрольно-надзорной деятельности, реализуемой органами исполнительной власти в ходе осуществления ими государственного управления.

Во-вторых, они содержат не нормативные, а индивидуальные предписания, и по своему характеру являются правоисполнительными или правоприменительными актами, адресованными контролируемому лицу и направленными на реализацию нормативно-правовых актов.

В-третьих, принимаемые в рамках административной контрольно-надзорной процедуры акты могут иметь различную функциональную направленность: организация планирования проведения контрольных (надзорных) мероприятий, регламентация порядка проведения контроля и надзора, определение подлежащих проведению контрольных (надзорных) мероприятий.

В-четвёртых, правовые акты, которыми оформляются решения, выносимые в ходе контрольно-надзорной процедуры, как указывает М. В. Галкина, могут быть опротестованы или обжалованы в установленном порядке в случае, если не соблюдены предъявляемые к ним требования.³

В-пятых, данные акты относятся к письменным актам, изготавливаемым в форме планов, предписаний, актов, решений и иных формах. Несмотря на то что в

¹ Административное право: учебник. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 203.

² Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 307.

³ Административное право: учебник. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 203.

рамках реализации органами исполнительной власти контрольно-надзорных функций применяются и конклюдентные действия и такие действия некоторыми авторами, например, М. С. Пахомовым, рассматриваются (с достаточной долей условности) как «говорящие» акты»¹, на наш взгляд, исключительно документарная форма удовлетворяет требованиям надлежащего оформления контрольно-надзорной процедуры.

Административная контрольно-надзорная процедура развивается постадийно, что подводит нас к необходимости рассмотрения актов, оформляющих процедуру, в рамках соответствующих стадий.

Прежде всего рассмотрим вопросы надлежащего административного оформления результатов контрольно-надзорной процедуры.

Оформление результатов процедуры происходит по окончании проведения контрольного (надзорного) мероприятия путём составления акта контрольного (надзорного) мероприятия. Статья 87 Федерального закона «О государственном контроле» предусматривает наличие особых требований к содержанию, месту и времени составления акта, режиму охраны информации, содержащей государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну, его реквизитам и иным характеристикам составляемого документа.²

Описывая оформление результатов контрольного (надзорного) мероприятия, необходимо обратить внимание, что Минэкономразвития России утверждены типовые формы актов контрольных (надзорных) мероприятий.³ Приложения 8-14 приказа Минэкономразвития от 31.03.2021 № 151 содержат соответственно формы актов контрольной закупки, мониторинговой закупки, выборочного контроля, инспекционного визита и иных установленных

¹ Пахомов М. С. Конклюдентные действия в сфере реализации права // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 4. С. 117.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

³ Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 04.10.2023).

Федеральным законом «О государственном контроле» видов контрольных (надзорных) мероприятий.

Типовые формы содержат ряд элементов, необходимых к указанию в акте контрольного (надзорного) мероприятия, в том числе реквизиты акта, указание на контрольно-надзорный орган и ответственных должностных лиц, сведения о виде государственного контроля (надзора) и контрольном (надзорном) мероприятии, сведения о контролируемом лице, выводы, установленные по результатам контрольного (надзорного) мероприятия, Интернет-ссылки и QR-код, ведущие на единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) и иные реквизиты.

Акты контрольных (надзорных) мероприятий также могут содержать сведения, специфические для вида мероприятия и установленные типовой формой такого мероприятия. Так, приложение № 12 к рассматриваемому приказу Минэкономразвития требует указывать для рейдового осмотра информацию о лице, допустившем нарушение, а также фиксировать сроки приостановления проведения рейдового осмотра.¹

Надлежащее и полное указание сведений, предусмотренных формой акта контрольного (надзорного) мероприятия, а также фиксация всех принимаемых решений и составляемых в рамках государственного контроля (надзора) документов имеет важное значение для правовой устойчивости такого акта, а значит, и всей реализуемой государственным органом контрольно-надзорной административной процедуры. Конечно, отсутствие таких сведений, в силу правоустановлений части 2 статьи 91 Федерального закона «О государственном контроле», не является поводом к безусловной отмене акта контрольного (надзорного) мероприятия, но может дополнительно указывать на недостатки в проведенной контрольно-надзорной процедуре.

¹ Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 04.10.2023).

Например, в решении руководителя Государственной инспекции труда в Самарской области от 7 февраля 2022 года о признании результатов внеплановой документарной проверки недействительными помимо нарушения сроков проведения проверки, а также запрета на истребование документов, не относящихся к предмету контрольного (надзорного) мероприятия (как грубых нарушений требований к организации и проведению государственного контроля), указан также и тот факт, что в нарушение установленных типовой формой правил об указании протоколов и иных документов, составленных по результатам контрольных (надзорных) действий, соответствующий пункт акта проверки «не содержит перечня прилагаемых документов, что исключает возможность использования представленных документов в качестве доказательства нарушения»¹.

В другом деле судом апелляционной инстанции были признаны обоснованными доводы заявителя о том, что в решении о проведении внеплановой выездной проверки и в акте проверки отсутствует информация о возможности обжалования данных документов, требование о включении которой предусмотрено Типовыми формами, утвержденными приложениями № 7 и № 14 к Приказу Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151. Однако вследствие того что указанное нарушение не относится к грубым нарушениям требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), оно не влечёт недействительности результатов проверки.²

Оформление акта производится на месте проведения контрольного (надзорного) мероприятия в день окончания проведения такого мероприятия, если Правительством Российской Федерации не установлено иное (часть 3 статьи 87 Федерального закона «О государственном контроле»). Аналогичные положения

¹ Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 06.04.2023 № 88а-8016/2023 по делу № 2а-1707/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.09.2022 № 17АП-9543/2022-АК по делу № А60-17301/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 08.01.2024).

касательно места и времени составления акта содержатся в положениях, устанавливающих тот или иной вид контроля (надзора).

В случае, если контрольное (надзорное) мероприятие проводится без взаимодействия с контролируемым лицом, а также в случаях, когда по результатам контрольного (надзорного) мероприятия невозможно составить акт на месте его проведения по причине совершения таких контрольных (надзорных) действий, как отбор проб (образцов), испытание и экспертиза, акт направляется контролируемому лицу в порядке, установленном статьёй 21 Федерального закона «О государственном контроле».

В случае, если в ходе контрольного (надзорного) мероприятия проводились фотосъёмка, аудио- и (или) видеозапись или иные способы фиксации доказательств, то об этом также делается отметка в акте контрольного (надзорного) мероприятия, а материалы фотографирования, аудио- и (или) видеозаписи прилагаются к акту контрольного (надзорного) мероприятия на физических носителях или в виде файлов наиболее распространённых форматов.¹

Стоит отметить, что рассмотренная нами выше структура акта применима для оформления контрольно-надзорных процедур, организация и проведение которых регулируется Федеральным законом «О государственном контроле» и издаваемыми на его основе положениями. Между тем существует широкий спектр контрольно-надзорных процедур, особенности реализации которых регулируются административными регламентами.

В отношении оформления результатов таких процедур необходимо указать следующее. Во исполнение Федерального закона «О защите прав юридических лиц» Минэкономразвития России издан приказ № 141 от 30.04.2009,

¹ Доклады с обобщением правоприменительной практики и руководствами по соблюдению обязательных требований за 2022 год (утв. Главным государственным инспектором РФ по пожарному надзору 24 апреля 2023 г.) // Официальный сайт МЧС России [Электронный ресурс]. URL: <https://mchs.gov.ru/dokumenty/6634> (дата обращения: 30.11.2023).

устанавливающий типовые формы различных документов, оформляемых в рамках проверок, в том числе типовая форма акта проверки (Приложение № 3).¹

При сравнении типовой формы, установленной Приложением № 3 приказа Минэкономразвития № 141 от 30.04.2009, и типовых форм, установленных Приложениями №№ 13-14 для документарной и выездной проверок Приказом Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151, необходимо обратить внимание на следующее.

Во-первых, нельзя не отметить, что типовая форма 2009 года разработана и для документарных, и для выездных проверок одновременно. Утверждённые в 2021 году типовые формы различны для документарной и выездной проверки, что на наш взгляд, является правильным решением, учитывающим сущностные различия, лежащие в основе данных контрольных (надзорных) мероприятий.

Предмет и место проведения являются, по мнению А. Н. Борисова, сущностными признаками, по которым различаются выездная и документарная проверки.² Сравнивая между собой нормы права, мы видим, что основное отличие указанных контрольных (надзорных) мероприятий заключается в их предметах. Так, в соответствии со статьёй 72 Федерального закона «О государственном контроле», предметом документарной проверки являются «исключительно сведения, содержащиеся в документах контролируемых лиц, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, а также документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и решений контрольного (надзорного) органа». Предметом же выездной проверки является оценка соблюдения лицом, владеющим производственными объектами и (или) использующим их, соблюдения таким лицом обязательных требований, а также оценки выполнения

¹ Приказ Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 2009. № 85.

² Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный). Москва: Юстицинформ, 2020. С. 282, 292.

решений контрольного (надзорного) органа.¹ Схожим образом сконструированы нормы Федерального закона «О защите прав юридических лиц».

Как отмечает А. Н. Борисов, различия между данными видами контрольных (надзорных) мероприятий заключаются также в месте их совершения: документарная проверка проводится по месту нахождения органа государственного контроля (надзора), в то время как выездная проверка – по месту нахождения контролируемого лица либо объектов, используемых в его деятельности.²

Во-вторых, рассматривая указанные типовые формы актов проверок в целом, стоит обратить внимание на более детализированный характер актов, разработанных во исполнение Федерального закона «О государственном контроле». Несмотря на то что в целом акты содержат схожие сведения, Приложения № 13 и № 14 более тщательно подходят к вопросам фиксации сроков проведения контрольно-надзорных процедур, фиксации произведённых в рамках проверок контрольных (надзорных) действий. Типовая форма 2009 года вообще не содержит раздела, в рамках которого должны быть описаны произведённые в ходе проверки действия.

В-третьих, обращает на себя внимание направленность на интеграцию контрольно-надзорной деятельности с государственными информационными системами и сервисами. Формами актов контрольных (надзорных) мероприятий предусмотрено размещение ссылок (QR-кодов) на запись о контрольном (надзорном) мероприятии, в рамках которого составляется акт, в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий. Наряду с системами дистанционного контроля и технологиями искусственного интеллекта, наличие синхронизированных государственных информационных систем признаётся должностными лицами контрольно-надзорных органов в качестве одной из

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

² Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный). Москва: Юстицинформ, 2020. С. 292.

наиболее перспективных технологий для осуществления контрольно-надзорной деятельности.¹

Говоря о правовых аспектах оформления результатов административных контрольно-надзорных процедур, нельзя обойти вниманием вопрос отсутствия утверждённых форм актов для некоторых видов государственного контроля (надзора).

Примером такого государственного контроля является контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее – ПОД/ФТ). Положения Федерального закона «О государственном контроле», равно как положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц», не применяются при осуществлении указанного вида контроля, в связи с чем не используются типовые формы, утверждённые во исполнение указанных федеральных законов. В случае с контролем в сфере ПОД/ФТ как утратившим силу административным регламентом Росфинмониторинга², так и действующим в настоящее время Порядком регулируется лишь содержание акта проверки, но не сама форма такого акта.³ Таким образом, перед органами исполнительной власти встаёт вопрос о необходимости самостоятельно разрабатывать формы актов контрольных

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. 41.

² Приказ Росфинмониторинга от 29.07.2014 № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по финансовому мониторингу государственной функции по осуществлению контроля за выполнением физическими и юридическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и привлечению к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства» (утратил силу) // Российская газета. 2014. № 275.

³ Приказ Росфинмониторинга от 07.09.2022 № 192 «Об утверждении Порядка проведения Федеральной службой по финансовому мониторингу контрольных мероприятий в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 10.06.2024).

(надзорных) процедур. На наш взгляд, в рамках указанной деятельности необходимо руководствоваться следующими соображениями.

Как указывает Ю. К. Краснов, особенность юридической техники индивидуальных актов обусловлена различными факторами, в том числе множественностью субъектов, вырабатывающих индивидуальные акты, влиянием специфических правил делопроизводства, большего количества языковых средств.¹ На акты результатов административных контрольно-надзорных процедур, по нашему мнению, также оказывают влияние вид государственного контроля (надзора) и вопросы, подлежащие выяснению в рамках проводимых проверок. В рамках предложенного нами в качестве примера контроля в сфере ПОД/ФТ подлежат выяснению вопросы наличия в организации правил внутреннего контроля, их соответствие законодательству Российской Федерации, наличие специального должностного лица, ответственного за реализацию правил внутреннего контроля, соблюдения организацией правил внутреннего контроля). В связи с этим полагаем, что форма акта контрольного (надзорного) мероприятия должна учитывать особенности проведения государственного контроля (надзора).

В условиях отсутствия единой утверждённой формы акта контрольного (надзорного) мероприятия для тех видов государственного контроля (надзора), организация и проведение которых регулируется специальными федеральными законами, также нередки ситуации, когда единая форма акта не утверждена и разрабатывается центральным аппаратом органа исполнительной власти и его территориальными органами самостоятельно с учётом требований к содержанию таких актов. Считаем необходимым рекомендовать федеральным органам исполнительной власти, реализующим полномочия в сфере контроля и надзора, устанавливать форму акта проверки посредством издания приказа, что, на наш взгляд, будет положительно сказываться на единообразии практики оформления результатов контрольно-надзорных процедур.

¹ Краснов Ю. К. Юридическая техника: Учебник. Москва: Юстицинформ, 2014. С. 519

В качестве примеров таких актов можно привести приложения к административному регламенту ФАС России по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства, которые содержат форму приказа о проведении проверки, протокола осмотра, отчёта об исследовании документов, акта проверки и иные формы документов.¹

Нами были подробно рассмотрено оформление результатов проведённой контрольно-надзорной процедуры, однако нельзя не отметить, что в то время как действующее нормативно-правовое регулирование (в том числе статья 87 Федерального закона «О государственном контроле») отдельно говорит об оформлении только результатов административных контрольно-надзорных процедур, на наш взгляд, нельзя оставлять без внимания также вопросы надлежащего оформления действий и решений, принимаемых на иных стадиях процедуры. Конечно, пристальное внимание законодателя, а также органов исполнительной власти, осуществляющих подзаконное нормотворчество, сконцентрированное на оформлении результатов контрольных (надзорных) мероприятий объяснить достаточно просто: в принимаемом по итогам осуществления государственного контроля (надзора) индивидуальном акте даётся оценка соблюдения требований закона контролируемым лицом, содержатся предписания контролируемому лицу, являющиеся обязательными для исполнения.

В связи с этим совершенно неслучайным выглядит наличие в проектах федеральных законов об административных процедурах требований к содержанию и оформлению различных документов, оформляемых в рамках

¹ Приказ ФАС России от 25.05.2012 № 340 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 45.

процедур, в том числе к протоколированию административной процедуры, требований к форме и содержанию административного акта.¹

Приступая к описанию документов, принимаемых на иных стадиях реализации административной контрольно-надзорной процедуры, прежде всего необходимо охарактеризовать те из них, которые формируются на стадии подготовки к проведению контрольных (надзорных) административных мероприятий.

Перечень таких документов весьма разнообразен. К ним относятся журналы учёта объектов контроля (надзора), контрольно-наблюдательные дела, программы проверок, но, прежде всего, планы подготовки и осуществления плановых контрольных (надзорных) мероприятий. Момент утверждения планов является существенным для всей контрольно-надзорной процедуры, поскольку, согласно пункту 2 части 1 статьи 57 Федерального закона «О государственном контроле», наступление сроков проведения контрольных (надзорных) мероприятий, включённых в план проведения контрольных (надзорных) мероприятий, является одним из оснований для проведения контроля и надзора.² Кроме того, именно на этапе планирования утверждается предмет будущих контрольных (надзорных) мероприятий.

Что касается вопросов надлежащего правового оформления действий органов исполнительной власти, осуществляемых ими на стадии планирования административных контрольно-надзорных процедур, считаем важным отметить обязанность контрольно-надзорных органов составлять проекты планов осуществления контрольных (надзорных) мероприятий, в том числе формулировать перечень объектов контроля, в отношении которых контрольно-надзорным органом будут реализовывать соответствующие процедуры в соответствии с Правилами, установленными постановлением Правительства

¹ См. Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 76

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

Российской Федерации № 2428 от 31.12.2020 (часть 3 статьи 61 Федерального закона «О государственном контроле»).

¹

В соответствии с указанными Правилами в проект ежегодного плана должны включаться сведения об объектах контроля, в отношении которых проводятся контрольные (надзорные) мероприятия, с указанием адресов мест осуществления деятельности, категории риска, к которым отнесены объекты контроля (пункт «е» части 8 Правил).² В случае если контрольное (надзорное) мероприятие будет осуществлено органом государственного контроля (надзора) с превышением установленных в плане объектов контроля, данное обстоятельство будет являться поводом к отмене такого акта и аннулированию результатов осуществления контрольно-надзорных процедур.

Так, например, Управление Роспотребнадзора по Республике Коми провело плановую выездную проверку акционерного общества, в результате которой были выявлены нарушения требований ряда федеральных законов, в том числе в сфере охраны здоровья граждан от воздействия табака, требований о безопасности пищевой продукции и иных. Сведения о проведении планового контрольного мероприятия были включены в Ежегодный план проведения плановых проверок Управления Роспотребнадзора по Республике Коми, включенный Генеральной прокуратурой Российской Федерации в сводный план проверок субъектов предпринимательской деятельности.

Однако при осуществлении контрольно-надзорной процедуры Управление провело проверку не только в отношении объектов (магазинов), указанных в решении о проведении плановой проверки, но также и в отношении иных объектов, сведения о которых не были включены в единый реестр. Как указал в своём решении арбитражный суд, «о проведении проверочных мероприятий по спорным адресам Общество не уведомлялось, при этом заявитель обоснованно

¹ Там же.

² Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2428 «О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года» // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 565.

полагал, что данные объекты не вошли в предмет проверки»¹. В результате предписания Управления Роспотребнадзора по Республике Коми, которыми на акционерное общество были возложены обязанности по устранению нарушений на объектах, не включённых в план проверки, были отменены судом.

Сформированные проекты ежегодных планов контрольных (надзорных) мероприятий, в соответствии со статьёй 61 Федерального закона «О государственном контроле», статьёй 9 федерального закона «О защите прав юридических лиц», подлежат согласованию с органами прокуратуры, которыми осуществляется рассмотрение представленных планов на предмет законности включения или невключения в них контрольных мероприятий, объектов контроля. В соответствии с порядком рассмотрения проектов ежегодных планов контрольных (надзорных) мероприятий, утверждённым приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в случае незаконного включения либо исключения контрольного (надзорного) мероприятия из ежегодного плана органы прокуратуры дают оценку действиям должностных лиц и принимают необходимые меры реагирования.²

Рассмотрим административные акты, оформляющие административные действия в ходе процедуры возбуждения административного дела. Анализ нормативно-правового материала показывает, что административная контрольно-надзорная процедура может быть начата путём издания решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, приказа (распоряжения) о проведении проверки.

В соответствии с Федеральным законом «О государственном контроле» для проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, а также документарной проверки принимается решение, подписываемое уполномоченным должностным лицом

¹ Решение Арбитражного суда Республики Коми от 22.07.2022 по делу № А29-3233/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 01.12.2023).

² Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2021 № 294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Законность. 2021. № 7.

контрольного (надзорного) органа и содержащее сведения о должностном лице, принявшем решение о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, основании его проведения, виде государственного контроля (надзора), сведения об уполномоченных на проведение контроля инспекторах, объектах контроля, контрольных (надзорных) мероприятиях и производимых в их рамках контрольных (надзорных) действиях, сведения о проверочных листах, сроках проведения государственного контроля и ряд других сведений, предусмотренных статьёй 64 Федерального закона «О государственном контроле».¹ Минэкономразвития России утверждены, наряду с типовыми формами актов контрольных (надзорных) мероприятий, также и типовые формы решений о проведении контрольных (надзорных) мероприятий для каждого вида такого мероприятия.²

Стоит отметить, что на стадии возбуждения административного дела существует такое важное требование к оформлению начала контрольно-надзорной процедуры, как включение контрольного (надзорного) мероприятия в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий. Проведение контрольного (надзорного) мероприятия, не включенного в реестр (за исключением проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований и выездного обследования), является, в соответствии с пунктом 11 части 2 статьи 91 Федерального закона «О государственном контроле», грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля и влечёт за собой отмену принятых по результатам контрольно-надзорной процедуры решений.³ Так, при рассмотрении дела судом было установлено, что информация о проводимой в отношении общества проверке не внесена в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий в установленный срок. Довод

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

² Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 04.10.2023).

³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

апелляционной жалобы о том, что заявитель ознакомлен с решением о проведении проверки на бумажном носителе, судом апелляционной инстанции был отклонён, поскольку контрольное (надзорное) мероприятие может быть начато только после внесения в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий сведений, установленных правилами его формирования и ведения. Проведение контрольных (надзорных) мероприятий, информация о которых на момент начала их проведения в реестре отсутствует, не допускается.¹

Стоит также отметить, что в практике контрольно-надзорных органов по-разному находит своё решение вопрос о том, необходимо ли объединять в рамках одного решения проверку в отношении нескольких объектов контроля либо же выносить решение по каждому объекту отдельно.

