

*На правах рукописи*



Мартынов Алексей Владимирович

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ, ПРАКТИКА  
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Специальность 12.00.14 – административное право, финансовое право,  
информационное право

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
доктора юридических наук

Воронеж - 2010



## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### **Актуальность темы диссертационного исследования.**

Административный надзор является важнейшим способом обеспечения безопасности в российском государстве, правовым механизмом защиты конституционных прав и свобод граждан, соблюдения законных интересов юридических лиц, необходимой формой публичного управления и функцией государственных органов исполнительной власти.

В настоящее время в России на различных предприятиях и производствах эксплуатируется до 70 % изношенного оборудования<sup>1</sup>, которое морально и физически устарело и не соответствует требованиям современного технического прогресса и требованиям рыночной экономики. Следовательно, административный надзор должен отвечать современным потребностям государства, так как без данного института невозможно осуществлять эффективное публичное управление.

Анализ проведенного исследования показал, что более 90 % граждан Российской Федерации считают необходимым усилить меры государственного контроля и надзора в различных сферах жизнедеятельности<sup>2</sup>. Данное обстоятельство указывает на потребность общества в подобной деятельности государства.

Необходимость разработки новой научной концепции административного надзора связана с реформированием и модернизацией системы современного публичного управления в Российской Федерации. Существует потребность в переосмыслении теоретических положений административного надзора, сформировавшихся еще в науке советского административного права. При этом действующий правовой механизм административного надзора также нуждается в реформировании поскольку не соответствует развитию политических, экономических и правовых преобразований в современном Российском государстве.

Объединяющим вектором системных изменений является слабая правовая регламентация и научная разработанность вопросов осуществления административного надзора как важнейшего элемента управленческой деятельности органов государственной исполнительной власти. Научная разработка интегрирующих элементов административно-надзорной деятельности в значительной мере влияет в целом на публичное управление, на эффективность деятельности государственного аппарата современного российского государства, на позитивное развитие социально-экономических процессов в обществе.

---

<sup>1</sup> По данным Ростехнадзора на 2010 год, износ активной части основных фондов в электроэнергетике достигает 65 % (См.: Безопасность труда в промышленности. 2010. № 2. С. 4).

<sup>2</sup> Опрос был проведен соискателем в рамках настоящего научного исследования. Опрошено 8000 человек в более чем 10 субъектах Российской Федерации.

Как было установлено в результате проведенного исследования, не были решены и задачи по совершенствованию контроля и надзора в рамках проводимой административной реформы в 2006-2010 г.г. В частности, предполагалось «разграничить функции по контролю и надзору и унифицировать в этой части терминологию законодательных и других нормативных актов...»<sup>1</sup>. Однако общее увеличение числа надзорных органов без надлежащего правового закрепления их функций негативно отражается на всей системе публичного управления. Более того, сокращение административных барьеров для бизнеса, в том числе и сфер, в которых осуществляется административный надзор, влечет существенное ухудшение качества жизни граждан России. Результаты таких нововведений могут приносить лишь поверхностный политический эффект, а на деле приводят к отсутствию элементарного надзора в самых его общих чертах. Например, пожары, произошедшие летом 2010 года, – результат не только стихии и аномалий, но и отсутствия профилактической административно-надзорной деятельности, печальный итог перераспределения управленческих и надзорных функций между вертикальными и горизонтальными участниками публичного управления. По сути, административная реформа (ее сущность и идеология) лишила содержательности административного надзора в его традиционных и истинных представлениях о сущности данного вида государственной деятельности.

В настоящее время административный надзор используется государственными органами исполнительной власти и их должностными лицами не как эффективный способ публичного управления, а как средство для установления и возведения так называемых «административных барьеров» для бизнеса. Отсутствует необходимая формализация административно-надзорной деятельности. Как следствие, существует высочайший уровень коррупции в органах государственной власти, осуществляющих административно-надзорную деятельность. Органы государственной исполнительной власти, исполняющие функцию административного надзора, работают крайне неэффективно, что подтверждается многомиллиардными убытками, которые причиняются в результате техногенных аварий, пожаров, отравлений, дорожно-транспортных происшествий, авиакатастроф и т.д. Но еще более критичной является ситуация, когда в результате этих случаев гибнут десятки и сотни людей.

Важным моментом в современном механизме публичного управления является то, что административный надзор имеет своей целью принуждающее воздействие на различные жизненно важные процессы, происходящие в

---

<sup>1</sup> Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах: распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р (с изм. и доп. от 9 февраля 2008 г. №157-р, от 23 марта 2008 г. №221, от 10 марта 2009 г. №219) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720; 2008. № 7. Ст. 633; 2008. № 14. Ст. 1413; 2009. № 12. Ст. 1429.

обществе и государстве. Соответственно встает глобальный вопрос о границах такого государственного воздействия, которые должны определить управленческую сущность и правовое содержание данного института. В этом случае следует понимать, каким образом соотносятся конституционные права и свободы человека и гражданина и интересы государства, выражающиеся в обеспечении различных видов безопасности и регулирования социально-экономических процессов. Естественно, необходимо четко определить, в чем же должна заключаться соразмерность такого государственного воздействия в результате административно-надзорной деятельности. Таким образом, требуется разработка современной научной концепции административного надзора, которая соответствовала бы требованиям правового государства, демократическим принципам, политическим, экономическим и социальным реалиям. Немаловажным значением в научной концепции должно стать воплощение административного надзора в правовых нормах и в правореализационной деятельности.

**Степень научной разработанности темы.** Административный надзор в современной юридической науке изучался на различных уровнях научного познания; его понимание зависело от исторического развития государства и общества, от политических и экономических условий, создавшихся в той или иной общественной системе.

В основе административно-надзорной деятельности лежат научные воззрения западноевропейских ученых Лоренса Штейна и Рудольфа Гнейста, которые разработали теорию государственного надзора. С их точки зрения, государственный надзор рассматривался как универсальный механизм, используемый государством для регулирования разнообразных государственно-властных процессов с целью обеспечения государственных и общественных интересов (например, государственный надзор за общинным самоуправлением). Влияние идей западноевропейского административного (полицейского) права на отечественную науку позволило адаптировать к российской действительности того времени сформированные концепции ведущих мировых ученых. В дореволюционной России, начиная с правления Петра I, складывались три основных направления надзорной деятельности государства: прокурорский, полицейский и административный надзоры, осуществляемые государственными органами власти. Юридический термин «административный надзор» и его первоначальная концепция были введены в науку административного права в начале XX века известным ученым А.И. Елистратовым.

Можно констатировать, что административный надзор развивался как самостоятельный вид государственно-управленческой деятельности государственных органов исполнительной власти, начиная от коллегий и заканчивая министерствами и ведомствами, функционирующими в различные периоды развития России.

Перерождение концепции административного надзора произошло в советское время. Контроль и надзор стали взаимозаменяемыми понятиями. Воплощение политических воззваний и лозунгов должно было происходить незамедлительно как в законодательстве, так и в теории и практике правоприменения. Такой вывод был сделан соискателем на основании глубокого изучения и анализа законодательства того времени, научной, политической и публицистической литературы (1917–1924 гг.). Разложение правящим классом сформировавшихся научных концепций в дореволюционный период времени, отсутствие научных дискуссий по данным вопросам, привело к разрастанию и выхолащиванию проблемы правильной интерпретации административного надзора.

В советский период концепция административного надзора получила развитие в рамках теории советского государственного управления и советского административного права. Его интерпретация сводилась к универсальной формуле: «надзор – суженный контроль». Исходя из нее, формулировались основные признаки и содержание данного института.

Разработкой теории административного надзора занимались ведущие ученые советской административно-правовой науки (М.И. Еропкин, Р.И. Денисов, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, А.П. Корнев, Л.Л. Попов, А.Л. Прозоров, Ф.С. Разаренов, Н.Г. Салищева, М.С. Студеникина, С.С. Студеникин, Е.В. Шорина, Ц.А. Ямпольская и др.). Ими были выработаны концептуальные положения, позволившие сформулировать понятие административного надзора, его сущность и содержание, систематизировать субъектов административно-надзорной деятельности, а главное – обеспечить теоретическое разграничение контрольной и надзорной деятельности как способов обеспечения законности. Между тем административный надзор продолжал рассматриваться как правовая категория, целиком и полностью зависимая от понятия контроля.

В современный период, связанный с пересмотром многих понятий и концепций, образовавшихся в советское время, и отказом от них, трактовка административного надзора не претерпела значительных изменений. В основном споры авторов сводятся к определению содержания административного надзора, а именно той форме, в которой он может осуществляться: наблюдение или проверка (А.П. Алехин, К.С. Бельский, А.А. Кармолицкий, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов, Ю.А. Тихомиров и др.).

Однако некоторыми учеными ставились важные вопросы о трансформации института административного надзора, придания ему новых задач и целей, например, обеспечение безопасности как основной задаче административного надзора (Ю.Е. Аврутин, Д.Н. Бахрах, В.В. Денисенко, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков). Вместе с тем до настоящего времени отсутствует единая научная концепция административного надзора, которая сочеталась бы с реальным положением дел в обществе и государстве с

действующим законодательством Российской Федерации и правоприменительной практикой.

Имеющиеся многочисленные научные работы, монографии, учебные пособия, главы в учебниках, научные статьи по проблемам административного надзора не решили всех важнейших вопросов формирования современной научной концепции административного надзора в Российской Федерации и построения монолитной эффективной системы административного надзора.

Таким образом, автор данного исследования приходит к выводу, что следует пересмотреть традиционно выделяемые юридической литературе признаки административного надзора, которые в настоящее время не соответствуют современной системе публичного управления в России.

**Теоретическую базу исследования** составили положения теории государства и права, разработанные в трудах С.С. Алексеева, В.К. Бабаева, М.И. Байтина, Д.А. Керимова, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, Г.В. Мальцева, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсесянца, А.В. Полякова, Т.Н. Радько, В.В. Субочева, В.М. Сырых, Н.В. Черноголовкина и др.

В исследовании отражены идеи таких ведущих ученых в области конституционного права, как Н.В. Витрук, В.Д. Зорькин, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, О.Е. Кутафин, Е.А. Лукашева, Б.А. Страшун, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Е.С. Шугрина, Б.С. Эбзеев и др.

В диссертации использовались базовые положения теории государственного управления, изложенные в трудах российских ученых В.Г. Афанасьева, Г.В. Атаманчука, И.Л. Бачило, А.Т. Боннера, В.Г. Вишнякова, В.А. Власова, Г.А. Гаджиева, В.И. Кнорринга, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, В.С. Основина, Г.И. Петрова, М.И. Пискотина, Г.С. Яковлева и др.

Фундаментальную основу исследования составили труды ученых в области административного права, таких как Ю.Е. Аврутин, А.Б. Агапов, Ю.С. Адушкин, А.П. Алехин, И.Е. Андриевский, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, В.П. Безобразов, К.С. Бельский, С.Н. Братановский, Р.Ф. Васильев, И.И. Веремеенко, Б.Н. Габричидзе, И.А. Галаган, А.Д. Градовский, А.А. Гришковец, А.А. Демин, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, А.И. Елистратов, А.Ф. Евтихийев, А.Б. Зеленцов, И.И. Ивановский, И.Ш. Килясханов, В.Я. Кикоть, Ю.М. Козлов, Л.М. Колодкин, Б.П. Кондрашов, Н.М. Конин, А.М. Кононов, П.И. Кононов, А.П. Коренев, И.И. Кучеров, Г.А. Кузмичева, Е.Б. Лупарев, В.М. Манохин, М.Я. Масленников, С.Н. Махина, Ю.И. Мигачев, А.Ф. Ноздрачев, Д.М. Овсянко, И.В. Панова, Л.Л. Попов, Э.Н. Ренов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, И.А. Склярлов, Ю.П. Соловей, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, Ю.В. Степаненко, С.С. Студеникин, Ю.А. Тихомиров, С.Д. Хазанов, Н.Ю. Хаманева, В.В. Черников, А.П. Шергин, В.А. Юсупов и др.

Вопросам контроля и надзора значительное внимание уделялось в современных научных исследованиях Ю.Е. Аврутина, В.Г. Бессарабова, Е.Ю. Грачевой, В.В. Головки, А.И. Гурина, В.В. Денисенко, А.Т. Дмитриева, А.В. Ерицяна, А.З. Завалунова, И.С. Завьялова, С.М. Зубарева, И.И. Кучерова,

Е.В. Левкина, Ю.П. Луконина, Е.А. Маштаковой, А.В. Никонова, Е.Е. Петрова, С.В. Пузырева, В.И. Рохлина, С.А. Сергеева, А.М. Тарасова, Ю.Н. Туника, А.В. Филатовой, О.В. Химичевой, С.А. Шатова и др.

По указанной тематике был также подготовлен ряд диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук: представителями науки административного права – С.М. Зырянов (2010 г.); в области теории и истории государства и права – В.П. Беляев (2005 г.), С.Н. Назаров (2009 г.). Отмечая позитивную направленность данных научных исследований, ориентированных на разработку общих теоретических и административно-правовых положений контроля и надзора, следует констатировать отсутствие четко выработанной единой научной концепции административного надзора.

Все вышеизложенное свидетельствует о необходимости разработки принципиально нового подхода к изучению и развитию административного надзора с учетом правовых достижений и новых научных доктрин, которые используются в условиях реформирования и модернизации российского государства и общества.

**Объектом исследования** является комплекс общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением административного надзора в России.

**Предметом исследования** выступают разноплановые аспекты формирования и реализации института административного надзора в России, в частности:

- исторические тенденции развития института административного надзора в России;
- правоприменительная практика его осуществления;
- соотношение контрольной и надзорной деятельности государственных органов исполнительной власти в современном публичном управлении;
- нормативные правовые акты, регулирующие административно-надзорные отношения;
- теоретические и практические положения по реформированию органов исполнительной власти, уполномоченных реализовать данный вид государственного надзора;
- единая система органов (на федеральном и региональном уровнях), осуществляющих административный надзор.

**Цель и задачи исследования.** Цель исследования состоит в разработке новой научной концепции административного надзора, соответствующей развитию современного российского государства, отвечающей экономическим и социальным потребностям общества и государства.

**Задачи исследования:**

- разработать новое понятие и сформулировать характерные признаки административного надзора, отличающие его от государственного контроля;
- определить процессуальные правовые источники административного надзора, в том числе на основе конституционно-правового регулирования административно-надзорных отношений;



– проанализировать правоприменительную деятельность государственных органов исполнительной власти по вопросу осуществления административного надзора с целью выявления проблем в реализации данного административно-правового института;

– установить место и роль административного надзора в системе публичной власти;

– рассмотреть административный надзор как функцию публичного управления, влияющую на построение и функционирование системы и структуры государственных органов исполнительной власти;

– выработать критерии классификации административного надзора в Российской Федерации, на основании которых рассмотреть систему административного надзора;

– сделать анализ структуры административно-надзорной деятельности;

– определить надлежащий порядок осуществления административного надзора, в том числе выработать меры по противодействию коррупции в государственных органах исполнительной власти, исполняющих данную функцию;

– изучить правовой статус органов и должностных лиц, осуществляющих административный надзор;

– выработать предложения по повышению эффективности административного надзора в России;

– показать главные направления совершенствования административного надзора;

– разработать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в области осуществления административного надзора.