В рассмотренном нами выше решении Арбитражного суда Республики Коми проведение выездной проверки в отношении нескольких магазинов было произведено на основании одного решения. Однако также признаётся законным вынесение решения о проведении контрольных (надзорных) мероприятий в отношении каждого объекта контроля или надзора, что находит своё отражение в судебной практике. Так, предметом рассмотрения арбитражного суда стала жалоба хозяйствующего субъекта в отношении органа противопожарного надзора, которым были вынесены 47 решений о проведении проверок в отношении 47 объектов контроля. Заявитель посчитал, что у органа власти имелась возможность вынести одно решение о проведении выездной проверки, в связи с чем должно было быть вынесено либо одно решение о проведении проверки в отношении контролируемого юридического лица, включающее возможность проведения контрольных мероприятий в отношении всех 47 объектов, либо – несколько решений, но с учетом систематизации объектов контроля по категории риска, при этом достигнув цели проведения контрольно-

¹ Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.04.2023 № 18АП-2914/2023 по делу № А07-8645/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

надзорной деятельности в отношении всех 47 объектов.¹ Решением арбитражного суда, оставленным судами апелляционной и кассационной инстанций без изменений, в удовлетворении указанных требований было отказано.

Вследствие наличия различных источников регулирования организации и проведения контрольно-надзорных процедур, различных видов государственного контроля (надзора), волеизъявление контрольно-надзорного органа о начале активных этапов процедуры может быть выражено также в форме распоряжения (приказа) о проведении проверки, на что указывают положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц», административных регламентов и иных подзаконных актов, регулирующих проведение контроля и надзора. Например, проведение процедуры государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков оформляется с помощью издания соответствующего приказа.² В свою очередь, проведение Росгвардией внеплановой проверки в рамках государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса оформляется через распоряжение руководителя, в связи с чем указанным органом исполнительной власти утверждена типовая форма распоряжения о проведении внеплановой проверки.³

Минэкономразвития России установлена типовая форма приказа (распоряжения), требующая указания в актах сведений об органе государственного контроля и об уполномоченных должностных лицах, виде

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18.07.2023 № Ф07-8246/2023 по делу № А56-36425/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

² Приказ Росреестра от 14.06.2022 № П/0231 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии федерального государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 06.01.2024).

³ Приказ Росгвардии от 23.11.2023 № 420 «Об утверждении типовых форм документов, необходимых при осуществлении Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, которым присвоена категория опасности» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 06.01.2024).

проверки (целях, сроках, предмете её проведения), контролируемом лице, планируемых контрольных мероприятиях.¹

Отдельно стоит отметить специфику оформления административных контрольно-надзорных процедур, проводимых без взаимодействия с контролируемым лицом. При проведении государственного контроля (надзора) в указанной форме начало процедуры оформляется в виде заданий на проведение контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом, а результаты – в форме отчёта (например, при проведении контрольных мероприятий в области безопасности дорожного движения, соблюдения законодательства о СМИ, производства этилового спирта и ряда иных сфер государственного контроля).²

Также в случае проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий стоит отметить обязанность органов государственного контроля (надзора) согласовывать проведение внеплановых контрольных мероприятий с органами прокуратуры (статья 66 Федерального закона «О государственном контроле», статья 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц»). Отсутствие такого согласования означает проведение проверки в отсутствие законных оснований, грубое нарушение порядка её организации и проведения, что ведёт к дальнейшей отмене решений, принятых по результатам проверки. Так, арбитражным судом были отменены решения административного органа, принятые по итогам внеплановой проверки, проведённой без согласования с органами прокуратуры. Доводы органа государственной власти о том, что поводом для проведения проверки послужили сведения о непосредственной угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в отсутствие

¹ Приказ Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 2009. № 85.

² См. например, Приказ Минфина России от 14.09.2020 № 197н «Об утверждении Порядка оформления и содержания заданий на проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и оформления результатов таких мероприятий» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 06.01.2024).

законных оснований, а значит, наличие права контрольного органа приступить к проведению проверки незамедлительно, с извещением органа прокуратуры и без уведомления контролируемого лица, были признаны судом несостоятельными, поскольку приказ о проведении контрольных (надзорных) мероприятий вынесен спустя почти месяц с даты получения жалобы.¹

При разборе нами актов, оформляющих административную контрольно-надзорную процедуру, нами часто затрагивались, а равно и встречались при анализе судебной практики, ещё два важных фактора, связанные с надлежащим оформлением процедуры, а именно вопрос надлежащего уведомления контролируемых лиц о проведении в отношении них мероприятий по контролю (надзору), а также необходимость соблюдения установленных нормативно-правовыми актами сроков совершения административных действий.

Обратимся к вопросу об уведомлении контролируемого лица.

Законодательство о государственном контроле и надзоре содержит не одну норму, посвящённую необходимости надлежащего уведомления контролируемого лица о проведении в отношении него контрольного (надзорного) мероприятия (в том числе статья 21, часть 7 статьи 31, пункт 3 статьи 37, часть 6 статьи 73, пункт 3 части 2 статьи 91 федерального закона «О государственном контроле»; а также часть 12 статьи 9, часть 16 статьи 10 федерального закона «О защите прав юридических лиц»).

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 91 федерального закона «О государственном контроле» нарушение требования об уведомлении о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в случае, если такое уведомление является обязательным, является грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора).² Споры о наличии либо отсутствии надлежащего уведомления контролируемого субъекта неоднократно

¹ Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.05.2022 № 11АП-648/2022 по делу № А49-8118/2021 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

становились предметом рассмотрения судебных органов: например, судом было отменено решение о привлечении юридического лица к административной ответственности, поскольку промежуток времени с даты получения решения о проведении проверки до её начала составил менее двадцати четырёх часов.¹ Таким образом, уведомление контролируемого лица о мероприятиях и действиях, совершаемых в рамках реализации контрольно-надзорной процедуры, служит гарантией соблюдения прав и свобод граждан и организаций в сфере проведения государственного контроля и надзора, а также соблюдения публичных интересов.

Необходимо также затронуть тему соблюдения сроков в административной контрольно-надзорной процедуре.

Реализация контрольно-надзорной процедуры в установленные сроки является одной из гарантий надлежащей реализации процедуры, соблюдения законных прав и интересов всех сторон процедуры, как органов государственной власти, так и контролируемых лиц. В частности, часть 1 статьи 11 Федерального закона «О государственном контроле» содержит запрет на необоснованное увеличение сроков осуществления государственного контроля (надзора).²

Указанным федеральным законом, иными законами, регулирующими организацию и осуществление государственного контроля и надзора, устанавливаются различные виды процедурных сроков, в том числе сроки проведения контрольных (надзорных) мероприятий и контрольных (надзорных) действий, сроки согласования проведения контрольных (надзорных) мероприятий, сроки личного взаимодействия инспектора и контролируемого лица, сроки исполнения решений контрольно-надзорных органов, сроки подачи жалобы на решения контрольно-надзорных органов, сроки рассмотрения жалоб, различные сроки, связанные с информированием участников процедуры (срок уведомления о вынесении решения о проведении проверки, срок размещения

¹ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 25.05.2023 № Ф10-1727/2023 по делу № А14-9567/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 07.01.2024).

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

информации о результатах контрольного (надзорного) мероприятия в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий) и иные. Например, Ю. О. Хоршева выделяет 11 различных сроков, предусмотренных для контрольно-надзорной административной процедуры налоговой проверки, в число которых включает в том числе срок, в течение которого налоговый орган обязан начать процедуру проверки, общий срок проведения проверки, срок изготовления акта проверки, срок проведения дополнительных мероприятий налогового контроля и иные, присущие данному виду контроля сроки.¹

Процедурные сроки также становятся поводом для обжалования решений, принятых по результатам контрольно-надзорных процедур. Например, общество (контролируемое лицо) обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным и отмене постановления государственной жилищной инспекции о привлечении к административной ответственности, вынесенного по результатам внепланового инспекционного визита. Общество считало, что инспекцией нарушено требование Федерального закона «О государственном контроле» в части превышения срока проведения инспекционного визита, так как он длился с 18.10.2022 по 21.10.2022 и превысил один рабочий день. В ходе судебного заседания было установлено, что контрольное (надзорное) мероприятие проводилось 18.10.2022 с 10 часов до 10 часов 30 минут, и 21.10.2022 – с 10 часов до 15 часов, что было зафиксировано в акте инспекционного визита, то есть установленные сроки превышены не были. Таким образом, суд нашёл решение административного органа законным.²

Обобщая проанализированные нами в рамках настоящего параграфа источники, полагаем, что оформление административной контрольно-надзорной

¹ Хоршева Ю. О. Последствия нарушения сроков при оформлении результатов налоговой проверки // Регулирование правоотношений в сфере публичного управления: вопросы теории и практики (к 25-летию Российского государственного университета правосудия): Сборник материалов Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 21 апреля 2023 года. Санкт-Петербург: Центр научно-производственных технологий «Астерион», 2023. С. 188-189.

² Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.08.2023 № Ф01-4327/2023 по делу № А31-13155/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 08.01.2024).

процедуры является надлежащим при наличии одновременного соблюдения нескольких критериев:

- документарного, который заключается в оформлении административных актов, изготавливаемых в рамках процедуры, в соответствии с требованиями нормативных правовых актов, регулирующих организацию и осуществление государственного контроля (надзора) и конкретных административных контрольно-надзорных процедур, установленных типовых форм, а в случае их отсутствия – с соблюдением заполнения реквизитов и сведений, обязательных для отражения в административных актах, выносимых в рамках контрольно-надзорной процедуры;

- информационного, то есть соблюдение правил о надлежащем уведомлении участников процедуры (в том числе органов прокуратуры) о совершаемых в рамках процедуры административных действиях в случае, если такое информирование является обязательным, а также согласование совершения административных действий с органами прокуратуры в случае, если законом установлена такая обязанность контрольно-надзорного органа;

- темпорального, выражающегося в соблюдении процедурных сроков и их фиксации в административных актах.

При наличии всех трёх перечисленных критериев достигается надлежащее оформление административной контрольно-надзорной процедуры, что обеспечивает правовую защиту прав, свобод и законных интересов участников административно-правовых отношений, защиту охраняемых законом общественных отношений, баланс публичных и частных интересов при проведении административной процедуры. Надлежащее оформление процедуры также обеспечивает выражение юридического значения принимаемых в её рамках административных актов, которое, как указывает А. Н. Гвоздева, заключается в том числе в следующем: административные акты выступают в качестве юридических фактов, порождающих, изменяющих или прекращающих административно-правовые отношения; служат фактическим и юридическим основанием для подготовки и издания других актов, совершения юридически

значимых действий, возбуждения административного производства; а также, выступают в качестве доказательств по конкретным юридическим делам.¹

По итогам рассмотрения вопросов правовых аспектов надлежащего оформления административных контрольно-надзорных процедур, осуществляемых органами исполнительной власти, необходимо сделать несколько выводов.

1. Реализация административных контрольно-надзорных процедур невозможна без их надлежащего оформления, под которым мы понимаем прежде всего оформление принимаемых в рамках процедуры индивидуальных административных актов, среди которых главными являются акты, придающие правовую форму властному волеизъявлению контрольно-надзорного органа по планированию, санкционированию, проведению и закреплению результатов административных процедур, а именно ежегодные планы проведения мероприятий по контролю, решения о проведении указанных мероприятий и акты, принимаемые по результатам контрольно-надзорной процедуры.

2. Надлежащее правовое оформление административных контрольно-надзорных процедур достигается, когда соблюдается совокупность трёх критериев: *документарного* (оформление административных актов, изготавливаемых в рамках процедуры, в соответствии с требованиями нормативно-правовых актов, установленных форм, а в случае их отсутствия – с соблюдением заполнения реквизитов и сведений, обязательных для отражения в административных актах), *информационного* (надлежащего уведомления участников процедуры, в том числе органов прокуратуры, о совершаемых в рамках процедуры административных действиях, в случае если такое информирование является обязательным, а также согласование совершения административных действий с органами прокуратуры) и *темпорального* (соблюдение процедурных сроков и их фиксация в административных актах).

¹ Гвоздева А. Н. Индивидуальные административно-правовые акты: автореферат дис. ... кандидата юридических наук. Москва, 2009. С. 18.

3. Рассматривая правовое регулирование административных контрольно-надзорных процедур, мы также установили некоторую разрозненность источников, которая проявляется также и в вопросах оформления процедуры. Внешним выражением этого является наличие нескольких типовых форм актов, фиксирующих ход и результаты контрольно-надзорной процедуры, нескольких типовых форм актов, принимаемых для начала проведения процедуры, а учитывая, что для некоторых видов контрольно-надзорных процедур не существует нормативно установленных форм таких актов, вряд ли может идти речь о какой-либо унификации. В последнем случае считаем необходимым рекомендовать федеральным контрольно-надзорным органам исполнительной власти устанавливать форму акта проверки посредством издания приказа, что, на наш взгляд, будет положительно сказываться на единообразии практики оформления результатов государственного контроля (надзора).

Глава 3. Практические вопросы осуществления административных контрольно-надзорных процедур

§ 1. Нарушения при осуществлении административных контрольно- надзорных процедур, их виды и способы предотвращения

В рамках настоящего исследования нами были исследованы различные стороны осуществления органами исполнительной власти административных контрольно-надзорных процедур, в том числе было сформулировано понятие контрольно-надзорной процедуры, описаны её структура и содержание, определены цели контрольно-надзорной процедуры, установлены критерии надлежащего её оформления, выявлены виды контрольно-надзорных процедур и проведена их классификация.

Отметим, что, таким образом, в ходе исследования нами была выражена теоретическая модель, «идея» административной контрольно-надзорной процедуры. Обратившись к античной философии, мы можем уточнить, что в качестве одного из свойств идей проявляется их совершенство, «идеальность». Как отмечает П. В. Алексеев, рассуждая о философских воззрениях Платона, идеи «выступают как образец, как идеал, который существует сам по себе, но во всей полноте не реализуем в одном каком-то чувственно воспринимаемом явлении»¹. Это вполне применимо и к исследуемым нами контрольно-надзорным процедурам, когда одно только разнообразие видов данных процедур, множество источников их правового регулирования, изменение подходов к законодательному закреплению осуществления контроля и надзора указывает, что каждая контрольно-надзорная процедура, отражая в себе конституирующие её признаки, одновременно выражается через различные нюансы.

¹ Алексеев П. В. История философии: учеб. Москва: Проспект, 2013. С. 14.

Однако, помимо этого, нельзя не учитывать накопленный опыт публичного управления, правовой, бытовой опыт, которые подсказывают, что реализация органами исполнительной власти своих полномочий не всегда происходит по заданному алгоритму. Этот принцип был метко сформулирован одним из величайших русских писателей Л. Н. Толстым: «Гладко вписано в бумаге, да забыли про овраги, а по ним ходить...»¹. Очевидно следующее: если в течение процедуры были выявлены определённые недостатки, реальное достижение цели административной контрольно-надзорной процедуры либо затруднено, либо вообще невозможно.

Указанная выше литературная формула вполне подходит и для описания практики осуществления органами исполнительной власти контрольно-надзорной функции. Сводные доклады о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022-2023 годы фиксируют устойчивый рост обращений, поступающих посредством подсистемы досудебного обжалования (17,8 тыс. обращений в 2023 году против 9,1 тыс. обращений в 2022 году)²; треть решений (32 %) по жалобам на решения и (или) действия контрольных органов удовлетворяются в пользу заявителя³. Данные обстоятельства указывают на необходимость исследовать характер и источники нарушений при осуществлении административных контрольно-надзорных процедур.

В связи с этим, прежде всего, возникает потребность установить факторы, влияющие на возникновение дефектов процедуры, оказывающие негативный эффект на достижение цели контрольно-надзорной процедуры, то есть не позволяющие установить и зафиксировать, соответствует (или не соответствует) деятельность граждан и организаций установленным требованиям.

¹ Песня про сражение на реке Чёрной 4 августа 1855 г. // Толстой Л. Н. Полное собрание сочинений в 90 томах. Том 04. М.: Художественная литература, 1935. С. 307.

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/news/48861/> (дата обращения: 17.08.2023).

³ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год // Сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/48861/> (дата обращения: 17.08.2023).

В ходе исследования источников недостатков, происходящих в ходе проведения непосредственно административных контрольно-надзорных процедур, весьма интересным представляется обращение к мнению подконтрольных субъектов. Результаты социологического опроса, проведённого в 2015 году С. М. Зыряновым и В. Н. Южаковым, показали, что массовая распространённость разнообразных ошибок и нарушений (в том числе ошибок технического характера (опечаток, арифметических ошибок), нарушений в виде истребования не относящихся к предмету проверки материалов, проведения проверки без уведомления и иных) связывается предпринимательским сообществом с безграмотностью должностных лиц органов государственной власти, плохим знанием ими действующего законодательства, возможностью неоднозначного толкования законодательства, превышением должностных полномочий, предвзятым отношением к проверяемым, бюрократическим подходом в целом, коррупционным явлением.¹

На наш взгляд, к числу наиболее распространённых факторов, влияющих на возникновение недостатков, ошибок, нарушений в ходе реализации административных контрольно-надзорных процедур, относятся несоблюдение принципов контрольно-надзорных процедур, нарушение требований о порядке их проведения и оформления.

Соблюдение принципов административных контрольно-надзорных процедур, особенно принципов законности и обоснованности, часто ложится в обоснование судом отмены предписаний контрольно-надзорных органов. Так, например, арбитражный суд, признавая неисполнимым, а следовательно, и недействительным, предписание госкомитета по строительному, жилищному и дорожному надзору в мотивировочной части решения, ссылается на часть 2 статьи 7, части 2 и 3 статьи 9 Федерального закона «О государственном контроле», в соответствии с которыми решения и действия контрольного

¹ Южаков В. Н., Зырянов С. М. Разработка концепции дальнейшего развития механизмов досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц на основе типологизации ошибок и нарушений, допускаемых государственными органами при осуществлении контроля (надзора): депонированная рукопись. Москва, 2016. С. 32.

(надзорного) органа должны быть законными, обоснованными, соразмерными и не причиняющими неправомерный вред контролируемым лицам, в том числе их деловой репутации.¹

Нарушение принципов административных контрольно-надзорных процедур находит своё отражение в ряде грубых нарушений требований к организации и осуществлению контроля (надзора), перечисленных в части 2 статьи 91 Федерального закона «О государственном контроле». ² Так, в отсутствие уведомления контролируемых лиц о проведении контрольного (надзорного) мероприятия выражается в том числе нарушение принципа открытости и доступности информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора). В соответствии со статьёй 9 Федерального закона «О государственном контроле» государственный контроль (надзор) должны ограничиваться только теми контрольными (надзорными) мероприятиями и контрольными (надзорными) действиями, которые необходимы для обеспечения соблюдения обязательных требований. Влияние данного принципа заметно в таком грубом нарушении, как проведение планового контрольного (надзорного) мероприятия, не включенного в соответствующий план проведения контрольных (надзорных) мероприятий. В связи с этим даже совершение в ходе государственного контроля (надзора) действий, противоречащих принципам административных контрольно-надзорных процедур, рассматривается нами в качестве одного из источников возникновения недостатков в проведении процедуры.

В предыдущем параграфе нами было проведено исследование вопросов надлежащего оформления контрольно-надзорных процедур, в результате которого было установлено, что оформление стоит считать надлежащим лишь тогда, когда достигается единство его документального, информационного и темпорального критериев. Нами были изучены также и частные случаи

¹ Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 23.01.2023 по делу № А26-7709/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 10.02.2024).

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007

ненадлежащего оформления хода контрольно-надзорных процедур, в том числе ошибки на стадии планирования контрольных мероприятий, ненадлежащее уведомление субъектов контрольно-надзорной процедуры, недостатки актов, фиксирующие результаты контроля (надзора). Говоря о последних, необходимо также отметить, что одним из определений Верховного Суда Российской Федерации установлено, что неисполнимость предписания контрольно-надзорного органа либо формальный характер содержащихся в нём указаний нарушает требования к данному виду ненормативного акта. «Требования, изложенные в предписании, не могут быть взаимоисключающими, должны быть реально исполнимы, предписание должно 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»¹.

Таким образом, недостатки и ошибки, допущенные контрольно-надзорными органами и их должностными лицами при оформлении административных контрольно-надзорных процедур, фиксации их хода и результатов, также необходимо рассматривать как один из вариантов нарушений нормального течения процедуры.

Кроме того, возвращаясь к вопросу о роли принципов контрольно-надзорных процедур, исполнимость является «одним из элементов законности предписания, поскольку предписание исходит от государственного органа, обладающего властными полномочиями, носит обязательный характер и для его исполнения устанавливается определенный срок, за нарушение которого

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22.05.2017 № 309-КГ17-4669 по делу № А07-6666/2016 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 10.02.2024).

наступает административная ответственность, предусмотренная статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹.

В качестве фактора, влияющего на возникновение изъятий в административной контрольно-надзорной процедуре, нами также были названы нарушения порядка её проведения, которые могут быть весьма разнообразными.

Например, судом признаётся нарушением порядка проведения контрольного (надзорного) мероприятия, превышением предоставленных должностному лицу полномочий случай, когда в результате проведения выездного обследования контролируемому лицу выдаётся предписание об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения (что исключается частью 5 статьи 75 Федерального закона «О государственном контроле»)². В качестве иллюстрации нарушения административной процедуры в части состава участников процедуры приведём следующий пример: арбитражным судом было признано недействительным решение, принятое по результатам проверки противопожарного состояния здания, исследования и испытания в рамках которой фактически были проведены инженерами, не привлечёнными к участию в ней (участие данных лиц не отражено в решении), а также с участием экспертной организации (в лице эксперта), не имеющей соответствующей аккредитации. Указанные обстоятельства, по мнению суда, нарушают положения пункта 5 части 1 статьи 64 Федерального закона «О государственном контроле».³

Говоря о причинах возникновения недостатков контрольно-надзорных процедур, до сих пор мы старались с осторожностью употреблять термин «нарушение», поскольку возникает закономерный вопрос: действительно ли все дефекты (ошибки, недостатки, недочёты), возникающие в ходе процедур, являются нарушениями.