#### **Методологическая и теоретическая основа исследования.**

Методологической основой исследования являются принципы и законы диалектики. Разработка темы диссертации потребовала применения многопрофильной методики. Автором применялись в ходе исследования сравнительно-правовой, системный, аналитико-статистический, формально-правовой и нормативно-логический методы, а также методы аналогии и моделирования, комплексного подхода к анализу изучаемых явлений и закономерностей.

**Нормативной основой исследования** явились международные правовые акты в сфере обеспечения законности в государственном управлении, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, иные нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, модельное законодательство, политико-правовые документы по реформированию государственных органов исполнительной власти и их институтов.

**Эмпирическую базу исследования** составили разнообразные материалы деятельности государственных органов исполнительной власти,

статистическая информация и результаты социологических опросов и интервью, в частности:

– материалы правоприменительной деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор (за 2004–2010 гг.);

– материалы правоприменительной деятельности государственных исполнительных органов субъектов Российской Федерации (в Приволжском федеральном округе);

– статистическая информация МВД России, прокуратуры России, а также Судебного департамента Верховного Суда Российской Федерации за 2004-2010 гг.;

– результаты проведенного автором в 2010 г. в Приволжском федеральном округе анкетирования 2000 должностных лиц государственных органов, осуществляющих административный надзор;

– результаты проведенного соискателем в 2010 г. анкетирования 8000 граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах страны.

**Научная новизна диссертационного исследования.** Научная новизна предлагаемого исследования предопределяется следующими обстоятельствами:

*Во-первых*, административный надзор рассматривается как самостоятельный вид государственно-управленческой деятельности, особая форма публичного управления и важнейшая функция государственных органов исполнительной власти.

*Во-вторых*, административный надзор исследуется в системе новой организации исполнительной власти и публичного управления в России.

*В-третьих*, определяется роль и значение административного надзора в формировании эффективного государственного управления, в том числе влияние административного надзора на построение и функционирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

*В-четвертых*, административный надзор раскрывается с учетом новых реалий: административное регламентирование государственных функций, реформирование государственной службы, модернизация публичного управления, противодействие коррупции.

*В-пятых*, проведена систематизация законодательства, регулирующего порядок осуществления административного надзора как на федеральном, так и на региональном уровнях.

*В-шестых*, установлено системное единство административного надзора на федеральном и региональном уровнях.

*В-седьмых*, анализируется порядок организации и осуществления административного надзора в субъектах Российской Федерации.

*В-восьмых*, определены главные направления по совершенствованию административного надзора, предложены пути повышения эффективности данного вида государственно-управленческой деятельности.

*В-девятых*, формирование концепции административного надзора происходит с учетом позитивного зарубежного опыта применения данной формы публичной деятельности.

В работе на основании выполненных научных исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых направлена на решение комплекса задач, связанных с совершенствованием законодательства, правоприменительной практики и развитием правосознания в сфере осуществления административного надзора.

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

**1. Базовые элементы научной концепции административного надзора:**

1) переход к системе саморегулирования в различных социально-экономических сферах не должен отразиться на качестве и эффективности административного надзора, а области его применения должны соответствовать потребностям общества и государства в обеспечении безопасности, соблюдении конституционных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц;

2) необходимо четкое разграничение на законодательном уровне контрольной и надзорной деятельности государственных органов исполнительной власти;

3) уровень осуществления административного надзора должен соответствовать уровню государственной власти (федеральной или региональной) в зависимости от потребностей Российской Федерации и ее субъектов в урегулировании управленческих процессов в целях обеспечения законных интересов общества и государства;

4) административный надзор может осуществляться только в рамках единой системы органов государственной исполнительной власти, что соответствует разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами;

5) невозможность осуществления административного надзора негосударственными образованиями (государственными корпорациями, учреждениями, предприятиями, организациями), а также органами местного самоуправления, ибо его управленческая сущность заключается во всеобщей обязанности государства в лице его органов обеспечивать конституционные права и свободы человека и гражданина, безопасность общественных процессов, законность в деятельности всех субъектов управления;

6) центральным звеном в концепции административного надзора является его функциональная сущность, которая закрепляется в основном управленческом воздействии государственных органов исполнительной власти в определенной сфере государственного управления;

7) административный надзор входит в государственно-служебную деятельность должностных лиц государственных органов исполнительной власти, так как общая функция надзора принадлежит специализированным

органам, наделенным административно-надзорными полномочиями, осуществляемыми соответствующими государственными служащими, находящимися на государственной гражданской, правоохранительной или военной службе;

8) главная проблема административного надзора заключается не в разграничении его с другими видами государственно-управленческой деятельности, например, с государственным контролем, а в сокращении избыточного административного регулирования общественных отношений и как следствие сокращения административно-надзорных полномочий; только в этом случае можно говорить об эффективности данного административно-правового института, который должен применяться только в объективно необходимых случаях для защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, соблюдения законных интересов организаций, обеспечения безопасности и правопорядка;

9) концепция административного надзора должна иметь, прежде всего, практическую направленность. Путем анализа административной и судебной практики необходимо выявить научно обоснованные критерии отнесения той или иной государственно-управленческой деятельности к административно-надзорной. Для достижения этого важно рассмотреть структуру административно-надзорного процесса, а также его составные части – административно-надзорные производства и процедуры;

10) административный надзор подлежит административному регламентированию, так как данный институт содержит административно-процессуальные нормы; административные регламенты, в условиях модернизации государственного управления становятся важнейшими источниками административно-надзорной деятельности.

**2. Административный надзор** – это особая форма публичного управления, предназначенная для профилактики, предупреждения и пресечения правонарушений, выявления и ликвидации угроз безопасности обществу и государству, защиты и охраны конституционных прав и свобод граждан, обеспечения законных интересов организаций, противодействия противоправному поведению, реализации правовых норм с целью решения задач управления, осуществляемая в рамках соответствующих *административно-надзорных производств* посредством установленных в законодательстве *административных процедур*.

Соискатель отмечает следующие отличительные признаки административного надзора:

*Во-первых*, административный надзор является особой формой публичного управления, связанной с профилактикой, предупреждением и пресечением правонарушений, выявлением и ликвидацией угроз безопасности обществу и государству, защитой и охраной конституционных прав и свобод граждан, обеспечением законных интересов организаций. По своему характеру данная государственно-управленческая деятельность носит первоочередной,

постоянный и систематический характер и состоит в тесной взаимосвязи с другими формами публичного управления (лицензирование, аккредитация, регистрация, разрешение).

Автор рассматривает надзор и контроль как формы государственно-управленческой деятельности, которые имеют различное содержание и направленность действия. Контроль представляет собой общую форму осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанную с проверкой исполнения ранее принятых решений, распоряжений и указаний, выданных предписаний, с целью повышения эффективности деятельности подконтрольных субъектов – государственных органов исполнительной власти, государственных организаций и их должностных лиц.

*Во-вторых*, административный надзор имеет своей целью практическое обеспечение реализации правовых норм для достижения требуемых государственной властью (законодателем) результатов; в необходимых случаях применяются меры государственного принуждения. Из действующего законодательства не вытекает, что административный надзор не может осуществляться в отношении подчиненных субъектов<sup>1</sup>. Поэтому административный надзор в отличие от контроля не может быть ограничен какими-либо параметрами на уровне властвующего субъекта. Осуществление административного надзора – это прямая обязанность государства, предусмотренная действующим законодательством Российской Федерации.

*В-третьих*, отличительным признаком административного надзора от контроля является наличие, как правило, у государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих административно-надзорную деятельность, юрисдикционных полномочий.

*В-четвертых*, в отличие от контроля административный надзор выполняет четыре основные функции: правозащитную, правоохранительную, организационно-правовую и функцию противодействия коррупции.

*В-пятых*, административный надзор носит принудительный характер, оказывающий существенное влияние на оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов. При этом вопрос о характере, допустимости и степени такого влияния всегда связан с видом меры административного принуждения, которая применяется в соответствии с предоставленными полномочиями административно-надзорного органа.