¹ Там же.

² Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11.08.2022 № Ф03-3491/2022 по делу № А51-163/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 24.02.2024).

³ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 02.03.2023 № Ф09-278/23 по делу № А60-23582/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 24.02.2024).

В соответствии с Толковым словарём русского языка нарушением «называют такое действие, когда вы не соблюдаете какие-либо правила, законы и т.д.; нарушениями в какой-либо системе, устройстве, органе и т.д. называют негативные изменения в них, которые препятствуют нормальной работе». ¹ Указанные определения помогают нам отсеять ошибки (технические, грамматические, орфографические, арифметические ошибки, опечатки), то есть недочёты, не связанные непосредственно с порядком проведения контрольно-надзорной процедуры или порядком её оформления, поскольку при наличии ошибок (не нарушений), результаты процедуры не изменяются.

Интересен один из случаев наличия опечатки в тексте акта проверки, рассмотренный судами в деле о признании недействительным предписания об устранении нарушений, выданного по результатам внеплановой выездной проверки на предмет соблюдения норм в области охраны атмосферного воздуха.

В соответствии с пунктом 8 раздела III Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий каждой записи в реестре присваивается учётный номер контрольного (надзорного) мероприятия. ² В рассматриваемом деле учётный номер, указанный в решении о проведении внеплановой выездной проверки и в акте выездной проверки, отличался от учётного номера, под которым проведённая проверка была зарегистрирована в едином реестре после её окончания; причём под учётным номером, указанным в акте, была зарегистрирована проверка в отношении другого юридического лица. На основании этого факта судами первой и апелляционной инстанций был сделан вывод о том, что на протяжении проверки контролируемое общество было лишено возможности получать информацию из единого реестра об основаниях

¹ Толковый словарь русского языка: Ок. 7000 слов. ст.: / Под. Ред. Д. В. Дмитриева. М.: ООО «Издательство Астрель»: ООО «Издательство АСТ», 2003. С. 642-643.

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

проведения контрольного (надзорного) мероприятия, порядке и условиях его проведения.¹

Между тем суд кассационной инстанции не согласился с выводами нижестоящих судов. По мнению арбитражного суда округа, вывод судов первой и апелляционной инстанции, что неверное указание учетного номера проверки на акте проверки свидетельствует о том, что данный акт составлен в рамках иной проверки, в отношении иной организации и что с надлежащим актом проверки общество не было ознакомлено до рассмотрения спора в суде, несостоятелен, поскольку допущенная опечатка в учетном номере проверки не свидетельствует о том, что акт проверки не был вручен обществу. Изложенные в акте проверки обстоятельства свидетельствуют о том, что данный акт составлен по результатам проведенной в отношении общества проверки.²

К недостаткам подобного рода органы правосудия относят и отсутствие в акте проверки даты его составления (при наличии записи о составлении акта в паспорте контрольного (надзорного) мероприятия), а также опечатку при указании сроков проверки в решении о проведении проверки. По мнению арбитражного суда, указанная описка не повлияла негативным образом на права и обязанности контролируемого лица и не повлекла последствия нарушения контрольно-надзорным органом процедуры проведения проверки.³

Полагаем, что ошибки подобного рода, не связанные непосредственно с течением контрольно-надзорной процедуры и совершаемые, на наш взгляд, безо всякого умысла на искажение процедуры (хотя С. М. Зырянов считает, что в некоторых случаях нельзя исключать возможность умышленного искажения

¹ См. Решение Арбитражного суда Тульской области от 27.12.2022 по делу № А60-23582/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 24.02.2024); Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.04.2023 № 20АП-834/2023 по делу № А68-12501/2021 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 24.02.2024).

² Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 20.06.2023 № Ф10-2312/2023 по делу № А68-12501/2021 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 24.02.2024).

³ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11.04.2023 № Ф08-3071/23 по делу № А61-1092/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 29.02.2024).

данных со стороны должностных лиц контрольно-надзорных органов)¹, вряд ли можно считать нарушением процедуры. Между тем наличие ошибок и опечаток может дополнительно указывать на недостатки проведённой административной процедуры, а также подчёркивать правоту суда, отменяющего решение контрольно-надзорного органа, как, например, в следующем судебном акте: «Акт проверки ... составлен управлением со значительным нарушением сроков, ... содержит многочисленные опiski, ошибки и опечатки»².

Подводя промежуточные итоги считаем, что понятие нарушения в ходе административной контрольно-надзорной процедуры можно сформулировать следующим образом: это действия (бездействие) органа или должностного лица, реализующего контрольно-надзорную процедуру, которые нарушают установленный нормативно-правовыми актами порядок реализации административной контрольно-надзорной процедуры.

В результате анализа действующего законодательства, а также материалов судебной практики полагаем, что нарушения, допускаемые в ходе реализации административной контрольно-надзорной процедуры, можно разделить на два вида: негрубые нарушения, не влекущие за собой недействительность принятых административных актов, и грубые нарушения.

По нашему мнению, негрубые нарушения по своей сути являются вторичными по отношению к грубым нарушениям, поскольку перечни именно последних были сформулированы в действующих федеральных законах, регулирующих осуществление государственного контроля и надзора. Их второстепенный характер проявляется также в материалах судебной практики, поскольку суды, прямо называя некоторые выявляемые в ходе судебного разбирательства дефекты административных процедур «нарушениями», указывают, что поскольку такие нарушения не относятся к грубым нарушениям

¹ Зырянов С. М. Типология ошибок и нарушений, допускаемых органами государственной власти и их должностными лицами при осуществлении государственного контроля (надзора) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 153.

² Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.02.2023 № Ф04-169/2023 по делу №А70-18148/2021 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 17.03.2024).

требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), они не влекут недействительности принятого решения (как, например, в рассмотренном нами ранее примере, где судом были признаны обоснованными доводы заявителя об отсутствии в административных актах информации о возможности обжалования данных документов, требование о включении которой предусмотрено типовыми формами).¹

Также негрубые нарушения при осуществлении контрольно-надзорной административной процедуры могут выражаться, в частности, в следующем:

- в проведении плановой проверки позже даты, указанной в плане, если само контрольное (надзорное) мероприятие проведено в пределах указанного в решении о его проведении общего срока и соблюдено надлежащее уведомление контролируемого лица²;
- оформление акта проверки на следующий день после проведения контрольного (надзорного) мероприятия³;
- ненаправление электронного письма с уведомлением о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, если сведения об указанных действиях и решениях размещены в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий⁴;
- невнесение сведений о проведении внеплановой проверки в единый реестр проверок в соответствии со статьей 20 Федерального закона «О защите прав юридических лиц», с учетом того обстоятельства, что внеплановая выездная

¹ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.09.2022 № 17АП-9543/2022-АК по делу № А60-17301/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 08.01.2024).

² См. Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 27.02.2023 № 16-704/202 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.02.2024); Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 03.03.2023 № 16-1191/2023 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.02.2024).

³ Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 23.06.2023 № 06АП-2717/2023 по делу № А04-786/2023 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 25.02.2024).

⁴ Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 05.12.2023 № 02АП-8164/2023 по делу № А82-5914/2023 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 25.02.2024).

проверка проведена с участием контролируемого лица, что свидетельствует об осведомленности последнего о проведении проверки¹;

– размещений на решении о проведении проверки QR-кода в отношении иного юридического лица, учитывая, что решением назначено проведение проверки именно в отношении необходимого контролируемого юридического лица²;

– нарушение срока составления акта проверки, проведённой по правилам Федерального закона «О защите прав юридических лиц», поскольку по смыслу данного закона время составления акта проверки не входит в срок её проведения³;

– вынесение предписания по истечении длительного периода времени после составления акта проверки⁴;

– отсутствие в журнале учёта проверок записи о проведённой проверке⁵;

– указание в распоряжении о проведении плановой выездной проверки неверного адреса фактического осуществления деятельности в случае, если

¹ Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 20.06.2022 № 16-3013/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.02.2024).

² Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 06.06.2023 № 88а-12141/2023 по делу № 2а-1088/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 13.09.2016 по делу № 12-1671/2016 // Официальный сайт Санкт-Петербургского городского суда [Электронный ресурс]. URL: <http://sankt-peterburgsky.spb.sudrf.ru> (дата обращения: 09.03.2024); Решение Псковского областного суда от 25.03.2019 по делу № 21-58/2019 // Официальный сайт Псковского областного суда [Электронный ресурс]. URL: <http://oblsud.psk.sudrf.ru> (дата обращения: 09.03.2024); Решение Новгородского областного суда от 25.05.2020 по делу № 7-132/2020 // Официальный сайт Новгородского областного суда [Электронный ресурс]. URL: <http://oblsud.nvg.sudrf.ru> (дата обращения: 09.03.2024).

⁴ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27.01.2020 № Ф04-7245/19 по делу № А45-22610/2019 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 09.03.2024).

⁵ Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 05.03.2021 № 16-334/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.02.2024).

проверочные мероприятия проведены по верному адресу местонахождения организации и не отразились на результатах проверки¹.

Также нарушения подобного рода могут возникать при оформлении контрольно-надзорных процедур, например, при внесении информации о ходе контрольно-надзорных процедур в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий. Так, в результате переноса срока проведения контрольного (надзорного) мероприятия по ходатайству контролируемого лица возникло несовпадение даты проведения инспекционного визита, указанной в реестре, с датой фактического проведения указанного контрольного (надзорного) мероприятия.²

Полагаем, что арбитражным судом указанное обстоятельство было справедливо определено как не нарушающее порядок проведения контрольно-надзорной процедуры. Между тем Правилами формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий предусмотрены отдельные поля для внесения сведений о дате проведения инспекционного визита, а также сведений о переносе проведения контрольного (надзорного) мероприятия (с указанием новой даты), которые необходимо внести в течение суток с момента принятия решения о переносе.³

В отличие от рассмотренных нами выше дефектов административных контрольно-надзорных процедур, грубые нарушения представляют собой безусловные основания для отмены принятых по результатам процедуры актов. П. И. Кононов, рассуждая о существенных нарушениях административно-процедурных норм, указывает, что отнесение нарушений процедуры к существенным возможно лишь тогда, когда они влияют на законность получения

¹ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 17.04.2018 № Ф06-31467/18 по делу № А57-18051/2017 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 09.03.2024).

² Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 25.01.2023 № Ф04-7695/22 по делу № А27-8203/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 29.02.2024).

³ Постановление Правительства РФ от 16.04.2021 № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415» // СЗ РФ. 2021. № 17. Ст. 2971.

доказательств, положенных в основу принятого (изданного) акта; на объективное, полное и всестороннее исследование этих доказательств; на обеспечение реализации процедурных прав физическим лицом или организацией, являющихся адресатами акта.¹

П. И. Кононов также указывает, что в отдельных федеральных законах содержится прямое указание на нарушения процедурных и процессуальных правил.² Именно так обстоят дела и с грубыми нарушениями административных контрольно-надзорных процедур: частью второй статьи 91 Федерального закона «О государственном контроле», частью второй статьи 20 Федерального закона «О защите прав юридических лиц» представлен перечень дефектов, влекущих за собой отмену решений, принятых по результатам проведённой контрольно-надзорной процедуры.³

Законодатель не разделяет грубые нарушения по группам. В. А. Селезнев, анализируя положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц», классифицирует нарушения законодательства о контроле (надзоре) со стороны должностных лиц следующим образом: нарушения порядка организации проверки; несоблюдение установленных ограничений при проведении проверки; нарушение порядка оформления результатов проверки; нарушение порядка проведения контрольной закупки; непринятие мер в отношении выявленных при проведении проверки фактов нарушений.⁴

Полагаем, что в зависимости от источника возникновения нарушений их можно классифицировать и проиллюстрировать следующим образом.

Нарушения, связанные с отсутствием у контрольно-надзорных органов и должностных лиц оснований для проведения контрольно-надзорной процедуры:

¹ Кононов П. И. Актуальные проблемы административного права. М.: КНОРУС, 2023. С. 228.

² Там же.

³ См.: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007; Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. I). Ст. 6249.

⁴ Селезнев В. А. Административная ответственность субъектов контрольно-надзорной деятельности // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 11. С. 109.

– отсутствие оснований проведения контрольных (надзорных) мероприятий, плановой проверки, внеплановой выездной проверки (в частности, проведение проверки, для которой отсутствовали законные основания для включения контрольного (надзорного) мероприятия в ежегодный план проверок)¹;

– нарушение периодичности проведения планового контрольного (надзорного) мероприятия (при этом нужно учитывать, что само по себе проведение контроля до истечения полных лет с момента окончания последней плановой проверки не свидетельствует о нарушении периодичности проведения проверок)²;

– проведение планового контрольного (надзорного) мероприятия или плановой проверки, не включенных в ежегодный план (например, проведение проверки в отношении различных опасных производственных объектов, в то время как в сводный план проверок была включена проверка в отношении только одного такого объекта)³;

– проведение проверки без распоряжения или приказа руководителя органа государственного контроля (надзора), куда, в соответствии с правовой позицией Верховного Суда Российской Федерации, следует также отнести и случай, когда проверка в соответствии с установленным законом порядком не проводилась, но при этом было выдано предписание об устранении нарушений⁴;

– проведение контрольного (надзорного) мероприятия, не включенного в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, за исключением

¹ Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 02.02.2024 № 02АП-7369/2023 по делу № А82-6735/2023 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 17.03.2024).

² Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 04.10.2023 № 88а-18659/2023 // Официальный сайт Третьего кассационного суда общей юрисдикции [Электронный ресурс]. URL: <https://3kas.sudrf.ru> (дата обращения: 19.03.2024).

³ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 27.01.2014 по делу № А11-3302/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См. п. 8 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2015) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 26.06.2015) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 10.03.2015 по делу № 309-КГ14-7461, № А 60-48527/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

проведения мониторинга безопасности и выездного обследования (в соответствии со складывающейся практикой в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий должны быть включены все объекты, в отношении которых будут проводиться проверки).¹

Нарушения информационного характера:

– отсутствие согласования проведения контрольных мероприятий с органами прокуратуры (в том числе самовольное фактическое проведение контрольного (надзорного) мероприятия без составления задания и последующего согласования)²;

– нарушение требований об уведомлении о проведении контрольного (надзорного) мероприятия (если такое уведомление является обязательным), нарушение в части срока уведомления о проведении проверки (например, неуведомление о проведении выездной проверки не позднее чем за двадцать четыре часа до её начала)³;

– непредоставление контролируемому лицу для ознакомления документа с результатами контрольного (надзорного) мероприятия или акта проверки (указанное нарушение может выражаться, например, в невыполнении обязанности по направлению акта контрольного (надзорного) мероприятия, несоставлении акта)⁴.

Нарушения субъектного состава участников административной контрольно-надзорной процедуры:

¹ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.01.2023 № Ф01-8088/2022 по делу № А29-3233/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 24.03.2024).

² Решение Верховного суда Республики Калмыкия от 07.11.2022 № 21-111/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 06.03.2023 № Ф04-8281/2022 по делу № А27-2257/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 17.03.2024).

⁴ Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 07.09.2023 по делу № А33-16646/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 12.05.2023 № Ф06-2684/2023 по делу № А55-25970/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 24.03.2024).

– привлечение к проведению контрольного (надзорного) мероприятия лиц, участие которых не предусмотрено Федеральным законом «О государственном контроле» (например, привлечение к осуществлению государственного контроля инженеров, участие которых не отражено в административных актах)¹;

– привлечение к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и не аккредитованных в установленном порядке граждан (например, проведение в рамках осуществления государственного контроля исследований воздуха с показателем 124 мг/м³ организацией, имеющей аккредитацию на измерение содержания кальция в промышленных выбросах в атмосферу в диапазоне 0,1-100 мг/м³)²;

– участие в проведении проверок экспертов, экспертных организаций, состоящих в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическими лицами и предпринимателями, в отношении которых проводятся проверки (так как указанная норма является императивной, необходимо учитывать любые гражданско-правовые отношения, например, наличие между контролируруемыми лицами и привлекаемыми к проверкам организациями договоров на оказание услуг по отбору и анализу проб, по дератизации и другие обязательства)³.

Нарушения порядка проведения административной контрольно-надзорной процедуры:

¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 02.03.2023 № Ф09-278/23 по делу № А60-23582/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 24.02.2024).

² Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 29.06.2018 № Ф09-3519/18 по делу № А60-45712/2017 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 23.03.2024).

³ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16.06.2020 № Ф09-2504/20 по делу № А60-11070/2019 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 23.03.2024); Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.09.2016 № 18АП-7994/2016 по делу № А34-1556/2016 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 23.03.2024).

- нарушение сроков проведения контрольных (надзорных) мероприятий (в том числе неправомерное продление сроков)¹;
- совершение в ходе контрольного (надзорного) мероприятия контрольных (надзорных) действий, не предусмотренных для мероприятия конкретного вида (в частности, вынесение решений по результатам проведённых проверочных мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом, хотя ни мониторинг безопасности, ни выездное обследование не проводились)²;
- требования о представлении документов, информации, проб (образцов) продукции (товаров), материалов, веществ, если они не относятся к предмету контрольного (надзорного) мероприятия, а также изъятие таких документов (например, документов, не относящихся к срокам осуществления деятельности, которая явилась предметом проверки)³;
- принятие решения по результатам контрольного (надзорного) мероприятия на основании оценки соблюдения положений нормативных правовых актов и иных документов, не являющихся обязательными требованиями (например, на момент проведения проверки пункт нормативного правового акта, предъявление требований о нарушении которого было осуществлено контрольным органом, не был включён в перечень актов, содержащих обязательные требования).⁴

Стоит отметить, что в практике рассмотрения судами дел об оспаривании результатов государственного контроля (надзора) сложились различные взгляды

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 08.02.2023 № Ф05-244/2023 по делу № А40-60869/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 23.03.2024).

² Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15.09.2023 № Ф06-7517/2023 по делу № А06-2829/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 24.03.2024); Решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 06.12.2023 по делу № А71-17606/2023 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 24.03.2024).

³ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.03.2017 № Ф01-728/2017 по делу № А28-4846/2016 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 24.03.2024).

⁴ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 22.05.2023 № Ф06-2542/2023 по делу № А55-9349/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 23.03.2024).

касательно закрытости перечня грубых нарушений, представленного, в частности, в Федеральном законе «О государственном контроле».

Например, Свердловским областным судом при рассмотрении жалобы на постановление о привлечении к административной ответственности высказана ясная позиция по данному вопросу: «указанный перечень является исчерпывающим»¹.

Напротив, при рассмотрении кассационной жалобы по делу о признании недействительным предписания об устранении нарушений, выданного по результатам выездной проверки в отношении объекта рекультивации земель, Арбитражным судом Восточно-Сибирского округа был отклонён довод заявителя жалобы о том, что нарушение пунктов 3-4 статьи 37 Федерального закона «О государственном контроле» не является грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), о чём высказана следующая правовая позиция: «утверждение Управления о том, что в статье 91 Закона № 248-ФЗ определен закрытый перечень грубых нарушений процедуры проведения проверки, не содержащий ссылок на пункты 3, 4 статьи 37 данного закона, основано на ошибочном толковании данных норм права»².

На наш взгляд, первая позиция является более точной.

Во-первых, формулировка части 2 статьи 91 Федерального закона «О государственном контроле» действительно не содержит формулировок, указывающих на возможность использования иных нарушений законодательства о контроле (надзоре) в качестве оснований для безусловной отмены принятых по итогам проведённой контрольно-надзорной процедуры решений (например, «иные нарушения», «суд, орган, должностное лицо могут признать» и другие).

Во-вторых, учитывая возрастающую год из года нагрузку на судебную систему (с 2018 года по 2022 год судебная нагрузка выросла на 30 %, с 31,5 млн

¹ Решение Свердловского областного суда от 20.04.2022 по делу № 71-296/2022 // Официальный сайт Свердловского областного суда [Электронный ресурс]. URL: <http://oblsud.svd.sudrf.ru> (дата обращения: 10.03.2024).

² Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17.11.2022 № Ф02-5525/22 по делу № А33-29313/2021 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 06.03.2024).

рассмотренных дел до 40,7 млн рассмотренных дел)¹, а также рост числа обращений, поступающих в рамках досудебного обжалования, полагаем, что выход за пределы, установленные частью второй статьи 91 Федерального закона «О государственном контроле», распространительное толкование данного перечня приведёт к дополнительной нагрузке на органы исполнительной власти, судебные органы, рассматривающие дела об оспаривании актов контрольно-надзорных процедур, что может негативно сказаться на качестве рассмотрения жалоб.

В-третьих, расширение интерпретации рассматриваемой нормы, по нашему времени, может привести к недобросовестному поведению участников контрольно-надзорной процедуры. Конечно, в случае обжалования акта административной контрольно-надзорной процедуры вряд ли можно вести речь о наличии у заявителя жалобы признаков кверулянтства (такое лицо вполне можно считать, в соответствии с терминологией А. С. Дугенца, А. А. Самойловой, нормотипической личностью)², однако можно вести речь об усилении явления, в процессуальном праве именуемого сутяжничеством, то есть злоупотреблением «своими процессуальными правами лицами, участвующими в деле, которое идет вразрез с целевыми установками административного судопроизводства»³. Целью такого квазисутяжничества может выступать, к примеру, стремление приостановить срок исполнения обжалуемого решения контрольного (надзорного) органа (в случае удовлетворения соответствующего ходатайства по правилам частей 9-10 статьи 40 Федерального закона «О государственном

¹ Доклад Председателя Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедева к совещанию судей судов общей юрисдикции, военных и арбитражных судов Российской Федерации 14.02.2023 // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://vsrf.ru/press_center/news/32142/ (дата обращения: 16.03.2024).

² Дугенец А. С., Самойлова А. А. Понятие нормы и отклонения поведения личности // Антропология. 2021. № 2 (2). С. 10.

³ Балашов А. Н. О проявлении добросовестности в административном судопроизводстве // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 6.

контроле»)¹ или иным способом препятствовать исполнению легального решения контрольно-надзорного органа.

Однако на данный вопрос можно посмотреть и с несколько иной стороны, то есть пойти путём не расширительного толкования имеющегося перечня, но его расширения через включение новых видов нарушений. В пользу изменений статьи 91 Федерального закона «О государственном контроле» высказывается, например, Д. С. Фесько, полагающий возможным отнести к числу грубых нарушений выдачу предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий и действий по контролю (надзору); истребование от представления документов, информации ранее даты начала проведения проверки; осуществление проверки в случае отсутствия руководителя, должностного лица организации или иного работника организации, их представителей; проведение оценки соблюдения обязательных требований, не затронутых в перечне вопросов, содержащихся в проверочных листах (списках контрольных вопросов), если положением о виде контроля (надзора) предусмотрена обязательность использования при проведении плановой проверки проверочных листов (списков контрольных вопросов); изъятие проб (образцов) продукции, материалов, веществ для проведения их исследований (испытаний), измерений без оформления соответствующих протоколов (актов).²

На наш взгляд, любое предложение о расширении списка безусловных оснований для отмены результатов административных контрольно-надзорных процедур необходимо рассматривать сквозь призму баланса частных и публичных интересов, поскольку чрезмерное нормативно-правовое регулирование может снизить степень административного усмотрения органа вплоть до невозможности нормального исполнения им своих обязанностей.

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

² Фесько Д. С. Административно-правовые гарантии обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): теория и практика. Москва: Проспект, 2023 [Электронный ресурс]. URL: <https://consultant.ru/> (дата обращения: 19.03.2024).

Рассмотрев источники возникновения нарушений при осуществлении органами исполнительной власти административных контрольно-надзорных процедур, различные виды нарушений и их проявление в практической деятельности, необходимо определить пути предотвращения нарушений. Одним из таких способов может выступить укрепление служебной и исполнительской дисциплины.

Под служебной дисциплиной, как указывает С. В. Колобова, понимается определённый порядок поведения участников служебной деятельности, установленный в органе власти.¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет служебную дисциплину как «обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом»².

В соответствии с точкой зрения В. И. Кузнецова, смысл служебной дисциплины состоит в «обеспечении функционирования государственного аппарата так, чтобы государственное управление осуществлялось в установленном порядке наиболее эффективным способом»³. Данный учёный усматривает большой потенциал развития служебной дисциплины путём использования режимного метода, который позволяет «включить в орбиту служебно-дисциплинарных правоотношений широкий круг правоотношений, обеспечив тем самым учет совокупности различных факторов, влияющих на уровень служебной дисциплины государственного инспектора»⁴.

¹ Колобова С. В. Вопросы развития правового института дисциплины труда. Документирование // Делопроизводство. 2023. № 1. С. 97.

² Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

³ Кузнецов В. И. Служебная дисциплина государственного инспектора // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 10. С. 105.

⁴ Кузнецов В. И. Указ. соч. С. 105.

Уровень исполнительской дисциплины измеряется достижением в организации и деятельности государственных служащих ряда показателей, в число которых входят качество реализуемых населению услуг, оперативность принятия решений, своевременность выполнения руководящих решений вышестоящих органов исполнительной власти и должностных лиц, результативность деятельности, оцениваемой в качественных и количественных показателях.¹

В качестве способа предупреждения нарушений стоит также рассматривать использование цифровых технологий в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Утверждённым в 2021 году стратегическим направлением в области цифровой трансформации государственного управления в качестве одной из задач предусматривалось повышение качества и системности осуществления контрольной и надзорной деятельности. Среди проблем и вызовов цифровой трансформации, наряду с вызовами в сфере непосредственно контрольно-надзорной деятельности, учитывались также и вопросы построения систем объективного контроля за исполнением поставленных задач.²

Стратегическое направление в области цифровой трансформации, утверждённое в 2024 году, предусматривает автоматизацию и упрощение работы работников ведомств в части организации типовых процессов, переход полностью на электронный документооборот.³

На необходимость внедрения информационных технологий в контрольно-надзорную деятельность указывают также и результаты опроса должностных лиц органов государственного контроля и надзора, проведённого коллективом кафедры административного и финансового права юридического факультета

¹ Гончаров В. В. Укрепление исполнительской дисциплины в системе исполнительной власти в РФ как основное средство борьбы с коррупцией // Следователь. 2012. № 9. С. 20.

² Распоряжение Правительства РФ от 22.10.2021 № 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» (утратило силу) // СЗ РФ. 2021. № 44 (Часть III). Ст. 7467.

³ Распоряжение Правительства РФ от 16.03.2024 № 637-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» // СЗ РФ. 2024. № 13. Ст. 1837.

ННГУ им. Н. И. Лобачевского в 2021 году. Треть участников опроса (31 % опрошенных) оценили уровень развития информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности как «низкий», а также показали, что не используют в своей деятельности никаких современных информационных технологий (34 % опрошенных).¹

На «слабое использование современных технологий» как одну из сторон низкой эффективности функционирования института государственной службы обращает внимание Н. Л. Захаров.²

А. М. Цирин, Е. А. Артеменко также полагают, что использование информационных технологий необходимо при проведении мероприятий по контролю и надзору. По мнению данных авторов, применение таких технологий, как Интернет вещей, искусственный интеллект, позволяет исключить коррупционный фактор в виде вмешательства человека в инициирование контрольных (надзорных) мероприятий (система автоматически создаёт инцидент, на основании которого должно быть проведено указанное мероприятие).³ Учитывая, что ряд грубых нарушений при осуществлении контроля и надзора связаны с отсутствием оснований по проведению контрольно-надзорных процедур, полагаем, что использование средств по минимизации данных рисков имеет положительный характер.

На возможность применения искусственного интеллекта в государственном управлении указывает также П. М. Морхат (в том числе для мониторинга и выявления ошибок и иных дефектов, а также дисфункций и дисбалансов в государственном управлении).⁴ Позитивную оценку применению искусственного интеллекта при осуществлении государственного контроля и надзора даёт

¹ Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики»: результаты исследования: Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 240.

² Захаров Н. Л. Организационное поведение государственных служащих: учебное пособие. Москва: ИНФРА-М, 2023. С. 210.

³ Цирин А. М. Артеменко Е. А. Цифровые технологии и искусственный интеллект как средства профилактики проявлений коррупции в контрольной (надзорной) деятельности: отечественный и зарубежный опыт // Журнал российского права. 2023. Т. 2. № 3. С. 136.

⁴ Морхат П. М. Возможности, особенности и условия применения искусственного интеллекта в юридической практике // Администратор суда. 2018. № 2. С. 11.

А. В. Мартынов, выделяющий следующие аспекты: получение точных данных, экономия времени, возможность избежать технических ошибок, исключение коррупционных факторов, независимая оценка деятельности, повышение качества принимаемых управленческих решений, уход от «палочной» системы и иные.¹ Экспертами прогнозируется в качестве одного из магистральных направлений контрольно-надзорной деятельности использование инспекторами цифровых ассистентов на базе искусственного интеллекта.²

Использование цифровых средств возможно не только при непосредственном осуществлении административных контрольно-надзорных процедур, но и на стадии подготовки. В данном контексте интересно рассмотреть пример Федеральной службы по финансовому мониторингу, в деятельность надзорного блока которой внедрено сразу несколько цифровых инструментов.

При осуществлении контроля (надзора) Росфинмониторингом и его территориальными органами используется Единая информационная система, а непосредственно информационно-аналитическая составляющая деятельности надзорного блока Росфинмониторинга реализована через подсистему Комплекса средств автоматизации надзорной деятельности (КСАНД). Достоинством данной подсистемы является интеграция с информационными системами других государственных органов (например, ФНС России), Государственной информационной системой о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП) и порталом Госуслуг. КСАНД ведёт учёт всех мероприятий, проведённых в отношении контролируемых лиц, а также учёт данных по процессуальным документам и отслеживанию сроков.³

¹ Мартынов А. В. Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 181.

² Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года. Аналитический доклад. 2023. М.: Изд. дом ВШЭ, 2024. С. 84.

³ Доклад об осуществлении Федеральной службой по финансовому мониторингу государственного контроля за соблюдением законодательства российской федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения за 2023 год // Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fedsfm.ru/activity/supervisory-results/7468> (дата обращения: 10.05.2024).

Используя риск-ориентированный подход при планировании контрольных (надзорных) мероприятий, Росфинмониторинг осуществляет распределение поднадзорных субъектов по уровням риска, используя методики оценки рисков отмывания доходов и финансирования терроризма с учётом характерных для поднадзорных субъектов присущих (то есть связанных с определённым видом деятельности организации) и остаточных (остающихся после применения мер контроля) рисков.¹ Данное ранжирование осуществляется надзорным блоком Росфинмониторинга в режиме on-line, на основе данных панели Автоматизированной системы дистанционного мониторинга (АСДМ), в работу которой заложены специально разработанные критерии и индикаторы риска.²

Поднадзорные субъекты в любой момент могут получить сведения о принадлежности к уровню риска, используя ещё один электронный компонент – Личный кабинет контролируемого лица на сайте Росфинмониторинга. Через Личные кабинеты доводится риск-оценка, что позволяет контролируемым лицам оперативно устранять признаки нарушений требований законодательства о ПОД/ФТ и повышать качество работы по снижению рисков ОД/ФТ. Кроме того, посредством Личного кабинета доводится информация об изменениях нормативных правовых актов в сфере ПОД/ФТ, описание типологий и схем противоправной деятельности и иная информация. Использование Личного кабинета контролируемого лица включено в Руководство ФАТФ по риск-ориентированному надзору в 2021 году.³

Для получения в режиме on-line аналитической информации по ключевым показателям надзорной деятельности внедрена панель руководителя, позволяющая оценивать эффективность мероприятий, корректировать работу и

¹ Курьянов А. М., Капарчук В. А. Секторальные оценки рисков легализации (отмывания) преступных доходов и финансирования терроризма: правовые и методические аспекты // Финансовые исследования. 2022. № 4 (77). С. 21.

² Обзор результатов обобщения и анализа правоприменительной практики контрольной (надзорной) деятельности Федеральной службы по финансовому мониторингу за 2022 год // Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fedsfm.ru/results/> (дата обращения: 10.05.2024).

³ Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations // Официальный сайт ФАТФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/4th-round-procedures.html> (дата обращения: 10.05.2024).

результативность принимаемых мер как на уровне центрального аппарата службы, так и территориальных органов.

Полагаем, что использование цифровых средств в контрольной деятельности позволяет минимизировать дефекты административных контрольно-надзорных процедур, связанные с оформлением хода административной процедуры и её результатов (ошибки при оформлении документов, уведомлений), с нарушением сроков осуществления контрольно-надзорных процедур, подготовкой к осуществлению контрольно-надзорной процедуры.

Что же касается дисциплинарной ответственности должностных лиц, осуществляющих административные контрольно-надзорные процедуры, то, на наш взгляд, к её превентивному значению необходимо относиться сдержанно.

По мнению А. А. Гришкова, дисциплинарная ответственность имеет «огромный стимулирующий потенциал»¹. Он считает, что «эффективная дисциплинарная процедура на государственной службе, в том числе службе гражданской, будет способствовать решению ключевого вопроса власти – повышению у граждан доверия к государству»². Между тем ряд авторов считает, не оспаривая данные утверждения по существу, что общая и частная превенция являются «ближайшей целью дисциплинарной ответственности государственных служащих», а «научное познание эффективности дисциплинарной ответственности потребует значительных усилий авторского коллектива, специально нацеленного на разработку не только теоретических основ, но и практических рекомендаций по ее повышению»³.

На наш взгляд, дисциплинарной ответственности присуща превентивная функция, однако чаще всего речь идёт о ретроспективной ответственности, то есть классическом подходе к юридической ответственности как негативных

¹ Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. Москва: ДИС, 2003. С. 139.

² Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: дис. ... доктора юрид. наук. Москва, 2004. С. 223.

³ Добробаба М. Б. Дисциплинарная ответственность: правовые механизмы обеспечения эффективности в системе государственной службы. Москва: НОРМА, 2023. С. 43.

последствиях за совершение правонарушения, чем о позитивной ответственности, которая, по мнению Н. И. Матузова, является элементом правового статуса личности, это «добровольная и глубокая ответственность личности за свое поведение в настоящем и в будущем, за надлежащее исполнение своих юридических обязанностей и гражданского долга»¹. В контексте предупреждения нарушений при осуществлении административных контрольно-надзорных процедур, по нашему мнению, первоочередной задачей является недопущение дефектов процедуры и достижение целей государственного контроля и надзора, чем наказание за уже совершенные нарушения.

Подведём итоги исследования нарушений при осуществлении административных контрольно-надзорных процедур.

1. В результате исследования источников происхождения дефектов контрольной 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.

2. Перечисленные причины порождают различные виды дефектов процедуры, которые, в зависимости от последствий, можно разделить на ошибки (технические, грамматические, орфографические, арифметические ошибки, опечатки) и нарушения, среди которых можно выделить негрубые нарушения, не влекущие за собой недействительность принятых административных актов, и грубые нарушения, которые представляют собой безусловные основания для отмены принятых по результатам процедуры актов.

3. Результат контрольно-надзорных процедур проявляется в виде достижения их цели, фиксации нарушений (отсутствия нарушений) требований законодательства, поэтому крайне важное значение приобретают вопросы предотвращения дефектов процедуры, соблюдение требований к её оформлению

¹ Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 208.

и проведению. Полагаем, что минимизации и предотвращения ошибок и нарушений в ходе реализации процедуры возможно добиться при помощи повышения служебной и исполнительской дисциплины контрольно-надзорных органов исполнительной власти, а также за счёт внедрения в государственный контроль и надзор цифровых инструментов.

§ 2. Правовые последствия ненадлежащего выполнения административных контрольно-надзорных процедур

Завершая исследование, необходимо рассмотреть вопрос о последствиях, которые порождает ненадлежащее выполнение административных контрольно-надзорных процедур.

Стоит дополнительно подчеркнуть, что в соответствии с частью 1 статьи 91 Федерального закона «О государственном контроле» наличие грубых нарушений требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) является основанием для безусловной отмены административных актов, принятых по результатам такой процедуры.¹ В результате анализа иных положений данного федерального закона, норм КоАП РФ установлено, что правовые последствия ненадлежащего выполнения административных контрольно-надзорных процедур проявляются в следующих формах:

- возникновение оснований для отмены административных актов, принятых по результатам административной контрольно-надзорной процедуры;
- привлечение к административной ответственности должностных лиц контрольно-надзорных органов за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре).

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

Непосредственно основания для отмены результатов государственного контроля (надзора) вследствие совершения грубых нарушений процедуры были рассмотрены нами ранее, поэтому в рамках настоящего параграфа полагаем целесообразным сосредоточиться на рассмотрении порядка обжалования решений контрольно-надзорных органов и действий (бездействия) их должностных лиц.

Российское право сочетает две основные модели обжалования – судебную и административную, и если последняя ранее была для контрольно-надзорных отношений альтернативой при выборе способа защиты своих прав (часть 1 статьи 23 Федерального закона «О защите прав юридических лиц» гласит, что защита прав осуществляется в административном и (или) судебном порядке)¹, то введение обязательного досудебного обжалования на уровне законодательства является новеллой Федерального закона «О государственном контроле», что, по мнению С. М. Зырянова, свидетельствует о том, что механизм досудебного обжалования в сфере осуществления государственного контроля (надзора) является новым и «заслуживающим рассмотрения».²

Правила обжалования установлены главой 9 Федерального закона «О государственном контроле» (статьи 39–43), главным образом регулирующей досудебное обжалование, которое в соответствии с частью 2 статьи 39 федерального закона является обязательным условием для обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц в судебном порядке.

В соответствии с нормами части 1 статьи 39, части 4 статьи 40, статьи 89 Федерального закона «О государственном контроле» контролируемые лица обладают правом на досудебное обжалование решений о проведении контрольных (надзорных) мероприятий, действий (бездействия) должностных лиц контрольного (надзорного) органа в рамках контрольных (надзорных)

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» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. I). Ст. 6249.

² Зырянов С. М. Государственный контроль (надзор). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; «Юридическая фирма Контракт», 2023. С. 169.

мероприятий, актов контрольных (надзорных) мероприятий в случае несогласия с изложенными в них фактами и выводами. Законом не даётся перечень нарушений, подлежащих обжалованию, приводится лишь примерный перечень, однако на основании изучения судебной практики, исследования природы и видов нарушений можно выделить такие наиболее часто обжалуемые решения и действия органов власти и должностных лиц, как присвоение категории риска (расчёт категории риска)¹, определение перечня объектов контроля², нарушения, связанные с порядком осуществления процедуры³, проведение контрольно-надзорных процедур без наличия на то оснований⁴, решения, вынесенные по результатам процедуры и иные. И. В. Никитенко, О. В. Бабак указывают также на такие нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности, выявляемые в ходе прокурорских проверок, как нарушение контрольно-надзорными органами закона в ходе осуществления своей деятельности, несвоевременное внесение сведений либо внесение недостоверных сведений в информационные реестры, осуществление лицензионного контроля при отсутствии регламентов.⁵

В зависимости от вида обжалуемого акта различаются сроки подачи жалобы, которые составляют (части 5, 6 статьи 40 Федерального закона «О государственном контроле») для жалоб на решения контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) его должностных лиц – 30 календарных дней со дня, когда контролируемое лицо узнало или должно было узнать о нарушении

¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.09.2021 № Ф09-6347/21 по делу № А60-55255/2020 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 24.05.2024).

² Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.01.2023 № Ф01-8088/2022 по делу № А29-3233/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 24.03.2024).

³ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15.09.2023 № Ф06-7517/2023 по делу № А06-2829/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 24.03.2024).

⁴ Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 02.02.2024 № 02АП-7369/2023 по делу № А82-6735/2023 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 17.03.2024).

⁵ Никитенко И. В., Бабак О. В. Обеспечение прав предпринимателей посредством реализации контрольно-надзорных функций государства // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2021. № 2 (97). С. 155.

своих прав, для жалоб на предписания контрольных (надзорных) органов – 10 рабочих дней с момента получения контролируемым лицом предписания.

Частью 9 статьи 40, статьёй 41 Федерального закона «О государственном контроле» установлено содержание жалобы:

- указание на орган, должностное лицо, решение или действия (бездействие) которых обжалуется;
- сведения о заявителе (наименование, место жительства или место осуществления деятельности, желаемый способ информационного взаимодействия по жалобе и желаемый способ получения решения по ней;
- информация об обжалуемых решениях, действиях (бездействии);
- доказательства – основания и доводы, на основании которых заявитель не согласен с решением контрольно-надзорного органа, действием (бездействием) должностного лица, подтверждающие позицию заявителя документы и их копии;
- требования лица, подавшего жалобу;
- учётный номер контрольного (надзорного) мероприятия в едином реестре, за исключением случаев обжалования предписаний, выданных в рамках проведения профилактических визитов, не предусматривающих возможность отказа от их проведения, контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом, специальных режимов государственного контроля (надзора).¹

Кроме того, жалоба может содержать ходатайство о приостановлении исполнения обжалуемого решения, а также ходатайство о восстановлении пропущенного срока подачи жалобы, если указанный срок был пропущен по уважительной причине (часть 7 статьи 40 Федерального закона «О государственном контроле»).

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

К жалобе также может быть приложена позиция Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, его общественного представителя, уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации.

По общему правилу, жалоба подаётся заявителем в электронной форме с использованием портала Госуслуг, за исключением случая, когда жалоба содержит сведения и документы, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну (часть 1.1 статьи 40 Федерального закона «О государственном контроле»). Кроме того, стоит отметить наличие в судебной практике случаев, когда судом признаётся незаконным отказ в восстановлении пропущенного срока подачи жалобы вследствие отсутствия у заявителя электронной подписи. Как указывает суд, наличие усиленной квалифицированной электронной подписи не является обязательным для создания и функционирования юридического лица в соответствии с нормами гражданского законодательства, а «надзорным органом не установлено, что общество должно было предполагать о вынесении в отношении него предписания и заранее получить усиленную квалифицированную электронную подпись, чтобы обжаловать предписание в установленный законом срок»¹.

По получении жалобы уполномоченный на её рассмотрение органа или должностное лицо (руководитель или заместитель руководителя территориального органа, вышестоящий орган, руководитель контрольно-надзорного органа), специально созданное для этого структурное подразделение (например, комиссия государственной корпорации «Роскосмос» по рассмотрению жалоб) обязаны в соответствии со статьями 40-43 Федерального закона «О государственном контроле»:

¹ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.08.2022 № 17АП-8971/2022-АК по делу № А50-5325/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 31.05.2024).

– не позднее двух рабочих дней со дня регистрации жалобы – принять решение о приостановлении обжалуемого решения либо об отказе в приостановлении;

– в течение пяти рабочих дней со дня получения жалобы – принять решение об отказе в рассмотрении жалобы при наличии оснований, предусмотренных частью 1 статьи 42 Федерального закона «О государственном контроле» (истечение сроков подачи жалобы, отказ в восстановлении пропущенного срока, отзыв жалобы, наличие решения суда по вопросам, поставленным в жалобе и иные основания);

– в течение 15 дней со дня регистрации жалобы в подсистеме досудебного обжалования осуществить её рассмотрение (для жалоб на решение об отнесении объектов контроля к соответствующей категории риска установлен специальный срок в 5 дней).