*В-шестых*, административный надзор осуществляется в рамках специального административно-надзорного производства, включающего в себя ряд последовательно сменяющихся друг друга стадий.

---

<sup>1</sup> Транспортные средства – служебные автомобили и мотоциклы, находящиеся в пользовании органов милиции, должны также проходить государственный технический осмотр; сами сотрудники милиции при несении дорожно-патрульной службы обязаны соблюдать правила дорожного движения; органы пожарного надзора обязаны проверять соблюдения противопожарных норм и правил, в том числе и в своих структурных подразделениях.

*В-седьмых*, основу процессуальной деятельности субъектов административного надзора составляют административно-надзорные процедуры осуществления функции административного надзора, установленные в соответствующих административных регламентах.

*В-восьмых*, административный надзор является важнейшим правовым средством практической реализации административно-правовых норм в современном публичном управлении.

*В-девятых*, административный надзор реализуется посредством специфических способов осуществления надзорной деятельности: проведение проверок, оформление предписаний, применение наказаний, временного запрета деятельности и т.п. Это позволяет отграничить административный надзор от других смежных видов государственно-управленческой деятельности, к примеру, мониторинга, проверки исполнения, надведомственного государственного контроля.

*В-десятых*, результатом административного надзора должно быть улучшение деятельности поднадзорного объекта. Итогом административно-надзорных мероприятий не должно быть только привлечение лица к административной ответственности. Прежде всего, необходимо выявить угрозы и риски причинения вреда, условия, способствующие нарушению законодательства в будущем.

**3. Функция административного надзора** – наиболее общее направление деятельности органов государственной исполнительной власти и их должностных лиц, заключающееся в непрерывном воздействии на объекты управления (объекты административного надзора) с целью охраны и регулирования основных объектов правовой защиты (предмета административного надзора), имеющее всестороннюю административно-правовую регламентацию, результатом которой является оценка деятельности управляемого объекта (объектов административного надзора) в соответствии с заданными нормативно-правовыми актами параметрами; в предусмотренных законом случаях обеспечивается возможность реагирования с целью противодействия ухудшению результатов деятельности поднадзорного объекта и предотвращения возможных негативных последствий.

В юридическую конструкцию административного надзора как функции публичного управления следует включать совокупность следующих взаимосвязанных элементов: а) назначение административного надзора; б) потенциальные целенаправленные возможности; в) строгая процессуальная регламентация административного надзора; г) оценка результатов административно-надзорной деятельности; д) недопущение ухудшения результатов деятельности поднадзорного объекта и предотвращение возможных негативных последствий.

**4.** Административный надзор рассматривается как фактор, влияющий на построение системы федеральных органов исполнительной власти. Доказано, что административный надзор способствует: 1) формированию системы и

структуры исполнительных органов государственной власти, которая позволяет эффективно достигать важнейшие цели и решать задачи публичного управления (обеспечение безопасности, защита конституционных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц и т.д.); 2) правовому регулированию управленческих отношений с целью реализации административно-надзорных полномочий; 3) правильному применению правовых норм, регламентирующих деятельность субъектов, наделенных административно-надзорной компетенцией; 4) обеспечению законности в публичном управлении, в деятельности государственных органов и их должностных лиц, как способа противодействия коррупции.

5. Соискателем установлено, что в настоящее время отсутствует единый нормативный правовой акт, в котором закреплялась бы система государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор. Однако фактически все государственные органы исполнительной власти, наделенные полномочиями по осуществлению административного надзора, перечислены в главе 23 КоАП РФ. Таким образом, КоАП РФ является единственным своего рода системообразующим нормативно-правовым актом, в котором устанавливаются субъекты административного надзора.

Соискатель приходит к выводу о существовании единой системы органов исполнительной власти, обладающих административно-надзорными полномочиями. Административный надзор осуществляется федеральными органами исполнительной власти в соответствии с установленной компетенцией за исполнением действующих на федеральном уровне общеобязательных требований, правил и норм. Административный надзор осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с установленной компетенцией за исполнением принятых как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Федерации нормативных правовых актов, содержащих общеобязательные требования, правила и нормы. Единство системы административного надзора означает координацию действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению административного надзора в установленных сферах деятельности.

Систему государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор в современной России, можно представить в виде четырех уровней. Первый уровень: федеральные органы исполнительной власти, которые в соответствии с действующим законодательством РФ осуществляют федеральный административный надзор. К ним относятся прежде всего федеральные службы, а также федеральные министерства и федеральные агентства, которые могут в установленных законом случаях выполнять указанные функции, и специализированные государственные инспекции, входящие в структуру федеральных органов исполнительной власти. Второй уровень: территориальные органы

федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административный надзор в пределах федерального округа. Третий уровень: территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административный надзор в конкретном субъекте Российской Федерации. Четвертый уровень: государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеющие различные наименования и многоплановую компетенцию.

6. В систему источников административного надзора входят нормативные правовые акты, регулирующие или устанавливающие:

- 1) общие требования к осуществлению административного надзора;
- 2) предметные сферы административного надзора;
- 3) административно-правовой статус органов административного надзора;
- 4) статус должностных лиц, реализующих полномочия административного надзора;
- 5) процессуальные вопросы осуществления административно-надзорного производства;
- 6) порядок обжалования действий (бездействия) и решений органов и должностных лиц, осуществляющих административный надзор;
- 7) процесс применения мер административного принуждения по результатам административного надзора;
- 8) ответственность должностных лиц, осуществляющих административный надзор.

7. Критерии классификации административного надзора. К их числу относятся:

- 1) характер административного надзора;
- 2) направленность (предмет) административного надзора;
- 3) объект административного надзора;
- 4) субъекты административного надзора;
- 5) полномочия органов административного надзора;
- 6) границы административного надзора;
- 7) уровни (или территории действия) административного надзора;
- 8) стадии проведения административного надзора;
- 9) процессуальное закрепление (оформление) результатов административного надзора;
- 10) коммуникативность административного надзора;
- 11) административно-правовой режим, в котором осуществляется административный надзор.

8. Основные задачи и функции административного надзора в современном публичном управлении.

*Основными задачами административного надзора являются:*

- 1) защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов юридических лиц;



2) обеспечение законности и дисциплины в деятельности организаций и граждан;

3) поддержание правопорядка и общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и общественного благоустройства;

4) гарантирование всех видов национальной (государственной) безопасности (промышленной, экологической, пожарной, санитарной и др.);

5) обеспечение экономических интересов участников свободного рынка, исключение недобросовестной конкуренции и монополизма;

6) защита различных форм собственности, прав на имущественные и неимущественные блага физических и юридических лиц;

7) выявление и пресечение противоправных действий граждан и организаций;

8) привлечение виновных лиц к юридической ответственности.

*Основными функциями административного надзора являются:*

1) *правозащитная*, которая заключается в деятельности государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих административный надзор, по применению специальных административно-правовых средств, направленных на непосредственную защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обеспечение законности в деятельности физических и юридических лиц. Основанием для реализации правозащитной функции административного надзора является выявление нарушений конституционных прав и свобод, законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а равно обращение граждан и юридических лиц с заявлениями и жалобами в административно-надзорные органы о нарушениях их прав, свобод и законных интересов;

2) *правоохранительная*, которая заключается в деятельности государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих административный надзор, по непосредственному и непрерывному наблюдению за соблюдением норм действующего законодательства РФ, а в случае выявления нарушений – по пресечению противоправных действий и привлечению виновных лиц к юридической ответственности;

3) *организационно-правовая функция* заключается в регулировании как внутренних, так и внешних процессов государственного управления в сфере контрольной деятельности государства, выражающаяся в улучшении администрирования субъектов государственного управления, в участии в правотворчестве по определению правового режима поднадзорных объектов и в профилактической деятельности по предупреждению нарушений законов;

4) *противодействие коррупции*, которая заключается в выявлении и пресечении коррупциогенных факторов и правонарушений в деятельности поднадзорных субъектов права.