Течение срока рассмотрения жалобы приостанавливается (не более чем на пять рабочих дней) в случае направления контрольно-надзорным органом запроса о предоставлении дополнительной информации и документов, относящихся к предмету жалобы.

Срок рассмотрения жалобы может быть продлён при наличии исключительных случаев, правовая регламентация которых осуществляется положениями о видах контроля, к которым относятся, например, проведение в отношении должностного лица, действия (бездействие) которого обжалуются, служебной проверки по фактам, указанным в жалобе, отсутствие данного должностного лица по уважительной причине (временная нетрудоспособность, отпуск, командировка).¹

Примечательно, что указанные в Федеральном законе «О государственном контроле» сроки рассмотрения жалоб являются императивными только для тех видов государственного контроля (надзора), которые входят в сферу применения указанного закона. В иных случаях подзаконное нормотворчество следует либо в

¹ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1001 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области геодезии и картографии» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5388.

русле федерального закона, либо устанавливает иные сроки. Так, в соответствии с пунктом 48 Положения о контроле (надзоре) в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, жалоба подлежит рассмотрению уполномоченным органом контроля в течение 20 рабочих дней со дня её регистрации.¹ Напротив, в соответствии с нормами о государственном контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации об иностранных агентах, рассмотрение жалобы осуществляется в течение 30 календарных дней со дня ее регистрации, а в исключительных случаях этот срок может быть продлён на срок не более 30 календарных дней.²

Необходимо обратить внимание и на тот факт, что некоторыми положениями о видах контроля исключительные случаи для продления срока рассмотрения жалобы не устанавливаются.³

По итогам рассмотрения жалобы уполномоченный орган принимает одно из следующих решений:

- оставляет жалобу без удовлетворения;
- отменяет решение контрольного (надзорного) органа полностью или частично;
- отменяет решение контрольного (надзорного) органа полностью и принимает новое решение;

¹ Постановление Правительства РФ от 19.02.2022 № 219 «Об утверждении Положения о контроле (надзоре) в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения» // СЗ РФ. 2022. № 9 (часть I). Ст. 1335.

² Постановление Правительства РФ от 14.01.2023 № 18 «Об утверждении Положения о государственном контроле за деятельностью иностранных агентов» // СЗ РФ. 2023. № 4. Ст. 640.

³ См. например: Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1045 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области связи» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5423; Постановление Правительства РФ от 28.02.2022 № 272 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства Российской Федерации о применении контрольно-кассовой техники, в том числе за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1680; Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1047 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5425.

– признаёт действия (бездействие) должностных лиц контрольных (надзорных) органов незаконными и выносит решение по существу, в том числе об осуществлении при необходимости определенных действий.

Ранее нами упоминалось, что досудебное обжалование является обязательным условием, соблюдение которого необходимо для дальнейшего обжалования решений контрольного органа, действия (бездействия) его должностных лиц в суде. Единственным исключением из этого правила является обжалование в суде решений, действий (бездействия) гражданами, не осуществляющими предпринимательской деятельности (часть 2 статьи 39 Федерального закона «О государственном контроле»). Не является результатом досудебного обжалования, в соответствии с частью 3 статьи 42 федерального закона, и отказ в рассмотрении жалобы. При этом в результате анализа судебной практики установлено, что досудебный порядок обжалования может быть признан судом соблюденным в случаях, если контролируемое лицо подало жалобу в письменном виде (а не в электронном виде), но при этом контрольно-надзорный орган ответил на нее письменно по существу (например, удовлетворив требования частично).¹

Говоря о судебной практике рассмотрения дел об обжаловании решений контрольно-надзорных органов, также стоит обратить внимание на ряд выработанных судами позиций. Например, судом не признаётся состоятельным довод заявителя об отсутствии необходимости в соблюдении досудебного порядка вследствие допущения грубых нарушений требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора).² Также необходимо учитывать, что досудебный порядок обжалования считается соблюденным и заявитель приобретает право на судебное обжалование, если жалоба подана

¹ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24.02.2022 № 09АП 6289/2022 по делу № А40-198697/2021 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 03.06.2024).

² Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 13.09.2022 № Ф06-23421/2022 по делу № А55-1836/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 31.05.2024).

заявителем с пропуском срока, и срок контрольно-надзорным органом не восстановлен либо в восстановлении срока было отказано.¹

Арбитражные суды также обращают внимание, что при рассмотрении ходатайства о восстановлении пропущенного срока, контрольно-надзорный орган должен учитывать доводы заявителя и обстоятельства, с которыми связан пропуск подачи жалобы, избегать исключительно формального подхода.²

Так, судом были признаны уважительными причины, выразившиеся во введении заявителя в заблуждение административным органом, который не разъяснил в выданном по результатам контрольно-надзорной процедуры предписании порядок и сроки обжалования ненормативного акта, приведя лишь ссылку на Федеральный закон «О государственном контроле», а также в дальнейшем отказал в восстановлении пропущенного срока. В результате хозяйственное общество, обжаловавшее предписание, обратилось в вышестоящий надзорный орган лишь после обращения в арбитражный суд. Как указал суд апелляционной инстанции, «незаконный отказ управления в восстановлении пропущенного срока на подачу жалобы привел к нарушению права заявителя на судебную защиту, что недопустимо»³.

В дополнение к вышеуказанному случаю, считаем необходимым также сослаться на правовую позицию, выраженную в одном из определений Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, согласно которой «ошибка суда первой инстанции, в результате которой заявитель, не сомневавшийся в правильности этой части судебного акта, фактически был введен в заблуждение и в этой связи пропустил срок на обжалование, является уважительной причиной и основанием для его

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.02.2024 № Ф05-443/2024 по делу № А40-137394/2023 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 31.05.2024).

² Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.08.2022 № 17АП-8971/2022-АК по делу № А50-5325/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 31.05.2024).

³ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.08.2022 № 17АП-8971/2022-АК по делу № А50-5325/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 31.05.2024).

восстановления. В такой ситуации отказ в восстановлении пропущенного процессуального срока привел к нарушению права заявителя на судебную защиту, что недопустимо»¹.

В науке административного права, а также в правоприменении в настоящее время имеются различные точки зрения на процедуру досудебного обжалования как инструмент защиты прав и законных интересов контролируемых лиц при осуществлении государственного контроля и надзора.

Например, В. Н. Зубков, И. И. Гусева выделяют следующие преимущества досудебного обжалования: уменьшение непосредственных контактов между контролируемыми лицами и контрольно-надзорными органами (вследствие осуществления взаимодействия в режиме онлайн); снижение затрат; экономия времени; снижение количества споров при осуществлении контроля; широкое использование цифровых средств для своевременного оповещения сторон, получения контролируемым лицом персонализированных обновлений по обязательным требованиям; повышение законности и прозрачности процедуры; приведение к единству досудебного порядка обжалований решений государственных органов и действий их должностных лиц.²

С. М. Зырянов считает, что преимущество административного порядка перед судебным заключается в меньших издержках для контролируемых лиц, отсутствии обязанности по уплате государственной пошлины, более быстром порядке рассмотрения жалоб.³

Л. К. Невидайло, А. А. Рябов обращают внимание на возрастающую эффективность и частоту обжалования нарушений контрольно-надзорных

¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 25.09.2015 по делу № 304-ЭС15-7401, А03-5785/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Зубков В. Н., Гусева И. И. Особенности процедуры досудебного обжалования предпринимателями решений органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в условиях цифровизации // Legal Bulletin. 2021. Т. 6. № 4. С. 116.

³ Зырянов С. М. Государственный контроль (надзор). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; «Юридическая фирма Контракт», 2023. С.177.

процедур с использованием внесудебных методов урегулирования споров, в том числе с привлечением уполномоченных по защите прав предпринимателей.¹

Л. А. Рерих позитивно оценивает досудебное обжалование как способ оперативного восстановления нарушенных прав, свидетельствующий о тенденции приближения правил досудебного обжалования к стандартам административного производства, выделяя в качестве позитивной черты возложение бремени доказывания законности и обоснованности оспариваемого решения или действия на контрольно-надзорный орган.²

В соответствии с позицией, высказанной в одном из судебных актов кассационный инстанции, «обязательный досудебный порядок урегулирования спора вводится для реализации таких задач арбитражного судопроизводства, как содействие мирному урегулированию споров, уменьшение количества судебных споров, а не для создания препятствий к судебной защите от решений и действий органов государственной власти»³.

Вместе с тем специалистами в области административного права выделяются и отрицательные стороны досудебного обжалования решений контрольно-надзорных органов и действий (бездействия) их должностных лиц.

Например, Л. А. Рерих, наряду с положительными чертами процедуры досудебного обжалования, обращает внимание на отсутствие ряда положений, без которых процедура досудебного обжалования не может достигнуть полной эффективности, а именно отсутствие в Федеральном законе «О государственном контроле» подробных требований к решению по жалобе (которое, по мнению автора, должно содержать ссылки на доказательства и нормативно-правовые акты, положенные в основу принятого решения, мотивы, по которым жалоба не

¹ Невидаило Л. К., Рябов А. А. Охрана и защита прав предпринимателей в контрольно-надзорной сфере // Закон. 2021. № 5. С. 43.

² Рерих Л. А. Право на эффективную защиту при осуществлении государственного контроля (надзора) // Административное право и процесс. 2022. № 6. С. 32.

³ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 24.10.2022 № Ф09-7272/22 по делу № А50-5325/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru> (дата обращения 31.05.2024).

может быть удовлетворена), а также понятия доказательств и закрепления права контролируемого лица представлять доказательства.¹

Необходимо отметить, что механизм досудебного обжалования весьма динамично внедряется в деятельность контрольных органов. Обязательное досудебное обжалование предусмотрено для 53 видов федерального контроля (надзора). По данным Сводного доклада о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год, в 2022 году отмечен устойчивый рост числа обращений, поступающих посредством подсистемы досудебного обжалования (в период с июля 2022 года по декабрь 2022 года поступило 5991 обращение, за аналогичный период 2021 года – 1418 обращений). При этом доля положительных решений по жалобам на решения и (или) действия контрольного органа в Ростехнадзоре составляет около 52 процентов, в Ространснадзоре – около 48 процентов, в МЧС России, Роспотребнадзоре, Росреестре, Россельхознадзоре – более 30 процентов.²

Эти данные, на наш взгляд, свидетельствуют о повышении качества взаимодействия контрольных органов и контролируемых лиц в рамках контрольно-надзорных процедур.

Перейдём к рассмотрению порядка привлечения должностных лиц контрольно-надзорных органов к административной ответственности.

Административная ответственность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре) установлена статьёй 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). При рассмотрении указанного вопроса представляется необходимым дать общую характеристику составов административных правонарушений, предусмотренных данной статьёй.

¹ Рерих Л. А. Указ. соч. С. 32.

² Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год // Сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/48861/> (дата обращения: 17.08.2023).

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, складывающиеся вокруг установленного законом порядка управления, что, по мнению судебных органов, «несет повышенную общественную значимость при посягательстве на вышеуказанные общественные отношения»¹. Как неоднократно указывал в своих определениях Конституционный Суд Российской Федерации, незаконные действия (бездействие) при проведении проверок «способны оказать существенное негативное воздействие как на деятельность самих указанных субъектов и их контрагентов, так и на экономику страны в целом»².

Объективная сторона составов административных правонарушений включает в себя широкий ряд различных нарушений требований к организации, реализации, оформлению административных контрольно-надзорных процедур, допускаемых на различных их стадиях. Так, предусмотренные частью 1 статьи 19.6.1 КоАП РФ связаны с несоблюдением законодательства о государственном контроле (надзоре), выразившиеся в следующем:

- в проведении проверки или контрольного (надзорного) мероприятия при отсутствии оснований для их проведения;
- в нарушении сроков проведения проверки или контрольного (надзорного) мероприятия;
- в отсутствии согласования внеплановой выездной проверки или внепланового контрольного (надзорного) мероприятия с органами прокуратуры;
- в привлечении к проведению мероприятий по контролю или к контрольным (надзорным) мероприятиям не аккредитованных в установленном порядке юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или не аттестованных в установленном порядке граждан в качестве экспертов;

¹ Постановление Сахалинского областного суда от 06.12.2018 по делу № 4а-491/2018 // Официальный сайт Сахалинского областного суда [Электронный ресурс]. URL <http://oblsud.sah.sudrf.ru> (дата обращения: 02.06.2024).

² См.: Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 28.02.2019 № 323-О, от 02.10.2019 № 2646-О, от 26.03.2020 № 582-О, от 08.12.2022 № 3215-О // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL <http://ksrf.ru> (дата обращения: 06.05.2024).

– в проведении плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок, либо проведение планового контрольного (надзорного) мероприятия, не включенного в ежегодный план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий.

Объективная сторона составов административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 19.6.1 КоАП РФ, заключается в совершении повторного правонарушения, предусмотренного частью 1 указанной статьи, либо грубом нарушении требований законодательства о государственном контроле, выразившееся в следующем:

– в проведении проверки или планового или внепланового контрольного (надзорного) мероприятия без распоряжения (приказа) либо без решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия;

– в непредставлении акта о проведенной проверке или акта контрольного (надзорного) мероприятия.

Часть 3 статьи 16.9.1 КоАП РФ содержит составляющие объективную сторону административного правонарушения деяния, связанные с ведением информационных реестров, в том числе:

– невнесение информации о проверке в единый реестр проверок или информации о контрольном (надзорном) мероприятии в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий;

– нарушение два и более раза в течение одного года сроков внесения информации о проверке, контрольном (надзорном) мероприятии в соответствующие реестры;

– внесение два и более раза в течение одного года неполной или недостоверной информации о проверке, контрольном (надзорном) мероприятии в соответствующие реестры.

Объективная сторона составов административных правонарушений, предусмотренных частями 4-5 статьи 19.6.1 КоАП РФ, охватывает деяния, связанные с неисполнением обязанности по выдаче после оформления акта контрольного (надзорного) мероприятия, акта о проведенной проверке

контролируемому лицу, предписания об устранении выявленных нарушений и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в случаях, предусмотренных законодательством о государственном контроле (надзоре), либо обязанности по осуществлению контроля за исполнением указанного предписания, если эти действия (бездействие) не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, а также повторное совершение указанных деяний.¹

Важно отметить, что ответственность наступает за несоблюдение или нарушение требований к организации, осуществлению и оформлению административных контрольно-надзорных процедур, сосредоточенных главным образом в Федеральном законе «О государственном контроле», Федеральном законе «О защите прав юридических лиц», но не ограничивающихся ими, как подчеркнуто в одном из постановлений Верховного Суда Российской Федерации.²

Субъективная сторона состава правонарушений, предусмотренных рассматриваемой статьёй, может быть выражена как в форме умысла, так и в форме неосторожности.

Субъектами рассматриваемого административного правонарушения являются уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора):

- должностные лица федеральных органов исполнительной власти;
- должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- должностные лица государственных корпораций, публично-правовых компаний, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора);
- должностные лица государственных учреждений.

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

² Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 14.06.2019 № 46-АД19-9 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Нельзя не отметить, что конструкция признаков объективной стороны составов административных правонарушений встречает критику в научном и практическом юридическом сообществе.

Обращает на себя внимание тот факт, что части 1 и 2 рассматриваемой статьи хоть и не противоречат друг другу, однако сформулированы так, что возникают вопросы о корректности допущенных в них формулировок, их несоответствии действующим нормам законодательства о контроле и надзоре.

Во-первых, часть 2 статьи 19.6.1 КоАП РФ содержит упоминания лишь о двух грубых нарушениях, выразившихся в проведении проверки или контрольного (надзорного) мероприятия без распоряжения (приказа) или решения об их проведении, либо непредставлении акта о проверке. Указанные грубые нарушения требования соответствуют грубым нарушениям, зафиксированным в пунктах 1 и 10 части 2 статьи 91 Федерального закона «О государственном контроле», пунктах 4 и 6 Федерального закона «О защите прав юридических лиц» (указанные законы соответственно содержат двенадцать и девять грубых нарушений). Как указывают Л. К. Невидайло, А. А. Рябов, такое несоответствие норм КоАП РФ нормам законодательства о государственном контроле (надзоре) «не отвечает требованиям системности и четкости законодательства»¹. Подобную точку зрения выражают также В. Н. Зубков, И. И. Гусева, по словам которых «такая избирательность законодателя вызывает вопросы»².

Во-вторых, в части 1 статьи 19.6.1 КоАП РФ законодатель говорит о ряде нарушений, выразившихся в несоблюдении контрольно-надзорного законодательства в виде проведения мероприятий по контролю без наличия оснований или согласования их с органами прокуратуры, нарушении сроков проведения контрольно-надзорных мероприятий, привлечении к ним не аккредитованных или не аттестованных в установленном порядке лиц,

¹ Невидайло Л. К., Рябов А. А. Охрана и защита прав предпринимателей в контрольно-надзорной сфере // Закон. 2021. № 5. С. 43.

² Зубков В. Н., Гусева И. И. Особенности процедуры досудебного обжалования предпринимателями решений органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в условиях цифровизации // Legal Bulletin. 2021. Т. 6. № 4. С. 114.

проведении плановых контрольных мероприятий или проверок, не включённых в соответствующие ежегодные планы. Указанные нарушения, в соответствии с нормами пунктов 1, 2, 5, 8 статьи 91 Федерального закона «О государственном контроле», пунктов 1, 1.1, 2, 3, 7 статьи 20 Федерального закона «О защите прав юридических лиц», являются грубыми нарушениями требований законодательства о контроле и надзоре. В связи с этим представляется несколько искусственным разделение деяний в частях 1-2 статьи 19.6.1 КоАП РФ.

В-третьих, составы административного правонарушения, предусмотренные частью 2 статьи 19.6.1 КоАП РФ, выступают как квалифицированные по отношению к составам, предусмотренным частью 1 указанной статьи («совершение повторного нарушения»). Между тем не совсем ясны причины такого разделения в отношении деяний, выразившихся в совершении грубых нарушений законодательства о государственном контроле. Приведённые в части 2 статьи 19.6.1 КоАП РФ нарушения являются, по смыслу законодательства о государственном контроле (надзоре), такими же грубыми, как и нарушения, указанные в части 1 рассматриваемой статьи: нормы Федерального закона «О государственном контроле» не подразделяют нарушения, указанные в частях 1-2 статьи 19.6.1 КоАП РФ, на более грубые и менее грубые. Более того, некоторые подзаконные акты, регулирующие контрольно-надзорные процедуры, рассматривают решение о проведении проверки как основание её проведения, например, пункт 33 административного регламента по осуществлению контроля за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, в качестве одного из оснований проведения проверки предусматривает приказ руководителя Росздравнадзора или руководителя его территориального органа о проведении проверки, изданный в соответствии с поручениями Президента России, Правительства России или требования прокурора.¹

¹ Приказ Минздравсоцразвития РФ от 03.10.2011 № 1128н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за применением цен на

Указанные обстоятельства опять же говорят нам об отсутствии системного подхода к конструированию рассматриваемой статьи. На необходимость установления взаимосвязи контрольно-надзорного законодательства с КоАП РФ обращал внимание в своей работе также А. И. Стахов.¹ Таким образом, на наш взгляд, части 1-2 статьи 19.6.1 КоАП РФ в действующей редакции нуждаются в реформировании.

И. В. Никитенко, О. В. Бабак, исследуя вопрос об обеспечении прав предпринимателей посредством реализации контрольно-надзорных функций государства, предлагали усилить административную ответственность должностных лиц контрольно-надзорных органов путём исключения из части 3 статьи 19.6.1 КоАП РФ признака кратности совершения правонарушения, что, по мнению авторов, поможет также улучшить эффективность работы органов прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора в сфере выявления нарушений прав предпринимателей.² На наш взгляд, усиление административной ответственности по части 3 статьи 19.6.1 КоАП РФ указанным способом является чрезмерным.

Санкциями, установленными статьёй 19.6.1 КоАП РФ, предусмотрено назначение административного наказания в виде предупреждения (части 1, 3 и 4), административного штрафа (части 1, 2, 3, 4 и 5) и дисквалификации (части 2 и 5). Согласно сводным статистическим сведениям о деятельности федеральных судов общей юрисдикции, в период 2021-2023 гг. наблюдается снижение количества случаев привлечения к административной ответственности по указанной статье (2 107 случаев в 2021 году, 1 259 – в 2022 году, 1 192 – в 2023), при этом 75 % административных наказаний назначается в виде предупреждения, а наказание в

лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов» // Российская газета. 2012. № 15.

¹ Стахов А. И. О проблемах и перспективах гармонизации законодательства об административных правонарушениях с законодательством в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 3 (32). С. 90.

² Никитенко И. В., Бабак О. В. Обеспечение прав предпринимателей посредством реализации контрольно-надзорных функций государства // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2021. № 2 (97). С. 158.

виде дисквалификации не применяется.¹ Указанная статистика может свидетельствовать о том, что практика применения административных наказаний, предусмотренных статьёй 19.6.1 КоАП РФ, обеспечивает цель снижения административной деликтности.

Подведём итоги рассмотрения вопросов в рамках настоящего параграфа.

1. Последствия ненадлежащего выполнения административных контрольно-надзорных процедур проявляются в форме возникновения оснований для безусловной отмены принятых административных актов, возникновения права на обжалование и возможности привлечения к административной ответственности должностных лиц органов государственного контроля (надзора).