9. Противодействие коррупции в административно-надзорной деятельности имеет дуалистический характер, который заключается в том, что, с одной стороны, административный надзор, являясь одним из действенных средств борьбы с коррупцией, одновременно и сам попадает в группу риска коррупционных проявлений. В первом случае административный надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований законодательства посредством организации и проведения проверок, способен предупреждать и пресекать многие виды коррупционных проявлений. Во втором случае необходимо выработать средства противодействия коррупции в государственных органах исполнительной власти, осуществляющих административный надзор.

Доказывается, что наиболее эффективными средствами противодействия коррупции в административно-надзорной деятельности являются: 1) отказ от лицензирования в наиболее коррупционных сферах и переход к саморегулированию; 2) внедрение информационных автоматизированных систем учета и внутреннего контроля административно-надзорной деятельности; 3) значительное улучшение состояния законности в сфере обеспечения прав предпринимателей путем их экономико-правового просвещения; 4) усиление судебного контроля в сфере осуществления административного надзора; 5) прозрачность и достаточная регламентированность административно-надзорных процедур.

10. Под принципами административного надзора понимаются базисные, исходные положения, юридически закрепляющие: а) объективные закономерности, на которых основываются правоотношения по осуществлению административного надзора; б) взаимодействие государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц, применяющих административно-надзорные полномочия, и поднадзорных физических и юридических лиц; в) механизм реализации прав и обязанностей участников административно-надзорных отношений; г) административно-надзорные производства и административно-надзорные процедуры.

По мнению соискателя, следует выделить четыре группы принципов административного надзора: общие правовые, организационно-функциональные, материальные и процессуальные.

*Общие принципы* отражают объективные закономерности осуществления административного надзора в России. К ним относятся: 1) принцип законности; 2) принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обеспечения прав и законных интересов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц; 3) принцип федерализма; 4) принцип открытости результатов административного надзора; 5) принцип профессионализма; 6) принцип ответственности; 7) принцип обжалования действий и решений, принимаемых в результате административного надзора.

*Организационно-функциональные принципы* регламентируют особенности организации административного надзора в системе публичного

управления. В их число входят: 1) принцип предметно-целевой направленности административного надзора; 2) принцип самостоятельности и независимости осуществления административно-надзорной деятельности; 3) принцип обязательного учета особенностей поднадзорного объекта (субъекта); 4) принцип сочетания коллегиальности и единоначалия в организации и функционировании административного надзора; 5) принцип эффективности; 6) принцип экономичности; 7) принцип коммуникативности административного надзора; 8) принцип своевременности проведения административно-надзорных мероприятий.

*Материальные принципы* административного надзора закрепляют общие правила правового механизма административно-надзорной деятельности и статус субъектов административного надзора. К ним относятся: 1) принцип нормативно-правового закрепления предмета административного надзора; 2) принцип финансирования за счет средств соответствующих бюджетов проверок, проводимых органами административного надзора; 3) принцип разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного надзора, и полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного надзора на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации; 4) принцип соответствия предмета проводимого административно-надзорного мероприятия компетенции органа государственного надзора; 5) принцип недопустимости взимания органами государственного надзора с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей платы за проведение административно-надзорных мероприятий.

*Процессуальные принципы* административного надзора характеризуют процессуальную деятельность должностных лиц, осуществляющих административный надзор в рамках административно-надзорного производства: 1) принцип равенства граждан перед законом; 2) принцип презумпции невиновности физического лица и презумпция добросовестности юридического лица; 3) принцип открытости и доступности информации и нормативных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении административного надзора; 4) принцип свободы оценки доказательств, полученных при осуществлении административного надзора, запрет на использование доказательств, полученных с нарушением закона; 5) принцип учета административно-надзорных мероприятий, проводимых ранее органами государственного надзора; 6) принцип периодичности и оперативности проведения административно-надзорных мероприятий.

**11. Административные регламенты** являются важнейшей правовой основой для регламентации административно-процедурной деятельности государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц. При

этом регламентация административно-процедурной деятельности заключается в четко определенных административных процедурах, являющихся первичным элементом в реализации возложенных полномочий.

Административные регламенты определяют внутреннюю и внешнюю деятельность конкретного органа исполнительной власти. Они устанавливают правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий, а также правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами.

Важным направлением регулирования административных регламентов является исполнение государственной функции по осуществлению административного надзора. Поэтому административный регламент представляет собой обязательный для исполнения процедурный порядок административных действий (решений) органа исполнительной власти, его структурных подразделений и должностных лиц, направленный на осуществление их полномочий по исполнению государственной функции административного надзора. Административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами. Данные административные регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти либо исполнительными органами государственной власти субъекта РФ, к сфере деятельности которых относится исполнение соответствующей государственной функции, на основе федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, либо законов субъекта Российской Федерации и нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Анализ большинства административных регламентов по реализации функции административного надзора показывает, что нормативные правовые акты имеют одинаковую структуру, но крайне разнородный характер. Следовательно, одни и те же функции могут осуществляться совершенно по-разному, в зависимости от усмотрения соответствующего административного органа, разрабатывающего и принимающего административный регламент. Тем самым получается, что количество и содержание административных процедур остаются необъятными, не имеющими каких-либо четких границ и правил. В настоящее время административные регламенты, призванные сокращать или ликвидировать «административные барьеры», на деле могут способствовать их увеличению.

Необходимым способом решения данной проблемы должен быть федеральный закон «Об административных процедурах», в котором следует закрепить их главные содержательные признаки, принципы и порядок

осуществления административных процедур. Кроме того, соискатель приходит к выводу о целесообразности разработки типового административного регламента исполнения функции административного надзора.

**12.** Административно-надзорная процедура характеризуется следующими признаками:

1) она всегда связана с защитой конституционных прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обеспечением различных видов национальной безопасности и общественного порядка;

2) в ее основе лежит проверочная деятельность, которая осуществляется как в рамках текущего, постоянного и систематического наблюдения за поднадзорным субъектом, так и при непосредственной проверке деятельности поднадзорного субъекта;

3) наряду с наблюдением и проверкой в административно-надзорную процедуру включаются сопутствующие административные действия, которые направлены на обеспечение целостности и эффективности административно-надзорного мероприятия;

4) совокупность административно-надзорных процедур образуют административно-надзорное производство или административно-надзорное дело, которое осуществляется в рамках установленной компетенции для реализации возложенной на государственный орган исполнительной власти государственной функции надзора;

5) в административно-надзорной процедуре устанавливаются правовые механизмы ограничения прав и свобод, законных интересов поднадзорных субъектов (физических и юридических лиц), что обеспечивает законность административно-надзорной деятельности;

6) административно-надзорная процедура включает фактическую деятельность субъектов административного надзора, их полномочия, права, обязанности и ответственность;

7) производство административных действий в рамках административно-надзорной процедуры осуществляется только за счет федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации; не допускается при совершении административных действий требовать от поднадзорных субъектов оплаты каких-либо мероприятий (исследований, обследований, экспертиз, деклараций и др.);

8) административно-надзорная процедура в обязательном порядке устанавливает временные рамки осуществления административного действия;

9) административно-надзорная процедура всегда носит предупредительный или профилактический характер; применение мер административного принуждения или привлечение лица к административной ответственности не является самоцелью административно-надзорной процедуры. Вместе с тем результаты, полученные при реализации административно-надзорной процедуры, могут быть основанием для

возбуждения дисциплинарного производства, производства по делу об административном правонарушении или уголовного дела. Полученные фактические данные в ходе административно-надзорной процедуры могут использоваться в качестве доказательств в рамках гражданского, арбитражного и уголовного судопроизводства, а также в производстве по делу об административном правонарушении;

10) допущенные нарушения порядка осуществления административно-надзорной процедуры могут повлечь признание незаконным всего административно-надзорного производства, а равно результатов, полученных в ходе осуществления административно-надзорной процедуры;

11) установление юридической ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной) должностных лиц, реализующих административно-надзорную процедуру, а также возможность возмещения вреда причиненного незаконными действиями должностных лиц в ходе реализации административно-надзорной процедуры.

Соискателем выделяются общие и специальные административно-надзорные процедуры. *Общие* административно-надзорные процедуры являются частью любого административно-надзорного производства, их осуществление обязательно для каждого должностного лица, осуществляющего административный надзор. Они имеют универсальный характер, так как применяются в различных сферах государственного управления и жизнедеятельности. *Специальные* административно-надзорные процедуры способствуют более правильному и эффективному административному надзору. Они могут либо обеспечивать общие административно-надзорные процедуры, либо способствовать реализации общих целей и задач административно-надзорного производства.

**13.** Автором обосновывается необходимость правовой регламентации административно-надзорного производства. *Административно-надзорное производство* представляет собой совокупность взаимосвязанных административно-процессуальных норм, регулирующих порядок совершения административно-надзорных действий (например, наблюдение, проверка, применение мер административного принуждения), в результате которых реализуются государственно-управленческие функции по обеспечению законности, конституционных прав и свобод граждан, безопасности различных субъектов публичного управления.

Соискателем отмечается, что административно-надзорное производство имеет оригинальную структуру и методы правового воздействия, которые закреплены в административно-процессуальных формах – административных процедурах, позволяющих в результате их реализации достигать различные цели и задачи управленческого характера.

При этом *структуру* административно-надзорного производства, по мнению соискателя, можно представить следующим образом: 1) нормативные правовые источники, цели и задачи административно-надзорного производства;

2) принципы; 3) субъекты (участники); 4) стадии административно-надзорного производства; 5) административно-процессуальные действия, осуществляемые в процессе административно-надзорного производства (административно-надзорные процедуры).

Соискателем выделяются *критерии классификации* административно-надзорных производств: 1) единый предмет правового регулирования административного производства; 2) наличие нескольких взаимосвязанных целей и задач; 3) особенности субъектов, уполномоченных осуществлять на практике административно-надзорные производства; 4) административно-правовой режим, в котором осуществляется административно-надзорное производство; 5) характер методов правового воздействия, применяемых в административно-надзорном производстве.

**14.** Автор обосновывает наличие трех стадий административно-надзорного производства: 1) возбуждение административно-надзорного производства; 2) принятие решения; 3) пересмотр решений, принятых в рамках административно-надзорного производства (рассмотрение жалоб и обращений).

**15.** По мнению соискателя, должностным лицом, осуществляющим административный надзор, должно признаваться лицо, выполняющее должностные обязанности в федеральном органе исполнительной власти или органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации, находящееся на государственной должности государственной гражданской службы или правоохранительной службы, являющееся представителем власти при проведении административно-надзорных мероприятий.

Автором установлены и рассмотрены особенности административно-правового статуса должностного лица в административно-надзорном производстве: 1) должностные лица, осуществляющие административный надзор, обладают таким признаком должностного лица, как представитель власти; 2) административный надзор должен включаться в структуру полномочий должностного лица, находящегося в системе соответствующего надзорного органа; 3) должностное лицо, осуществляющее административный надзор, всегда является государственным служащим; 4) должностное лицо руководствуется в своей деятельности административными регламентами по исполнению функции надзора, а также специальными положениями по осуществлению отдельных видов административного надзора; 5) наличие у должностного лица полномочий по применению мер административного принуждения и привлечению к административной ответственности; 6) взаимодействие должностных лиц, осуществляющих административный надзор, и поднадзорных субъектов; 7) усиленный внутриведомственный и прокурорский надзор, а также общественный контроль за должностными лицами, осуществляющими административный надзор; 8) четкая и достаточная регламентация порядка обжалования незаконных действий и решений должностных лиц органов, осуществляющих административный надзор;

9) взаимодействие с другими государственными органами и саморегулируемыми организациями при осуществлении деятельности.

**16.** В диссертации предлагается решение проблемы, связанной с повышением эффективности административно-надзорной деятельности. С этой целью автор разработал ряд предложений по совершенствованию административного надзора: 1) отменить согласование проведения плановых проверок с органами прокуратуры; 2) обеспечить надлежащий судебный контроль за законностью осуществления проверок в рамках административно-надзорных мероприятий; 3) исключить избыточные и коррупционные механизмы административного надзора; 4) расширить полномочия должностных лиц, осуществляющих административный надзор; 5) ввести персональную ответственность руководителей надзорных органов в случаях проведения незаконных административно-надзорных мероприятий, в результате которых был причинен ущерб гражданам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам; 6) повысить защищенность должностных лиц, осуществляющих административный надзор; 7) предусмотреть возможность в качестве основания проведения внеплановой проверки хозяйствующего субъекта обращение в надзорный орган работников данного субъекта; 8) создать систему общественного контроля за деятельностью административно-надзорных органов; 9) разработать и внедрить критерии принятия решений в рамках административно-надзорного производства, как это предусмотрено административными регламентами; 10) четко разграничить административно-надзорную деятельность государственных органов и их юрисдикционную деятельность по привлечению к административной ответственности; 11) внедрять новые информационные и компьютерные технологии в процесс проведения административно-надзорных мероприятий; 12) улучшить материально-техническую базу административно-надзорных органов; 13) обеспечить достойную заработную плату и социальные гарантии сотрудников административно-надзорных органов; 14) разработать и принять Кодекс служебного поведения сотрудника административно-надзорного органа.

**17.** Соискатель обосновывает необходимость использования при осуществлении административного надзора следующих новых технологий публичного управления: *индикативное управление; превентивное предупреждение угроз при осуществлении хозяйственной деятельности; управление рисками безопасности.*

**18.** Автором разработаны предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования административного надзора:

1) создан проект модельного федерального закона «Об общих принципах организации административного надзора в Российской Федерации», который включает в себя 8 глав и 40 статей;

2) предлагается существенная переработка федерального закона от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных



предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Данное предложение обосновывается следующими аргументами. Во-первых, в указанном законе отсутствует разграничение контрольной и надзорной деятельности, что противоречит Концепции административной реформы, проводимой в течение 2006–2010 гг. Во-вторых, одно из существенных нововведений данного закона связано с необходимостью согласования с органами прокуратуры проведения проверочных мероприятий, что является неэффективным и коррупционным механизмом. В-третьих, не регламентируется порядок реализации административных процедур и осуществления административно-надзорного производства. В-четвертых, регулируется уведомительный порядок осуществления предпринимательской деятельности, что не соответствует смыслу административно-надзорной деятельности. В-пятых, отсутствуют четкие правовые механизмы судебной защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В-шестых, не закреплены положения, касающиеся физических лиц, в отношении которых также могут осуществляться административно-надзорные мероприятия. По мнению соискателя, ряд норм данного федерального закона необходимо включить в другие законодательные акты, а некоторые из них использовать в модельном законе «Об общих принципах организации административного надзора в Российской Федерации»;

3) аргументируется необходимость дополнения статьи 19.4 КоАП РФ положением «...уклонение от участия в мероприятиях по проведению проверок». Диспозиция данной статьи будет выглядеть следующим образом: «1. Неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей либо уклонение от участия в мероприятиях по проведению проверок».

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Теоретическое значение диссертации заключается в том, что результаты проведенного автором исторического, сравнительно-правового и теоретико-правового исследования института административного надзора могут служить методологической и теоретической базой для дальнейших научно-практических разработок в этой области. Положения диссертации позволяют сформировать единую правовую концепцию административного надзора.