2. Механизм досудебного обжалования является новеллой Федерального закона «О государственном контроле». Положительными сторонами данного механизма являются эффективность, оперативность восстановления нарушенных прав, краткий срок рассмотрения жалоб, приближение правил досудебного обжалования к стандартам административного производства. Вместе с тем учёными отмечается и ряд недостатков, в том числе формальный характер рассмотрения жалоб, недостаточное регулирование ряда аспектов досудебного порядка. Указанные проблемы требуют дополнительного исследования.

3. Совершенствования требуют и нормы статьи 19.6.1 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре). В ходе исследования нами был выявлен несистемный характер изложения перечня деяний, формирующих объективную сторону, что требует исправления в законодательном порядке. На наш взгляд, изменениям, направленным на сближение норм КоАП РФ с действующим законодательством о контроле и надзоре, должны быть подвергнуты части 1-2 указанной статьи, особенно учитывая тот факт, что и часть

¹ См. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции за 2021, 2022 и 2023 годы // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/?id=79> (дата обращения: 06.05.2024).

1, и часть 2 статьи 19.6.1 в качестве деяний, составляющих объективную сторону, предусматривают грубые нарушения должностными лицами требований к порядку и организации государственного контроля (надзора).

Заключение

Проведённое исследование теоретических и практических вопросов осуществления федеральными органами исполнительной власти административных контрольно-надзорных процедур подчёркивает актуальность выбранной нами темы. Серьёзные преобразования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации требуют от научного сообщества осмысления и анализа произошедших изменений, выявления их положительных и отрицательных сторон, выработки рекомендаций по дальнейшему совершенствованию государственного управления в указанной сфере. Целью настоящего исследования выступила необходимость всестороннего анализа административных контрольно-надзорных процедур, дополнение существующих и формирование новых научных знаний в данной области.

К основным выводам диссертационного исследования можно отнести следующее.

1. Поскольку ранее в науке отечественного административного права административные контрольно-надзорные процедуры рассматривались фрагментарно, прежде всего было необходимо определить их сущность, роль и значение. В результате исследования нами было доказано, что административные контрольно-надзорные процедуры являются юрисдикционными процедурами, значение же их состоит в том, что они являются правовой формой осуществления контрольно-надзорной деятельности.

2. С точки зрения функциональной направленности, следует выделять различные функции контрольно-надзорных процедур. В ходе осуществления государственного контроля (надзора) указанные административные процедуры выполняют функции обеспечения законности; снижения административной дискреции; 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. Изучение признаков административных контрольно-надзорных процедур позволило нам сформулировать их научное определение.

Административная контрольно-надзорная процедура – это урегулированная административно-правовыми нормами система 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. В результате анализа научных работ, посвящённых административным процедурам, было установлено содержание административной контрольно-надзорной процедуры, которое представляет собой совокупность всех элементов процедуры. Содержание административных контрольно-надзорных процедур составляют 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. Административная процедура развивается в рамках следующих стадий:

- 1) стадия подготовки к проведению контрольных (надзорных) мероприятий;
- 2) стадия возбуждения административного дела;
- 3) стадия проведения контрольных (надзорных) мероприятий и оформления его результатов;
- 4) стадия обжалования;
- 5) стадия исполнения решения.

5. Контрольно-надзорные процедуры, несмотря на кажущуюся внешнюю однородность, могут быть классифицированы по различным основаниям:

- по составу контрольных (надзорных) мероприятий, совершаемых в рамках административной процедуры, можно выделить стандартные и специальные процедуры: в основе последних лежат мероприятия по контролю (надзору), отличающиеся от поименованных в Федеральном законе «О государственном контроле»;

- по составу органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц можно выделить моносубъектные процедуры (осуществляются одним контрольно-надзорным органом) и полисубъектные (или распределённые) процедуры (полномочия по их реализации возложены на разные органы);

- классификация по области осуществления федерального государственного контроля (надзора) является самой обширной, в данной группе можно выделить процедуры, реализуемые в рамках строительного надзора, пробирного надзора, осуществления контроля в сфере обеспечения трудовых прав и иные виды процедур.

6. В результате комплексного анализа существующих нормативных правовых актов регулирования административных контрольно-надзорных процедур была сформулирована трёхуровневая модель нормативного правового регулирования данной сферы (федеральный, региональный и муниципальный уровни), основное значение в которой занимают источники федерального уровня, прежде всего, Федеральный закон «О государственном контроле» и положения о видах контроля (надзора).

В результате вступления в законную силу Федерального закона «О государственном контроле» сложилась ситуация разрозненного нормативно-правового регулирования административных контрольно-надзорных процедур:

- существуют сразу два закона, фактически являющиеся базовыми для контрольно-надзорной деятельности;

- следствием этого выступает двойственность на уровне подзаконных актов, когда одновременно существуют как административные регламенты, так и положения о видах контроля, отличающиеся друг от друга как по структуре, содержанию, так и по направленности;

— в результате анализа подзаконных нормативных правовых актов были выявлены ситуации, когда одновременно действуют и административный регламент, и положение о виде контроля, и, хотя данная коллизия легко разрешается, сама такая двойственность может запутать правоприменение, что, естественно, является негативным эффектом.

Подчёркиваем, что административные регламенты должны рассматриваться в качестве источника конкретизации административных контрольно-надзорных процедур лишь в переходный период и окончательно отмереть в таком качестве вместе с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц». Федеральный закон «О государственном контроле» должен окончательно стать «базовым» актом, регулирующим контрольно-надзорную деятельность, в связи с чем нами сформулированы предложения по внесению в него изменений по расширению сферы его действия, представленные в *Приложении № 1* к настоящей диссертации.

Кроме того полагаем, что добиться преодоления описанных проблем на подзаконном уровне возможно при помощи дополнительной синхронизации деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти по утверждению новых положений о видах контроля, построенных в русле нового закона о государственном контроле, и замены устаревающих административных регламентов (которые должны отменяться приказом соответствующего органа). Проекты некоторых приказов об отмене неприменяемых административных регламентов представлены нами в *Приложении № 2* к настоящей диссертации.

7. Надлежащее правовое оформление контрольно-надзорных процедур достигается, когда соблюдается совокупность трёх критериев: документарного, информационного и темпорального.

Между тем проблемы, выявленные нами при анализе нормативно-правового регулирования контрольно-надзорных процедур, проявляются и в вопросах надлежащего оформления процедур, причём достаточно противоречиво. Наравне с наличием разнообразных типовых форм, утверждённых для фиксации действий

и результатов процедур, регулируемых положениями о видах контроля, типовых форм для фиксации процедур, регулируемых административными регламентами, нами выявлены ситуации, когда какая-либо утверждённая форма для фиксации результатов процедуры вообще отсутствует. На наш взгляд, указанное является фактором, негативно влияющим 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 контрольной 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 (описки, опечатки и т.п.) и нарушения, среди которых можно выделить негрубые нарушения (не требующие отмены принятых по результатам процедуры актов) и грубые нарушения требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), служащие безусловными основаниями для отмены принятых по результатам процедуры актов.

9. Последствия ненадлежащего выполнения административных контрольно-надзорных 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 новым законодательством о государственном контроле (надзоре), в связи с чем предлагается внести изменения в статью 19.6.1 КоАП РФ и изложить части 1-2 указанной статьи в редакции, представленной в *Приложении № 3* к настоящему диссертационному исследованию.

Таким образом, в результате всесторонне проведённого анализа вопросов нормативно-правового регулирования, организации и осуществления административных контрольно-надзорных процедур установлено, что последние являются важнейшим институтом отечественного права и дальнейшее его развитие и совершенствование будет способствовать более качественной, оперативной и эффективной защите прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), соблюдению баланса публичных интересов и достижению высокого уровня правопорядка.

Библиографический список**I. Нормативные правовые акты Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 16.08.2023).
2. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ (ред. от 22.06.2024) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2207.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
4. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 23.07.2025) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 14.
5. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.
6. Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 07.07.2025) «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 4873.
7. Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О наркотических средствах и психотропных веществах» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 219.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

9. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 23.07.2025) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

10. Федеральный закон № 273-ФЗ от 25.12.2008 (ред. от 28.12.2024) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (часть I). – Ст. 6228.

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

12. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

13. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 23.05.2025) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2716.

14. Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ (ред. от 23.05.2025) «О национальной платежной системе» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 27. – Ст. 3872.

15. Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7600.

16. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 28.02.2025) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5006.

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

18. Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «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» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 24 (Часть I). – Ст. 4188.

19. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 52 (часть I). – Ст. 8973.

20. Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ (ред. от 21.04.2025) «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 29 (часть II). – Ст. 5222.

21. Федеральный закон от 08.08.2024 № 310-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2024. – № 33 (Часть II). – Ст. 5006.

22. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 27.03.2023) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

23. Указ Президента РФ от 13.02.2014 № 79 «Об организации федерального государственного надзора в области ядерной и радиационной безопасности ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения и в области физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов на ядерных объектах» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 7. – Ст. 671.

24. Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства РФ. – 2024. – № 20. – Ст. 2584.

25. Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 24.03.2025) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2005 – № 31. – Ст. 3233.

26. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 20.04.2024) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084.

27. Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 (ред. от 08.09.2021) «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 28. – Ст. 3706.

28. 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.

29. Постановление Правительства РФ от 11.07.2012 № 705 (ред. от 05.04.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 29. – Ст. 4130.

30. Постановление Правительства РФ от 13.11.2012 № 1162 (ред. от 04.12.2024) «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 47. – Ст. 6511.

31. Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2428 (ред. от 23.05.2025) «О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 3. – Ст. 565.

32. Постановление Правительства РФ от 16.04.2021 № 604 (ред. от 23.05.2025) «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» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 17. – Ст. 2971.

33. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1001 (ред. от 17.08.2022) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области геодезии и картографии» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть II). – Ст. 5388.

34. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1013 (ред. от 19.08.2023) «О федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть II). – Ст. 5400.

35. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1014 (ред. от 29.11.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за безопасностью людей на водных объектах» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть II). – Ст. 5401.

36. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1015 (ред. от 02.08.2025) «О федеральном государственном пробирном надзоре» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5402.

37. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1045 (ред. от 24.10.2024) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области связи» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5423.

38. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1046 (ред. от 16.12.2021) «О федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5424.

39. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1047 (ред. от 30.11.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5425.

40. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1049 (ред. от 06.11.2024) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере обращения лекарственных средств» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5427.

41. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051 (ред. от 07.02.2025) «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.

42. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1053 (ред. от 10.11.2022) «Об утверждении Положения о федеральном государственном метрологическом контроле (надзоре) и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5431.

43. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1073 (ред. от 29.12.2021) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере рекламы» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5449.

44. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1076 (ред. от 26.04.2024) «О федеральном государственном контроле (надзоре) за состоянием Музейного фонда Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5452.

45. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1079 (ред. от 28.05.2025) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области обеспечения качества и безопасности зерна и продуктов переработки зерна» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 28 (часть I). – Ст. 5509.

46. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1080 (ред. от 18.04.2025) «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 28 (часть I). – Ст. 5510.

47. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1086 (ред. от 26.12.2022) «О федеральном государственном контроле (надзоре) за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 28 (часть I). – Ст. 5516.

48. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1098 (ред. от 01.12.2021) «О федеральном государственном лесном контроле (надзоре)» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 28 (часть II). – Ст. 5528.

49. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1099 (ред. от 02.02.2022) «О федеральном государственном надзоре в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 28 (часть II). – Ст. 5529.

50. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1100 (ред. от 17.01.2025) «О федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 28 (часть II). – Ст. 5530.

51. Постановление Правительства РФ от 19.02.2022 № 219 (ред. от 29.05.2025) «Об утверждении Положения о контроле (надзоре) в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 9 (часть I). – Ст. 1335.

52. Постановление Правительства РФ от 28.02.2022 № 272 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства Российской Федерации о применении контрольно-кассовой техники, в том числе за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 11. – Ст. 1680.

53. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 28.12.2024) «Об особенностях организации и осуществления государственного

контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 11. – Ст. 1715.

54. Постановление Правительства РФ от 14.01.2023 № 18 (ред. от 11.11.2023) «Об утверждении Положения о государственном контроле за деятельностью иностранных агентов» // Собрание законодательства РФ. – 2023. – № 4. – Ст. 640.

55. Постановление Правительства РФ от 15.02.2023 № 227 (ред. от 23.09.2024) «Об особенностях осуществления на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области отдельных видов федерального государственного контроля (надзора)» // Собрание законодательства РФ. – 2023. – № 8. – Ст. 1331.

56. Постановление Правительства РФ от 16.03.2023 № 402 (ред. от 28.12.2024) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. – 2023. – № 12. – Ст. 2047.

57. Постановление Правительства РФ от 23.12.2023 № 2272 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за деятельностью профессиональных коллекторских организаций, кредитных и микрофинансовых организаций, включенных в перечень кредитных и микрофинансовых организаций, в части осуществления ими действий, направленных на возврат просроченной задолженности» // Собрание законодательства РФ. – 2024. – № 1 (часть I). – Ст. 166.

58. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

59. Распоряжение Правительства РФ от 22.10.2021 № 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации

государственного управления» (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 44 (Часть III). – Ст. 7467.

60. Распоряжение Правительства РФ от 11.04.2022 № 837-р «О Концепции перехода к предоставлению 24 часа в сутки 7 дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 17. – Ст. 2941.

61. Распоряжение Правительства РФ от 16.03.2024 № 637-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» // Собрание законодательства РФ. – 2024. – № 13. – Ст. 1837.

62. Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2021 № 294 (ред. от 09.08.2024) «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Законность. – 2021. – № 7.

63. Приказ Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141 (ред. от 30.09.2016) «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. – 2009. – № 85.

64. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 03.10.2011 № 1128н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов» // Российская газета. – 2012. – № 15.

65. Приказ ФАС России от 25.05.2012 № 340 (ред. от 30.05.2017) «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской

Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 45.

66. Приказ Минпромторга России от 04.03.2013 № 260 (ред. от 28.12.2016) «Об утверждении Административного регламента Министерства промышленности и торговли Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению лицензионного контроля деятельности по хранению и уничтожению химического оружия» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. – № 32.

67. Приказ Ростехнадзора от 07.06.2013 № 248 (ред. от 09.10.2017) «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по федеральному государственному надзору в области использования атомной энергии» // Российская газета. – 2013. – № 175.

68. Приказ Минпромторга России от 04.10.2013 № 1607 (ред. от 12.12.2016) «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством промышленности и торговли Российской Федерации государственной функции по осуществлению лицензионного контроля деятельности по производству лекарственных средств для медицинского применения» // Российская газета. – 2014. – № 59.

69. Приказ Росфинмониторинга от 29.07.2014 № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по финансовому мониторингу государственной функции по осуществлению контроля за выполнением физическими и юридическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и привлечению к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства» (утратил силу) // Российская газета. – 2014. – № 275.

70. Приказ ГУСП от 06.07.2016 № 48 «Об утверждении Административного регламента исполнения Главным управлением специальных программ Президента Российской Федерации государственной функции по

осуществлению федерального государственного строительного надзора в отношении специальных объектов и объектов их инфраструктуры» (утратил силу) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 09.06.2024).

71. Приказ МЧС России от 14.06.2016 № 323 (ред. от 05.02.2018) «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (утратил силу) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 30.08.2022).

72. Приказ Минкультуры России от 16.12.2016 № 2778 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации об авторском праве и смежных правах» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 09.06.2024).

73. Приказ Минздрава России от 01.09.2017 № 585н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения государственной функции по осуществлению лицензионного контроля фармацевтической деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 07.02.2023).

74. Приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 3 (ред. от 11.07.2022) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению федерального государственного

надзора в области геодезии и картографии» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 04.09.2023).

75. 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» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 04.09.2023).

76. Приказ Росздравнадзора от 28.07.2020 № 6720 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по осуществлению федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 09.02.2023).

77. Приказ Минфина России от 14.09.2020 № 197н «Об утверждении Порядка оформления и содержания заданий на проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и оформления результатов таких мероприятий» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 06.01.2024).

78. Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 (ред. от 12.05.2025) «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 04.10.2023).

79. Приказ Минфина России от 14.12.2021 № 212н «Об утверждении Административного регламента по осуществлению Министерством финансов Российской Федерации государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемой организации аудиторов» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 13.08.2023).

80. Приказ Минцифры России от 15.12.2021 № 1344 «Об утверждении индикативных показателей для федерального государственного контроля (надзора) в области связи» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

81. Приказ Минюста России от 30.12.2021 № 274 (ред. от 09.08.2023) «Об утверждении Административного регламента 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» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 03.09.2023).

82. Приказ ФСБ России от 25.02.2022 № 76 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного надзора в области промышленной безопасности на объектах органов федеральной службы безопасности и в организациях, находящихся в ведении ФСБ России» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 04.09.2023).

83. Приказ Росреестра от 14.06.2022 № П/0231 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии федерального государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций

оценщиков» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 06.01.2024).

84. Приказ МВД России от 28.06.2022 № 468 (ред. от 28.11.2024) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 28.10.2024).

85. Приказ Росфинмониторинга от 07.09.2022 № 192 «Об утверждении Порядка проведения Федеральной службой по финансовому мониторингу контрольных мероприятий в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 10.06.2024).

86. Приказ Росгвардии от 23.11.2023 № 420 «Об утверждении типовых форм документов, необходимых при осуществлении Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, которым присвоена категория опасности» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 06.01.2024).

87. Письмо Минтруда России от 25.12.2014 № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков» (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций») [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

88. Приказ Госкорпорации «Росатом» от 04.05.2022 № 1/12-НПА «О утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов федеральных ядерных организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 21.08.2023).

89. Закон Вологодской области от 28.06.2006 № 1465-ОЗ (ред. от 14.11.2024) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей среды» // Законодательство Вологодской области. – 2006. – № 3 (часть 1). – Ст. 145.

90. Закон Пензенской области от 22.12.2006 № 1176-ЗПО (ред. от 23.06.2025) «О наделении органов местного самоуправления Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области и отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. – 2006. – № 38. – Ст. 22.

91. Закон Республики Калмыкия от 11.07.2014 № 69-V-3 (ред. от 13.06.2023) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Калмыкия по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству» // Хальмг унн. – 2014. – № 117.

92. Закон Краснодарского края от 06.12.2017 № 3700-КЗ (ред. от 11.06.2025) «О наделении органов местного самоуправления в Краснодарском крае отдельными государственными полномочиями Краснодарского края по осуществлению государственного жилищного надзора и лицензионного контроля» // Официальный сайт администрации Краснодарского края [Электронный ресурс]. URL: <http://admkras.krasnodar.ru> (дата обращения: 27.10.2024).

93. Закон Амурской области от 07.05.2019 № 363-ОЗ (ред. от 04.06.2024) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными

полномочиями Амурской области по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 27.10.2024).

94. Закон Красноярского края от 26.07.2021 № 11-5410 (ред. от 05.12.2024) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края отдельными государственными полномочиями по осуществлению мониторинга состояния и развития лесной промышленности» // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zakon.krskstate.ru/> (дата обращения: 27.10.2024).

95. Закон Волгоградской области от 25.11.2022 № 120-ОД (ред. от 20.12.2024) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Волгоградской области государственными полномочиями Волгоградской области по осуществлению контроля за проведением поисковой работы на территории Волгоградской области» // Волгоградская правда. – 2022. – № 121.

96. Закон Республики Татарстан от 23.12.2022 № 95-ЗРТ «О региональном контроле (надзоре) в области технического состояния и эксплуатации аттракционов на территории Республики Татарстан» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.tatarstan.ru/> (дата обращения: 26.10.2024).

97. Постановление Правительства Нижегородской области от 28.10.2021 № 969 «О региональном государственном контроле (надзоре) за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления, содержащихся в реестре организаций отдыха детей и их оздоровления Нижегородской области» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 26.10.2024).

98. Постановление Правительства Москвы от 09.12.2021 № 1966-П (ред. от 27.03.2024) «Об утверждении Положения о региональном государственном контроле (надзоре) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия» // Вестник Москвы. – 2021. – № 32.

99. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.02.2023 № 153 (ред. от 06.11.2023) «Об утверждении положения о региональном государственном контроле (надзоре) в области технического состояния и эксплуатации аттракционов» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.tatarstan.ru/> (дата обращения: 26.10.2024).

II. Нормативно-правовые акты зарубежных государств

1. Закон Литовской Республики от 17.06.1999 № VIII-1234 «О публичном администрировании» // Сейм Литовской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/> (дата обращения: 19.08.2024).

2. Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.by/> (дата обращения: 03.09.2023).

3. Закон Республики Узбекистан от 08.01.2018 № ЗРУ-457 «Об административных процедурах» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/ru/> (дата обращения: 19.08.2024).

III-1. Материалы судебной практики высших судов и судов общей юрисдикции

1. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28.02.2019 № 323-О // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL <http://ksrf.ru> (дата обращения: 06.05.2024).
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02.10.2019 № 2646-О // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL <http://ksrf.ru> (дата обращения: 06.05.2024).
3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26.03.2020 № 582-О // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL <http://ksrf.ru> (дата обращения: 06.05.2024).
4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 08.12.2022 № 3215-О // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL <http://ksrf.ru> (дата обращения: 06.05.2024).
5. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2015) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 26.06.2015) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 14.06.2019 № 46-АД19-9 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 10.03.2015 по делу № 309-КГ14-7461, № А 60-48527/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 25.09.2015 по делу № 304-ЭС15-7401, А03-5785/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22.05.2017 № 309-КГ17-4669 по делу № А07-6666/2016 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 10.02.2024).

10. Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 05.03.2021 № 16-334/2021 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

11. Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 20.06.2022 № 16-3013/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

12. Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 29.08.2022 № 88а-23175/2022 // Официальный сайт Первого кассационного суда общей юрисдикции [Электронный ресурс]. URL: <https://1kas.sudrf.ru/> (дата обращения: 08.06.2024).

13. Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 07.12.2022 № 88а-20760/2022 // Официальный сайт Третьего кассационного суда общей юрисдикции [Электронный ресурс]. URL: <https://3kas.sudrf.ru/> (дата обращения: 07.06.2024).

14. Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 27.02.2023 № 16-704/202 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

15. Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 03.03.2023 № 16-1191/2023 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

16. Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 06.04.2023 № 88а-8016/2023 по делу № 2а-1707/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

17. Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 06.06.2023 № 88а-12141/2023 по делу № 2а-1088/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

18. Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 04.10.2023 № 88а-18659/2023 // Официальный сайт Третьего кассационного суда общей юрисдикции [Электронный ресурс]. URL: <https://3kas.sudrf.ru/> (дата обращения: 19.03.2024).

19. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 13.09.2016 по делу № 12-1671/2016 // Официальный сайт Санкт-Петербургского городского суда [Электронный ресурс]. URL: <http://sankt-peterburgsky.spb.sudrf.ru> (дата обращения: 09.03.2024).

20. Постановление Сахалинского областного суда от 06.12.2018 по делу № 4а-491/2018 // Официальный сайт Сахалинского областного суда [Электронный ресурс]. URL <http://oblsud.sah.sudrf.ru> (дата обращения: 02.06.2024).

21. Решение Псковского областного суда от 25.03.2019 по делу № 21-58/2019 // Официальный сайт Псковского областного суда [Электронный ресурс]. URL: <http://oblsud.psk.sudrf.ru/> (дата обращения: 09.03.2024).

22. Решение Новгородского областного суда от 25.05.2020 по делу № 7-132/2020 // Официальный сайт Новгородского областного суда [Электронный ресурс]. URL: <http://oblsud.nvg.sudrf.ru/> (дата обращения: 09.03.2024).

23. Решение Свердловского областного суда от 20.04.2022 по делу № 71-296/2022 // Официальный сайт Свердловского областного суда [Электронный ресурс]. URL: <http://oblsud.svd.sudrf.ru/> (дата обращения: 10.03.2024).

24. Решение Верховного суда Республики Калмыкия от 07.11.2022 № 21-111/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

III-2. Материалы судебной практики арбитражных судов

1. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 27.01.2014 по делу № А11-3302/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.03.2017 № Ф01-728/2017 по делу № А28-4846/2016 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 24.03.2024).

3. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 17.04.2018 № Ф06-31467/18 по делу № А57-18051/2017 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 09.03.2024).

4. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 29.06.2018 № Ф09-3519/18 по делу № А60-45712/2017 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 23.03.2024).
5. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27.01.2020 № Ф04-7245/19 по делу № А45-22610/2019 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 09.03.2024).
6. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16.06.2020 № Ф09-2504/20 по делу № А60-11070/2019 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 23.03.2024).
7. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.09.2021 № Ф09-6347/21 по делу № А60-55255/2020 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 24.05.2024).
8. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11.08.2022 № Ф03-3491/2022 по делу № А51-163/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 24.02.2024).
9. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 13.09.2022 № Ф06-23421/2022 по делу № А55-1836/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 31.05.2024).
10. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 24.10.2022 № Ф09-7272/22 по делу № А50-5325/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 31.05.2024).
11. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17.11.2022 № Ф02-5525/22 по делу № А33-29313/2021 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 06.03.2024).
12. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.01.2023 № Ф01-8088/2022 по делу № А29-3233/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 24.03.2024).

13. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 25.01.2023 № Ф04-7695/22 по делу № А27-8203/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 29.02.2024).

14. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 08.02.2023 № Ф05-244/2023 по делу № А40-60869/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 23.03.2024).

15. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.02.2023 № Ф04-169/2023 по делу № А70-18148/2021 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 17.03.2024).

16. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 02.03.2023 № Ф09-278/23 по делу № А60-23582/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 24.02.2024).

17. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 06.03.2023 № Ф04-8281/2022 по делу № А27-2257/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 17.03.2024).

18. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 12.05.2023 № Ф06-2684/2023 по делу № А55-25970/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 24.03.2024).

19. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 22.05.2023 № Ф06-2542/2023 по делу № А55-9349/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 23.03.2024).

20. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11.04.2023 № Ф08-3071/23 по делу № А61-1092/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 29.02.2024).

21. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 25.05.2023 № Ф10-1727/2023 по делу № А14-9567/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 07.01.2024).

22. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 20.06.2023 № Ф10-2312/2023 по делу № А68-12501/2021 // Электронное

правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 24.02.2024).

23. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18.07.2023 № Ф07-8246/2023 по делу № А56-36425/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 04.01.2024).

24. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.08.2023 № Ф01-4327/2023 по делу № А31-13155/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 08.01.2024).

25. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15.09.2023 № Ф06-7517/2023 по делу № А06-2829/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 24.03.2024).

26. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.02.2024 № Ф05-443/2024 по делу № А40-137394/2023 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 31.05.2024).

27. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.09.2016 № 18АП-7994/2016 по делу № А34-1556/2016 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 23.03.2024).

28. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24.02.2022 № 09АП 6289/2022 по делу № А40-198697/2021 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 03.06.2024).

29. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.05.2022 № 11АП-648/2022 по делу № А49-8118/2021 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 06.01.2024).

30. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.08.2022 № 17АП-8971/2022-АК по делу № А50-5325/2022 // Электронное

правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 31.05.2024).

31. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.09.2022 № 17АП-9543/2022-АК по делу № А60-17301/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 08.01.2024).

32. Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.04.2023 № 20АП-834/2023 по делу № А68-12501/2021 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 24.02.2024).

33. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.04.2023 № 18АП-2914/2023 по делу № А07-8645/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 04.01.2024).

34. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 23.06.2023 № 06АП-2717/2023 по делу № А04-786/2023 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 25.02.2024).

35. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 07.09.2023 по делу № А33-16646/2022 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

36. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 05.12.2023 № 02АП-8164/2023 по делу № А82-5914/2023 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 25.02.2024).

37. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 02.02.2024 № 02АП-7369/2023 по делу № А82-6735/2023 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 17.03.2024).

38. Решение Арбитражного суда Республики Коми от 22.07.2022 по делу № А29-3233/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 01.12.2023).

39. Решение Арбитражного суда Тульской области от 27.12.2022 по делу № А60-23582/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 24.02.2024).

40. Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 23.01.2023 по делу № А26-7709/2022 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 10.02.2024).

41. Решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 06.12.2023 по делу № А71-17606/2023 // Электронное правосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 24.03.2024).

IV. Монографии, учебники, учебные пособия, словари

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс [Текст]: учебное пособие: в 2 томах. Том 1 / С. А. Авакьян. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. – 864 с. – ISBN 978-5-00156-165-1.

2. Агапов А. Б. Публичные процедуры [Текст]: учебник для вузов / А. Б. Агапов. – 13-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 169 с. – ISBN 978-5-534-17488-5.

3. Административная реформа в России [Текст]: науч.-практ. пособие / Т. Я. Хабриева [и др.]; под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Контракт: ИНФРА-М, 2006. – 341 с. – ISBN 5-98209-013-1.

4. Административно-процессуальное право [Текст]: учебник для курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, сотрудников внутренних дел Российской Федерации / А. И. Каплунов, Ю. В. Бажукова, Я. Л. Ванюшин [и др.]. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. – 380 с. – ISBN 978-5-91837-813-7.

5. Административное право [Текст]: учебник / под ред. Л. Л. Попова. – Москва: Юрист, 2005. – 703 с. – ISBN 5-7975-0761-7.
6. Административное право [Текст]: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021. – 736 с. – ISBN 978-5-00156-083-8.
7. Административное право России [Текст]: учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.]; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. – Москва: Издательство Юрайт, 2024. – 484 с. – ISBN 978-5-534-13088-1.
8. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2018. – 352 с. – ISBN 978-5-91768-931-9.
9. Административные процедуры [Текст]: монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. – 240 с. – ISBN 978-5-91768-806-0.
10. Административные процедуры [Текст]: учебное пособие / отв. ред. А. В. Сладкова. – Москва: Проспект, 2024. – 328 с. – ISBN 978-5-392-39921-5.
11. Административный процесс [Текст]: учебник для бакалавриата и магистратуры / Н. Г. Салищева, Д. С. Дубровский, С. З. Женетль, М. А. Штатина; под редакцией М. А. Штатиной. – Москва: Издательство Юрайт, 2015. – 364 с. – ISBN 978-5-9916-4782-3.
12. Акимов Л. Ю. Разрешительная система в Российской Федерации [Текст]: науч.-практич. пособие / Л. Ю. Акимов, Л. В. Андриченко, Е. А. Артемьева [и др.]; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2018. – 928 с. – ISBN 978-5-16-011811-6.
13. Алексеев П. В. История философии [Текст]: учебник / П. В. Алексеев. – Москва: Проспект, 2013. – 240 с. – ISBN 978-5-392-09331-1.
14. Андреевский И. Е. Русское государственное право. Т. 1. Введение и Часть I. О правительстве [Текст] / И. Е. Андреевский. – СПб.; М.: М. О. Вольф, 1866. – 496 с.

15. Бахрах Д. Н. Административное право России [Текст]: учеб. для студентов вузов / Д. Н. Бахрах. – Москва: Норма: Инфра-М, 2001. – 640 с. – ISBN 5-89123-389-4.

16. Бахрах Д. Н. Административное право России [Текст]: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности Юриспруденция / Д. Н. Бахрах, В. Г. Татарян. – Москва: Эксмо, 2009. – 602 с. – ISBN 978-5-699-29315-5.

17. Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 28 апреля 2009 г. № 60-ФЗ) [Текст]: (постатейный) / А. Н. Борисов. – Москва: Юстицинформ, 2009. – 269 с. – ISBN 978-5-7205-0972-9.

18. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право России: учебник [Текст] / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2009. – 677 с. – ISBN 978-5-392-00388-4.

19. Гетманова А. Д. Логика [Текст]: учеб. для студентов вузов / А. Д. Гетманова. – Москва: Добросвет: Элит-2000, 2002. – 469 с. – ISBN 5-7913-0037-9.

20. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма действительности [Текст] / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М.: Юридическая литература, 1987. – 176 с.

21. 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. – ISBN 978-5-696-03819-3.

22. Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации [Текст]: Учеб. курс / А. А. Гришковец. – Москва: ДИС, 2003 (ОАО Тип. Новости). – 463 с. – ISBN 5-8018-0200-2.

23. Гроций Г. О праве войны и мира: Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права [Текст] / Г. Гроций [Репринт с изд. 1956 г.]. – Москва: Науч.-изд. центр «Ладомир», 1994. – 867 с. – ISBN 5-86218-149-0.
24. Гунибский М. Ш. Юридическая конфликтология [Текст]: учебное пособие / М. Ш. Гунибский; отв. ред. Л.А. Демина. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. – 176 с. – ISBN 978-5-91768-613-4.
25. Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории [Текст]: монография / К. В. Давыдов. – Москва: NOTA BENE, 2010. – 389 с. – ISBN 978-5-8188-0174-2.
26. Добробаба М. Б. Дисциплинарная ответственность: правовые механизмы обеспечения эффективности в системе государственной службы [Текст]: монография / М. Б. Добробаба, М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов. – Москва: НОРМА, 2023. – 352 с. – ISBN 978-5-00156-297-9.
27. Елистратов А. И. Основные начала административного права [Текст] / А. И. Елистратов. – Москва: Г. А. Леман, 1914. – 332 с.
28. Еллинек Г. Общее учение о государстве [Текст] / Г. Еллинек. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004 (Акад. тип. Наука РАН). – 750 с. – ISBN 5-94201-310-1.
29. Законность: теория и практика [Текст]: монография / Ю. А. Тихомиров; под ред. Субанова Н. В., – 3-е изд. – Москва: Контракт, НИЦ ИНФРА-М, 2017. – 400 с. – ISBN 978-5-16-106458-0.
30. Захаров Н. Л. Организационное поведение государственных служащих [Текст]: учебное пособие / Н. Л. Захаров. – Москва: ИНФРА-М, 2023. – 237 с. – ISBN 978-5-16-009613-1.
31. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории [Текст] / А. Б. Зеленцов. – Москва: изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2005 (М.: Тип. ИПК РУДН). – 732 с. – ISBN 5-209-01846-6.

32. Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления: монография [Текст] / С. М. Зубарев. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. – 152 с. – ISBN 978-5-91768-659-2.

33. Зырянов С. М. Государственный контроль (надзор) [Текст]: монография / С.М. Зырянов. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; «Юридическая фирма Контракт», 2023. – 232 с. – ISBN 978-5-6047798-7-3.

34. Ильин И. А. Теория права и государства [Текст] / под редакцией и с биографическим очерком В. А. Томсинова. – М.: Зерцало, 2008. – 559 с. – ISBN 978-5-8078-0158-6.

35. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права [Текст] / Ю. М. Козлов. – Москва: Издательство Московского университета, 1967. – 159 с.

36. Кононов П. И. Актуальные проблемы административного права [Текст] / П. И. Кононов. – Москва: ООО «Издательство «КноРус», 2023. – 314 с. – ISBN 978-5-406-11399-8.

37. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2019 [Текст] / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2020. – 138 с. – ISBN 978-5-7598-2171-7.

38. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2020–2021 [Текст] / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2021. – 148 с. – ISBN 978-5-7598-2575-3.

39. 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. Абузярова, Д. Р. Алимпеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом ВШЭ, 2024. – 102 с. – ISBN 978-5-7598-2972-0.

40. Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики»: результаты исследования [Текст] / А. В. Мартынов, М. В. Бундин, Е. В. Ширеева [и др.]. – Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. – 250 с. – ISBN 978-5-91326-706-1.

41. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Том II. Часть особенная. Издание шестое [Текст] / Н. М. Коркунов. – СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. – 748 с.

42. Краснов Ю. К. Юридическая техника [Текст]: учебник / Ю. К. Краснов, В. В. Надвикова, В. И. Шкатулла. – Москва: Юстицинформ, 2014. – 536 с. – ISBN 978-5-7205-1221-7.

43. Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов [Текст]: св. 25000 слов и словосочетаний / Л. П. Крысин. – Москва: Эксмо, 2005. – 939 с. – ISBN 5-699-08073-2.

44. Лазарева О. В. Правовая процедура [Текст] / О. В. Лазарева; под ред. М. И. Байтина. – Саратов: Саратов. гос. акад. права, 2004. – 150 с. – ISBN 5-7924-0336-8.

45. 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. – ISBN 978-5-238-01783-9.

46. Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России: административно-процессуальное исследование [Текст]: монография / А. В. Мартынов. – М.: NOTA BENE, 2010. – 546 с. – ISBN 5-8188-0167-5.

47. Матузов Н. И. Правовая система и личность [Текст] / Н. И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. – 294 с.

48. Махина С. Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования [Текст] / С. Н. Махина. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. – 230 с. – ISBN 5-7455-1071-4.
49. Машаров И. М. Административно-публичная деятельность в России: проблемы правового регулирования [Текст]: монография / И. М. Машаров. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 239 с. – ISBN 978-5-238-01703-7.
50. Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение [Текст]: монография / Л. А. Мицкевич; Сиб. федер. ун-т, Юрид. ин-т. – Москва: Проспект. – 2017. – 296 с. – ISBN 978-5-392-23450-9.
51. Морозова Л. А. Теория государства и права [Текст]: учебник / Л. А. Морозова. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. – 464 с. – ISBN 978-5-91768-844-2.
52. Ноздрачев А. Ф. Правовое регулирование государственного контроля [Текст] / А. Ф. Ноздрачев. – Москва: НИЦ ИНФРА-М, 2012. – 480 с. – ISBN 978-5-16-103754-6.
53. Нормотворческая юридическая техника [Текст] / под. ред. Власенко Н. А. – Москва: НИЦ ИНФРА-М, 2011. – 312 с. – ISBN 978-5-16-103747-8
54. Общее административное право [Текст]: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж: Издательский дом ВГУ. – Ч. 1. – 2016. – 760 с. – ISBN 978-5-9273-2253-4.
55. Протасов В. Н. Теория юридической процедуры [Текст]: учебное пособие для вузов / В. Н. Протасов. – Москва: Издательство Юрайт, 2024. – 105 с. – ISBN 978-5-534-12374-6.
56. Россинский Б. В. Старилов Ю. Н. Административное право [Текст]: учебник для вузов / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2010. – 928 с. – ISBN 978-5-91768-085-9.
57. Россинский Б. В. Старилов Ю. Н. Административное право [Текст]: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов, – 6-е изд., пересмотр. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 640 с. – ISBN 978-5-16-108822-7.

58. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР [Текст] / Н. Г. Салищева. – М.: Юридическая литература, 1964. – 158 с.
59. Стахов А. И. Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора [Текст]: учебное пособие / А. И. Стахов. – Москва: РГУП, 2017. – 176 с. – ISBN 978-5-93916-639-3.
60. Стахов А. И. Административное контрольно-надзорное производство [Текст]: учебное пособие / А. И. Стахов; Федеральное гос. бюджетное образовательное учреждение высш. образования Российский гос. ун-т правосудия. – Москва: РГУП, 2016. – 103 с. – ISBN 978-5-93916-547-1.
61. Сорокин В. Д. Избранные труды [Текст] / В. Д. Сорокин; предисл.: Д. Н. Бахрах, В. В. Денисенко. – С.-Пб.: Юрид. центр Пресс, 2005. – 1086 с. – ISBN 5-94201411-6.
62. Сырых В. М. Подготовка диссертаций по юридическим наукам: настольная книга соискателя [Текст] / В. М. Сырых. – М.: РАП, 2012. – 499 с. – ISBN 987-5-93916-300-2.
63. Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права [Текст] / И. Т. Тарасов. – М.: Печатня С.П. Яковлева, 1897. – 702 с.
64. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс [Текст]: полн. курс / Ю. А. Тихомиров. – Москва: [Москва Ю. Тихомиров], 2005 – 696 с. – ISBN 5-89194-178-3.
65. Толковый словарь русского языка [Текст]: ок. 7000 словар. ст.: свыше 35 000 значений: более 70 000 иллюстрат. примеров / под. ред. Д. В. Дмитриева. – М.: ООО «Издательство Астрель»: ООО «Издательство АСТ», 2003. – 1582 с. – ISBN 5-17-016484-X (ООО «Издательство АСТ»), ISBN 5-271-05996-0 (ООО «Издательство Астрель»).
66. Толстой Л. Н. Полное собрание сочинений в 90 томах. Том 04. Серия 1. Произведения [Текст] / Л. Н. Толстой. – Москва: Издательство «Художественная литература», 1935. – 450 с.

67. Управленческие процедуры [Текст] / И. Л. Бачило, А. С. Васильев, Н. Ф. Воробьев, И. Л. Давитнидзе и др.; отв. ред.: Б. М. Лазарев. – М.: Наука, 1988. – 272 с.
68. Федеральный закон «Об административных процедурах» [Текст]: инициативный проект с комментариями разработчиков / вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой / Фонд «Конституция». – Москва: Комплекс-Прогресс, 2001. – 183 с. – ISBN 5-89342-030-6.
69. Федощев А. Г., Федощева Н. Н. Административно-процессуальное право в схемах и определениях [Текст]: учебное пособие / А. Г. Федощев, Н. Н. Федощева. – М.: Юрист. – 2008. – 162 с. – ISBN 978-5-7975-0918-9.
70. Фесько Д. С. Административно-правовые гарантии обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): теория и практика [Текст] / Д. С. Фесько. – Москва: Проспект, 2023 [Электронный ресурс]. URL: <https://consultant.ru/> (дата обращения: 19.03.2024).
71. Филимонов В. Д. Охранительная функция уголовного права [Текст] / В. Д. Филимонов. – СПб.: Юридический центр Пресс», 2003. – 196 с. – ISBN 5-94201-167-2.
72. Философский словарь [Текст] / [Абрамов А. И. и др.]; под ред. И. Т. Фролова. – Москва: Республика, 2001. – 719 с. – ISBN 5-250-02742-3.
73. Философский энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. Л. Ф. Ильичев и др. – Москва: Сов. энциклопедия, 1983. – 839 с.
74. Цыганов В. И. Теория государства и права [Текст]: тезисы лекций / В. И. Цыганов. – Нижний Новгород: ННГУ им. Н. И. Лобачевского, 2015. – 219 с. – ISBN 978-5-91326-366-7.
75. Чиркин В. Е. Контрольная власть [Текст] / В. Е. Чиркин. – М.: Юрист, 2008. – 214 с. – ISBN 978-5-7975-0932-5.
76. Юсупов В. А. Философия административного права [Текст]: монография / В. А. Юсупов; НОУ ВПО «Волгоградский ин-т экономики, социологии и права». – Волгоград: Волгоградский ин-т экономики, социологии и права, 2009. – 216 с. – ISBN 978-5-89713-101-3.

77. Южаков В. Н., Зырянов С. М. Разработка концепции дальнейшего развития механизмов досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц на основе типологизации ошибок и нарушений, допускаемых государственными органами при осуществлении контроля (надзора) [Текст]: депонированная рукопись / В. Н. Южаков, С. М. Зырянов. – Москва, 2016. – 60 с.

V. Научные статьи

1. Балашов А. Н. О проявлении добросовестности в административном судопроизводстве [Текст] / А. Н. Балашов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 3. – С. 5-9.

2. Бахрах Д. Н. Юридический процесс: понятие, особенности и виды [Текст] / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 2009. – № 7. – С. 82-86.

3. Гончаров В. В. Укрепление исполнительской дисциплины в системе исполнительной власти в РФ как основное средство борьбы с коррупцией [Текст] / В. В. Гончаров // Следователь. – 2012. – № 9. – С. 19–23.