Основные положения и выводы работы могут быть использованы при дальнейшем изучении особенностей административного надзора и способов обеспечения законности в различных областях жизнедеятельности государства и общества. Теоретические положения и сама концепция административного надзора могут применяться в процессе развития различных сфер и направлений юридической науки, а также в преподавании специальной учебной дисциплины по проблемам контрольно-надзорной деятельности.

Практическая значимость диссертации определяется возможностью использования результатов исследования для целей модернизации института административного надзора, прежде всего на уровне правотворчества и правоприменения. Положения диссертации могут применяться в практической деятельности должностных лиц, осуществляющих административный надзор на разных уровнях организации и функционирования государственной власти.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертация подготовлена на кафедре административного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета. Соискатель использовал результаты проводимого исследования в учебном процессе на юридическом факультете Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

Комплексный характер исследования обусловил различные формы апробации и внедрения его результатов.

Основные положения и результаты исследования прошли апробацию по следующим направлениям:

– в разработке проектов федерального закона «О системе бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и указа Президента РФ «Об основах государственной политики в сфере повышения правовой культуры и правосознания»;

– в разработке проектов кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях, законов Нижегородской области «О системе исполнительных органов Нижегородской области», «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов в Нижегородской области»;

– в ходе участия в качестве независимого эксперта в деятельности аттестационных и квалификационных комиссий в Главном управлении Министерства юстиции по Нижегородской области, прокуратуре Нижегородской области, палате адвокатов Нижегородской области, Управлении Федеральной службы судебных приставов по Нижегородской области;

– в процессе участия в реализации международного научного проекта «Международная защита прав человека» ТЕМПУС-ТАСИС (2006–2010 гг.);

– при проведении лекционных и семинарских занятий по курсам «Административное право России», «Конституционное право России», «Муниципальное право России», «Промышленная безопасность», «Антикоррупционное право», «Административное принуждение», «Административный надзор», а также на курсах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского.

Результаты диссертационного исследования докладывались на более чем 40 международных, всероссийских и межрегиональных научно-практических конференциях, в том числе: Международной научно-практической конференции

«Инновации в государстве и праве» (Нижний Новгород, 2007, 2008, 2009 гг.); Международной научно-практической конференции, посвященная 50-летию юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 2008 г.); IX Международной научно-практической конференции «Право на защиту прав и свобод человека и гражданина» (к 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека) (Москва, 2008 г.); Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы юридической науки и практики на современном этапе» (г. Белгород, 2009 г.); IV и VII Международных научно-практических конференциях «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики» (Тольятти, 2009, 2010 гг.); Научно-практической конференции «Международные юридические чтения» (Омск, 2009 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Право и проблемы юридической практики в сфере имущественных отношений» (Нижний Новгород, 2009, 2010 гг.); Международных научно-практических конференциях «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)» (Москва, 2009, 2010 гг.); IV и V Всероссийских научно-практических конференциях «Теория и практика административного права и процесса» (Небуг, Краснодарский край, 2009, 2010 гг.); Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы качества юридического образования в современной России» (Нижний Новгород, 2009 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Санкт-Петербург, 2010 г.); XII Международной научно-практической конференции с элементами научной школы «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2010 (Челябинск, 2010 г.).

Диссертация является итогом многолетнего межотраслевого и междисциплинарного исследования института административного надзора, в ходе которого опубликовано более 90 работ научного, учебного, научно-методического характера общим объемом свыше 130 п.л., в их числе: 3 монографии общим объемом около 50 п.л.; 31 статья в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, семи глав, двадцати одного параграфа, заключения, перечня нормативных правовых актов, списка использованной литературы и приложений.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность исследования, анализируется состояние научной разработанности темы, раскрываются цель, задачи, объект, предмет, методологические и эмпирические основы исследования, его научная новизна и практическая значимость, приводятся сведения об апробации

результатов исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая **«Административный надзор в системе новых административно-правовых концепций»** состоит из трех параграфов.

Параграф первый **«Исторические тенденции развития института административного надзора в России»** посвящен изучению теоретического вопроса о возникновении административно-надзорной деятельности в России.

Соискатель приходит к выводу, что формирование института административного надзора было связано напрямую с развитием публичного управления в Российском государстве, то есть с теми важнейшими государственными институтами публичной власти, деятельность которых получала правовое оформление и имела практическую реализацию. Наука административного права, а в различные исторические периоды и наука полицейского права, выработали определенные научные концепции по интерпретации государственного надзора, которые со временем изменялись, реформировались и модернизировались с учетом политических и правовых преобразований в государстве и обществе.

Развитие надзорной деятельности проходило по трем относительно независимым друг от друга направлениям: 1) создание органов прокуратуры и наделение их функциями по общему надзору за исполнением законов; 2) организационно-правовое оформление полицейской деятельности как формы публичного управления, создание органов полиции и выполнение ими ряда надзорных функций; 3) создание органов специализированного государственного управления отдельными отраслями жизнедеятельности, выполнение этими органами функций административного надзора.

По мнению соискателя, безусловным ориентиром для анализа административно-надзорной деятельности, её возникновения и развития, являются коллегии (созданные в период реформ Петра I), которые впервые в истории публичного управления России стали использовать юридически значимые конструкции административного надзора. Это подтверждается тем, что деятельность указанных органов имела непрерывный и постоянный характер; она осуществлялась в форме наблюдения и проверки, выдачи разрешений и обязательных для исполнения указаний. Данная деятельность имела узкопрофильный характер, основывалась на нормах полицейского (административного) права, её целями являлись обеспечение безопасности, соблюдение специальных норм и правил.

Во втором параграфе **«Концептуально-теоретические подходы к формированию института административного надзора»** рассматривается с философско-правовых концепций онтология, гносеология, аксиология и феноменология административного надзора.

Развитие современного административного права основывается на теоретических концепциях, сформировавшихся в науках административного права, государственного управления, кибернетике, политологии, социологии,

философии права. В разной степени они влияют на развитие научной концепции административного надзора, являющегося многопрофильным институтом административного права, не получившим должной научной разработки в современной юридической науке.

Онтология административного надзора тесным образом сочетается с управленческими воззрениями, описывающими и обосновывающими процесс участия государства в управлении разнообразными общественными процессами. Гносеология административного надзора исходит из того, что с помощью различных методов научного познания (эмпирических, теоретических, прогностических, социальной коммуникации и системного подхода), являющихся инструментами научного исследования смежных научных течений формируется принципиально новая концепция развития административного надзора, которая может быть воплощена в действующем законодательстве Российской Федерации и апробирована в правоприменительной практике. Гносеология административного надзора наилучшим образом может быть раскрыта с использованием системного подхода (метода).

Важнейшее значение в концепции административного надзора имеет и аксиология. Именно аксиология административного надзора позволяет вычлнить то объективно необходимое содержание данного метода управленческого воздействия, которое входило в научную концепцию административного надзора в советской науке административного права и которое может быть адаптировано к современным управленческим процессам. Новые аксиологические элементы административного надзора должны быть предметом серьезного научного осмысления с позиций правового демократического государства и тех научных теоретических концепций, которые ему соответствуют.

Феноменология административного надзора заключается в сложнейших процессах, происходящих в результате правореализационной деятельности субъектов государственного управления по применению форм и использованию методов управленческого воздействия в регулировании общественных отношений в данной области.

С использованием научной методологии и философии права приводятся и обосновываются концептуальные базовые положения, которые являются ориентиром в научном осмыслении и развитии административного надзора.

В третьем параграфе **«Современная теория административного надзора в России: принципиальные положения, понятие, основные отличительные признаки от других форм публично-правовой деятельности»** рассматриваются характерные признаки и понятие административного надзора с учетом современного публичного управления и модернизации политико-правовых процессов в российском государстве.