4. Давыдов К. В. Проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» [Текст] / К. В. Давыдов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2016. – № 5 (21). – С. 57-91.

5. Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» [Текст] / К. В. Давыдов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 47-69.

6. Дугенец А. С., Самойлова А. А. Понятие нормы и отклонения поведения личности [Текст] / А. С. Дугенец, А. А. Самойлова // Антропология. – 2021. – № 2 (2). – С. 7-11.

7. Жеребцов А. Н. Сущность административной процедуры и ее место в системе административного процесса [Текст] / А. Н. Жеребцов //

Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, 29 мая 2015 г. / редкол.: В. В. Грицай, В. В. Денисенко, О. В. Шкеля, М. Е. Труфанов, А. С. Шиенкова. – Краснодар: ФГКОУ ВПО «Краснодарский университет МВД РФ», 2015. – С. 36-43.

8. Задорожная О. В. Одиночество как одна из форм девиантного поведения причины и особенности проявления [Текст] / О. В. Задорожная // Общество и право. – 2005. – № 4 (10). – С. 66-71.

9. 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. – Т. 9. – № 4. – С. 501-521.

10. Зелепукин Р. В. Современное состояние и тенденции развития административных процедур [Текст] / Р. В. Зелепукин // Тамбовские правовые чтения имени Ф.Н. Плевако: материалы VII Международной научно-практической конференции, 19–20 мая 2023 года / М-во науки и высш. обр. РФ [и др.]; отв. ред. Р. В. Зелепукин. – Тамбов: Издательский дом «Державинский», 2023. – С. 110-114.

11. Зубарев С. М. О некоторых проблемах правового обеспечения цифровизации государственного управления [Текст] / С. М. Зубарев // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): международная научно-практическая конференция, 26 марта 2021 года / под общей редакцией А. И. Каплунова. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2021. – С. 22-25.

12. Зубков В. Н., Гусева И. И. Особенности процедуры досудебного обжалования предпринимателями решений органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в условиях цифровизации [Текст] / В. Н. Зубков, И. И. Гусева // Legal Bulletin. – 2021. – Т. 6. – № 4. – С. 110-120.

13. Зырянов С. М. Типология ошибок и нарушений, допускаемых органами государственной власти и их должностными лицами при осуществлении государственного контроля (надзора) [Текст] / С. М. Зырянов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 1. – С. 149-159.
14. Кабытов П. П., Стародубова О. Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти [Текст] / П. П. Кабытов, О. Е. Стародубова // Журнал российского права. – 2020. – № 11. – С. 113-126.
15. Ключко Н. В. Электронные административные регламенты в условиях электронного правительства [Текст] / Н. В. Ключко // Вторая ежегодная межрегиональная научно-практическая конференция «Инфокоммуникационные технологии в региональном развитии», 5-6 февраля 2009 г. / отв. ред. М. М. Лопашин. – Смоленск: Редакционно-издательский отдел ФГОУ СПО СПЭК. – 2009. – С. 104-109.
16. Колобова С. В. Вопросы развития правового института дисциплины труда. Документирование [Текст] / С. В. Колобова // Делопроизводство. – 2023. – № 1. – С. 97-106.
17. Кононов П. И. О понятии и видах административных дел в административном процессе [Текст] / П. И. Кононов // Журнал административного судопроизводства. – 2018. – № 2. – С. 5–13.
18. Кононов П.И., Стахов А.И. О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» [Текст] / П. И. Кононов, А. И. Стахов / Журнал административного судопроизводства. – № 3. – 2017. – С. 40-68.
19. Кузнецов В. И. Служебная дисциплина государственного инспектора [Текст] / В. И. Кузнецов // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25. – № 10. – С. 98-107.
20. Курьянов А. М., Капарчук В. А. Секторальные оценки рисков легализации (отмывания) преступных доходов и финансирования терроризма:

правовые и методические аспекты [Текст] / А. М. Курьянов, В. А. Капарчук // Финансовые исследования. – 2022. – № 4 (77). – С. 15-24.

21. Мартынов А. В. Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти [Текст] / А. В. Мартынов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2020. – № 2. – С. 175-186.

22. Мартынов А. В. Критический анализ общих положений Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [Текст] / А. В. Мартынов // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 1 июля 2021 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2021. – С. 31-59.

23. Мартынов А. В. Развитие новых форм и методов государственного контроля и надзора в условиях цифровой экономики [Текст] / А. В. Мартынов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2021. – № 11. – С. 10-27.

24. Морозов С. А. Административные процедуры как средство достижения законности при проведении государственного контроля и надзора [Текст] / С. А. Морозов // Законность и правопорядок. – 2022. – № 1. – С. 19-22.

25. 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.

26. 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. доктор юридических наук, профессор А.В. Мартынов. М.: ООО Буки Веди, 2023. – С. 397-402.

27. Морхат П. М. Возможности, особенности и условия применения искусственного интеллекта в юридической практике [Текст] / П. М. Морхат // Администратор суда. – 2018. – № 2. – С. 8-12.

28. Невидайло Л. К., Рябов А. А. Охрана и защита прав предпринимателей в контрольно-надзорной сфере [Текст] / Л. К. Невидайло, А. А. Рябов // Закон. – 2021. – № 5. – С. 40-47.

29. Никитенко И. В., Бабак О. В. Обеспечение прав предпринимателей посредством реализации контрольно-надзорных функций государства [Текст] / И. В. Никитенко, О. В. Бабак // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2021. – № 2 (97). – С. 150-159.

30. Никонова Ю. Ш. О содержании средств, используемых в контрольно-надзорной деятельности [Текст] / Ю. Ш. Никонова // Научно-практические исследования. – 2019. – № 8-8 (23). – С. 58-60.

31. Пахомов М. С. Конклюдентные действия в сфере реализации права [Текст] / М. С. Пахомов // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 4. – С. 115-119.

32. Пашенько С. Б. Административные акты: признаки, сущность, правовое определение [Текст] / С. Б. Пашенько // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2022. – № 6 (149). – С. 75-83.

33. Петров Г. И. О кодификации советского права [Текст] // Советское государство и право. – 1962. – № 2. – С. 27-34.

34. Побежимова Н. И. К вопросу об административных процедурах [Текст] / Н. И. Побежимова // Право и практика. – 2012. – № 1. – С. 71-77.

35. Понкин И. В. Редькина А. И. Классификация как метод научного исследования, в частности в юридической науке [Текст] / И. В. Понкин, А. И. Редькина // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – № 37. – С. 249-259.

36. Радько Т. Н. Понятие и признаки функций права [Текст] / Т. Н. Радько // Вестник Академии права и управления. – 2016. – № 3 (44). – С. 22-30.
37. Рерих Л. А. Право на эффективную защиту при осуществлении государственного контроля (надзора) [Текст] / Л. А. Рерих // Административное право и процесс. – 2022. – № 6. – С. 31-34.
38. Салищева Н.Г., Абросимова Е.Б. Административная реформа и административный процесс в России [Текст] / Н. Г. Салищева, Е. Б. Абросимова // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2005. – № 3. – С. 149-162.
39. Селезнев В. А. Административная ответственность субъектов контрольно-надзорной деятельности [Текст] / В. А. Селезнев // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25. – № 11. – С. 102-116.
40. Силайчев М. В. Федеральный закон «Об административных процедурах» – предмет правового регулирования [Текст] / М. В. Силайчев // Актуальные проблемы российского права. – 2007. – № 2 (5). – С. 65-71.
41. Старилов Ю. Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества [Текст] / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2019. – № 4 (39). – С. 8-27.
42. Старилов Ю. Н. Административные процедуры, административное судопроизводство, административно-деликтное право: три основных направления модернизации российского законодательства [Текст] / Ю. Н. Старилов // Ежегодник публичного права – 2015: Административный процесс. – Москва: Инфотропик Медиа, 2015. – С. 299-330.
43. Старилов Ю. Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства [Текст] / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – № 3 (22). – С. 20-28.

44. Старилов Ю. Н. Материальные и процессуальные нормы административного права в условиях формирования правового государства [Текст] / Ю. Н. Старилов // Российский юридический журнал. – 2003. – № 3. – С. 17-26.

45. Стахов А. И. О проблемах и перспективах гармонизации законодательства об административных правонарушениях с законодательством в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации [Текст] / А. И. Стахов // Вестник Омской юридической академии. – 2016. – № 3 (32). – С. 85-90.

46. Тихомиров Ю. А., Талпина Э. В. Административные процедуры и право [Текст] / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талпина // Журнал российского права. – 2002. – № 4 (64). – С. 3-13.

47. Уманская В. П. Региональный аспект федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле [Текст] / В. П. Уманская // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2018. – № 5. – С. 174-178.

48. Хоршева Ю. О. Последствия нарушения сроков при оформлении результатов налоговой проверки [Текст] / Ю. О. Хоршева // Регулирование правоотношений в сфере публичного управления: вопросы теории и практики (к 25-летию Российского государственного университета правосудия): Сборник материалов Международной научно-практической конференции, 21 апреля 2023 г. / Под общ. ред. Р. В. Терентьева, Е. В. Сорокиной, Ю. О. Хоршевой, В. П. Очередыко. – Санкт-Петербург: Центр научно-производственных технологий «Астерион», 2023. – С. 188-192.

49. Цирин А. М., Артеменко Е. А. Цифровые технологии и искусственный интеллект как средства профилактики проявлений коррупции в контрольной (надзорной) деятельности: отечественный и зарубежный опыт [Текст] / А. М. Цирин, Е. А. Артеменко // Журнал российского права. – 2023. – Т. 27. – № 3. – С. 126-142.

50. Черников В. В. Административное усмотрение как актуальная проблема теории и практики правоприменения [Текст] / В. В. Черников // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И.А. Склярова (Россия, г. Нижний Новгород, 12 апреля 2018 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2018. – С. 82-96.

51. Черников В. В. Контрольно-надзорное усмотрение: природа, понятие, пределы [Текст] / В. В. Черников // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы V Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 7-8 июня 2019 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, профессор А. В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2019. – С. 71-80.

52. Шмидт-Ассманн Э. Кодификация законодательства об административных процедурах: традиции и модели [Текст] / Э. Шмидт-Ассманн // Ежегодник публичного права – 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – Москва: Инфотропик Медиа, 2017. – С. 332-362.

53. Южаков В. Н. Оценка регулятивных издержек бизнеса в сфере контрольной (надзорной) деятельности: социологический анализ [Текст] / В. Н. Южаков, Е. В. Масленникова // Вестник Томского государственного университета. – 2024. – № 499. – С. 80-93.

VI. Диссертации, авторефераты диссертаций

1. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики [Текст]: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.01 / Валерий Петрович Беляев. – Саратов, 2006. – 436 с.

2. Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти [Текст]: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Ольга Сергеевна Беркутова. – Москва, 2005. – 205 с.
3. Гвоздева А. Н. Индивидуальные административно-правовые акты [Текст]: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Анастасия Николаевна Гвоздева. – Москва, 2009. – 26 с.
4. Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации [Текст]: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Алексей Алексеевич Гришковец. – Москва, 2004. – 539 с.
5. Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования [Текст]: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Константин Владимирович Давыдов. – Нижний Новгород, 2020. – 655 с.
6. Евтихийев И. И. Виды и формы административной деятельности [Текст]: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.00 / Иван Иванович Евтихийев. – Москва, 1948. – 488 с.
7. Елканова Д. И. Процедуры административного надзора в сфере рекламы [Текст]: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Дарья Ироновна Елканова. – Саратов, 2015. – 185 с.
8. Женетль С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы [Текст]: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Светлана Закошуовна Женетль. – Москва, 2008. – 536 с.
9. Зеленцов А. Б. Теоретические основы правового спора [Текст]: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.01, 12.00.14 / Александр Борисович Зеленцов. – Москва, 2005. – 435 с.
10. Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти [Текст]: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Сергей Михайлович Зырянов. – Москва, 2010. – 497 с.

11. Зюзин В. А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ [Текст]: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Виталий Алексеевич Зюзин. – Москва, 2007. – 208 с.
12. Кононов П. И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации [Текст]: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Павел Иванович Кононов. – Москва, 2001. – 385 с.
13. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации [Текст]: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Игорь Михайлович Лазарев. – Москва, 2002. – 199 с.
14. Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры [Текст]: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Евгений Борисович Лупарев. – Воронеж, 2003. – 467 с.
15. Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования [Текст]: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Алексей Владимирович Мартынов. – Воронеж, 2011. – 662 с.
16. Морозова О. В. Административные процедуры в РФ, США и ФРГ [Текст]: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Ольга Владимировна Морозова. – М., 2010. – 214 с.
17. Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования) [Текст]: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Александра Александровна Никольская. – Воронеж, 2007. – 261 с.
18. Панова И. В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации [Текст]: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Инна Викторовна Панова. – Екатеринбург, 2000. – 530 с.

19. Протасов В. Н. Теоретические основы правовой процедуры [Текст]: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.01 / Валерий Николаевич Протасов. – Москва, 1993. – 397 с.
20. Смирнова Е. Н. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) [Текст]: диссертация ... кандидата юридических наук: 5.1.2 / Екатерина Николаевна Смирнова. – Нижний Новгород, 2022. – 246 с.
21. Силайчев М. В. Правовая теория и практика административной процедуры [Текст]: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Михаил Валерьевич Силайчев. – Москва, 2009. – 218 с.
22. Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации: регионально-правовой аспект [Текст]: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Роман Сергеевич Тихий. – Тюмень, 2005. – 249 с.
23. Фамиева К. И. Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контактной системе [Текст]: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Карина Ильдаровна Фамиева. – Челябинск, 2014. – 226 с.
24. Филатова А. В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики [Текст]: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Анна Валериевна Филатова. – Саратов, 2010. – 554 с.

VII. Интернет-ресурсы

1. Административные стандарты и регламенты // Официальный сайт Минэкономразвития России (доступ из архива) [Электронный ресурс]. URL: <https://web.archive.org/web/20211117120842/https://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/standarts/> (дата обращения: 13.08.2024).

2. Более 17 тысяч госслужащих обучились работе с конструктором цифровых регламентов // Официальный сайт Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 19.08.2024).

3. В России зарегистрирован первый цифровой НПА // Официальный сайт Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 19.08.2024).

4. 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).

5. Доклад о федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Официальный сайт МЧС России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/6028> (дата обращения: 05.09.2022).

6. Доклад об осуществлении Федеральной службой по финансовому мониторингу государственного контроля за соблюдением законодательства российской федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения за 2023 год // Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fedsfm.ru/activity/supervisory-results/7468> (дата обращения: 10.05.2024).

7. Доклад Председателя Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедева к совещанию судей судов общей юрисдикции, военных и арбитражных судов Российской Федерации 14.02.2023 // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://vsrf.ru/press_center/news/32142/ (дата обращения: 16.03.2024).

8. Доклады с обобщением и анализом правоприменительной практики, типовых и массовых нарушений обязательных требований (утв. МЧС России 18.04.2022) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

9. Доклады с обобщением правоприменительной практики и руководствами по соблюдению обязательных требований за 2022 год (утв. Главным государственным инспектором РФ по пожарному надзору 24 апреля 2023 г.) // Официальный сайт МЧС России [Электронный ресурс]. URL: <https://mchs.gov.ru/dokumenty/6634> (дата обращения: 30.11.2023).

10. Доклады с обобщением правоприменительной практики и руководством по соблюдению обязательных требований (утв. МЧС России 24.04.2024) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

11. Единые функционально-технические требования к мероприятиям по модернизации процессов предоставления региональных массовых социально-значимых услуг с применением цифровых административных регламентов // Официальный сайт Минцифры России [Электронный ресурс]. URL: https://digital.gov.ru/ru/documents/8274/#_Toc110852091 (дата обращения: 14.09.2022).

12. Ежегодный план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на 2024 год // Официальный сайт ФССП России [Электронный ресурс]. URL: <https://fssp.gov.ru/> (дата обращения: 12.08.2024).

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

14. Концепция развития технологий машиночитаемого права (утв. Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 15.09.2021 № 31) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

15. Минэкономразвития провело ВКС о цифровых административных регламентах // Экспертный центр электронного государства [Электронный ресурс]. URL: <https://d-russia.ru/> (дата обращения: 14.09.2022).

16. Обзор результатов обобщения и анализа правоприменительной практики контрольной (надзорной) деятельности Федеральной службы по финансовому мониторингу за 2022 год // Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fedsfm.ru/results/> (дата обращения: 10.05.2024).

17. План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (утв. Правительством РФ 29.05.2019 № 4714п-ПЗ6) // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://knd.ac.gov.ru> (дата обращения: 23.08.2024).

18. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 23.08.2024).

19. Проект федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» // Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 03.09.2023).

20. Проект федерального закона № 284733-3 «Об основах административных процедур» // Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 03.09.2023).

21. Реестр контролируемых лиц с присвоенной категорией риска // Официальный сайт Федеральной пробирной палаты [Электронный ресурс]. URL: <https://probpalata.gov.ru> (дата обращения: 23.08.2024).

22. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции за 2021, 2022 и 2023 годы // Официальный сайт Судебного

департамента при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/?id=79> (дата обращения: 06.05.2024).

23. 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: 14.08.2024).

24. 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: 17.08.2023).

25. 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).

26. Цифровое государственное управление // Официальный сайт Минцифры России [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/> (дата обращения: 07.02.2022).

27. Что такое «Регуляторная гильотина»? // Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность [Электронный ресурс]. URL: <https://knd.ac.gov.ru/about/> (дата обращения: 03.09.2022).

28. Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations // Официальный сайт ФАТФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/4th-round-procedures.html> (дата обращения: 10.05.2024).

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**

Признать пункты 2, 7, 12, 16 части 4 статьи 2, пункты 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18 части 5 статьи 2 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) утратившими силу.

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2026 года.

Президент
Российской Федерации

**МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**
(МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)

ПРИКАЗ
(проект)

№ _____

Москва

**О признании утратившими силу приказов Минэкономразвития России
от 9 января 2018 г. № 3 и от 4 октября 2019 г. № 636**

В целях приведения нормативной правовой базы Министерства экономического развития Российской Федерации в соответствие с законодательством Российской Федерации, в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 3 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и подпунктом 10.16 пункта 10 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, п р и к а з ы в а ю:

Признать утратившими силу:

приказ Минэкономразвития России от 9 января 2018 г. № 3 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области геодезии и картографии» (зарегистрирован Минюстом России 24 мая 2018 г., регистрационный № 51172);

приказ Минэкономразвития России от 4 октября 2019 г. № 636 «Об утверждении административного регламента осуществления Министерством экономического развития Российской Федерации государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма» (зарегистрирован Минюстом России 17 января 2020 г., регистрационный № 57186).

Министр

МИНИСТЕРСТВО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЗДРАВ РОССИИ)

ПРИКАЗ

(проект)

№ _____

Москва

**О признании утратившим силу приказа Министерства здравоохранения
Российской Федерации от 19 марта 2018 г. № 108н**

В целях приведения нормативной правовой базы Министерства здравоохранения Российской Федерации в соответствие с законодательством Российской Федерации, в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 3 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», частью 8 статьи 46 Федерального закона «О биомедицинских клеточных продуктах» и подпунктом 10.23 пункта 10 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608, п р и к а з ы в а ю:

Признать утратившим силу приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19 марта 2018 г. № 108н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля за деятельностью в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов» (зарегистрирован Минюстом России 23 мая 2018 г., регистрационный № 51160).

Министр

**МИНИСТЕРСТВО ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(Минприроды России)**

**ПРИКАЗ
(проект)**

№ _____

Москва

**О признании утратившим силу приказа Министерства природных ресурсов
и экологии Российской Федерации от 12 апреля 2016 г. № 233**

В целях приведения нормативной правовой базы Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации в соответствие с законодательством Российской Федерации, в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 3 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», частью 4 статьи 96 Лесного кодекса Российской Федерации и подпунктом 10.16 пункта 10 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219, п р и к а з ы в а ю:

Признать утратившим силу приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 12 апреля 2016 г. № 233 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)» (зарегистрирован Минюстом России 30 августа 2016 г., регистрационный № 43484).

Министр

Вносится Правительством
Российской Федерации

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации
об административных правонарушениях

Статья 1

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 1; ...; № 43, ст. 7273) следующие изменения:

1) часть 1 статьи 19.6.1 изложить в следующей редакции:

«1. Несоблюдение должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных корпораций, публично-правовых компаний, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, либо государственных или муниципальных учреждений, наделенных полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, выразившееся в проведении проверки или контрольного (надзорного) мероприятия при отсутствии оснований для их проведения, нарушении сроков проведения проверки или контрольного (надзорного) мероприятия, отсутствии согласования внеплановой выездной проверки или внепланового контрольного (надзорного)

мероприятия с органами прокуратуры, привлечении к проведению мероприятий по контролю или к контрольным (надзорным) мероприятиям не аккредитованных в установленном порядке юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или не аттестованных в установленном порядке граждан в качестве экспертов, проведении плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок, проведении планового контрольного (надзорного) мероприятия, не включенного в ежегодный план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, в проведении проверки или планового или внепланового контрольного (надзорного) мероприятия без распоряжения (приказа) руководителя либо заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, государственной корпорации, наделенной полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора), публично-правовой компании, наделенной полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора), либо государственного или муниципального учреждения, наделенного полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, либо без решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия или в непредставлении акта о проведенной проверке или акта контрольного (надзорного) мероприятия, -

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.»;

2) часть 2 статьи 19.6.1 изложить в следующей редакции:

«2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года.».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с (дата).

Президент
Российской Федерации