Имеющиеся многочисленные научные работы (монографии, учебные пособия, главы в учебниках, научные статьи по проблемам административного

надзора) не решили всех важнейших вопросов для формирования современной научной концепции административного надзора в Российской Федерации и построения монолитной эффективной системы административного надзора.

После тщательного анализа различных точек зрения на интерпретацию административного надзора соискателем были выработаны отличительные признаки данного вида государственно-управленческой деятельности и предложено авторское определение этого сложнейшего административно-правового явления.

Под административным надзором понимается это особая форма публичного управления, предназначенная для профилактики, предупреждения и пресечения правонарушений, выявления и ликвидации угроз безопасности обществу и государству, защиты и охраны конституционных прав и свобод граждан, обеспечения законных интересов организаций, противодействия противоправному поведению, реализации правовых норм с целью решения задач управления, осуществляемая в рамках соответствующих *административно-надзорных производств* посредством установленных в законодательстве *административных процедур*.

Глава вторая «**Административный надзор как функция публичного управления**» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «*Административный надзор как функция публичного управления: теоретические обоснования, главные черты, содержание и юридическое значение*» определяется юридическая конструкция административного надзора как функции публичного управления.

Административный надзор как правовой инструмент способствует достижению надлежащего (правомерного) поведения всех субъектов права (предприятий, учреждений, организаций, граждан) в определенной области управления. Для государства, общества и граждан имеет важное значение полноценное и всестороннее обеспечение безопасности дорожного движения, экологической и пожарной безопасности, безопасности продуктов потребления, безопасности во всех сферах жизнедеятельности. Административный надзор выгодно отличается от контрольной деятельности тем, что управленческая деятельность получает сосредоточение (узкую направленность) правового воздействия, которое ограничивается правовыми рамками. То есть при административном надзоре фактически отсутствует усмотрение субъекта управления, тогда как при контроле такое усмотрение допустимо, например, при анализе деятельности подконтрольного объекта с точки зрения целесообразности. Именно поэтому государство избирает данный вид публично-правовой деятельности, выделяя в качестве самостоятельной функции публичного управления, которая в свою очередь делегируется органам государственной исполнительной власти и их должностным лицам.

Под функцией административного надзора диссертант предлагает понимать наиболее общее направление деятельности органов государственной исполнительной власти и их должностных лиц, заключающееся в непрерывном

воздействии на объекты управления (объекты административного надзора) с целью охраны и регулирования основных объектов правовой защиты (предмета административного надзора), имеющее всестороннюю административно-правовую регламентацию, результатом которой является оценка деятельности управляемого объекта (объектов административного надзора) в соответствии с заданными нормативно-правовыми актами параметрами; в предусмотренных законом случаях обеспечивается возможность реагирования с целью противодействия ухудшению результатов деятельности поднадзорного объекта и предотвращения возможных негативных последствий.

Определение значимой правовой конструкции административного надзора как функции публичного управления позволит разграничить функции контроля и надзора, придав им соответствующие содержание и форму. В юридическую конструкцию административного надзора как функции публичного управления следует включать совокупность следующих взаимосвязанных элементов: а) назначение административного надзора; б) потенциальные целенаправленные возможности; в) строгую процессуальную регламентацию административного надзора; г) оценку результатов административно-надзорной деятельности; д) недопущение ухудшения результатов деятельности поднадзорного объекта и предотвращение возможных негативных последствий.

Во втором параграфе **«Административный надзор как фактор, обосновывающий построение и функционирование системы и структуры федеральных органов власти»** определяется механизм построения современной системы федеральных органов исполнительной власти.

В современных условиях увеличение количества надзорных органов свидетельствует о значительном внимании государства к федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим административно-надзорную деятельность. Тем самым должна происходить централизация государственной власти посредством усиления административного надзора за правоприменительной деятельностью субъектов управления с целью обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, установления гарантий безопасности в различных сферах жизнедеятельности.

Административный надзор рассматривается как фактор, влияющий на построение системы федеральных органов исполнительной власти. Доказано, что административный надзор способствует: 1) формированию системы и структуры исполнительных органов государственной власти, которая позволяет эффективно достигать важнейшие цели и решать задачи публичного управления (обеспечение безопасности, защита конституционных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц и т.д.); 2) правовому регулированию управленческих отношений с целью реализации административно-надзорных полномочий; 3) правильному применению правовых норм, регламентирующих деятельность субъектов, наделенных

административно-надзорной компетенцией; 4) обеспечению законности в публичном управлении, в деятельности государственных органов и их должностных лиц, как способа противодействия коррупции.

В третьем параграфе **«Система органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор»** рассматривается организация и функционирование органов исполнительной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. В диссертации проанализирована деятельность более 100 федеральных органов исполнительной власти и более 700 органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Соискатель приходит к выводу о создании в стране единой системы органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор. Функции административного надзора реализуются федеральными органами исполнительной власти в соответствии с установленной компетенцией за принятыми на федеральном уровне общеобязательными требованиями, правилами и нормами. Административный надзор осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с установленной компетенцией за действующими как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Федерации общеобязательными требованиями, правилами и нормами. Единство системы административного надзора означает координацию действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению административного надзора в установленных сферах.

Систему государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор в современной России, можно представить в виде четырех уровней. Первый уровень: федеральные органы исполнительной власти, которые в соответствии с действующим законодательством РФ осуществляют федеральный административный надзор. К ним относятся федеральные службы, а также федеральные министерства и федеральные агентства, которые могут в установленных законом случаях выполнять указанные функции, а также специализированные государственные инспекции, входящие в структуру федеральных органов исполнительной власти. Второй уровень: территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административный надзор в пределах федерального округа. Третий уровень: территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административный надзор в конкретном субъекте Российской Федерации. Четвертый уровень: государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеющие различные наименования и многоплановую компетенцию.

Глава третья **«Механизм административно-правового регулирования административного надзора»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Проблемы правового регулирования административного надзора: источники административного надзора (виды и**



*особенности содержания)»* рассматривается система источников административного надзора. Соискателем проанализированы существующие точки зрения на понятие источников административного права, рассмотрена их классификация, выявлены источники, которые являются формами административного надзора.

По мнению соискателя, в систему источников административного надзора входят нормативные правовые акты, регулирующие или устанавливающие: общие требования к осуществлению административного надзора; предметные сферы административного надзора; административно-правовой статус органов административного надзора; статус должностных лиц, реализующих полномочия административного надзора; процессуальные вопросы осуществления административно-надзорного производства; порядок обжалования действий (бездействия) и решений органов и должностных лиц, осуществляющих административный надзор; порядок применения мер административного принуждения по результатам административного надзора; ответственность должностных лиц, осуществляющих административный надзор.

Всесторонний анализ законодательства субъектов Российской Федерации, устанавливающего порядок осуществления административного надзора, позволяет констатировать вывод об отсутствии системных подходов в этой сфере правового регулирования. Однако изучение более 2000 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о возможности применения определенной классификации источников административного надзора на уровне субъектов Российской Федерации.

*Первый уровень* составляют нормативные правовые акты, регулирующие общие требования к осуществлению регионального административного надзора. При этом следует констатировать, что лишь в немногих субъектах Российской Федерации были приняты законы, регулирующие общие вопросы осуществления регионального административного надзора. В некоторых субъектах Российской Федерации по общим вопросам осуществления регионального административного надзора принимаются нормативные правовые акты в форме указов главы субъекта Федерации. Важное значение имеют также нормативные правовые акты, устанавливающие перечень государственных органов и их должностных лиц, наделенных полномочиями на осуществление регионального административного надзора.

На *втором уровне* находятся нормативные правовые акты, определяющие предметные сферы административного надзора. Данные нормативные правовые акты можно распределить в две подгруппы: нормативные правовые акты, устанавливающие конкретный вид административного надзора и нормативные правовые акты, регулирующие различные отношения, в том числе включающие и осуществление административного надзора.

В *третьем уровне* можно рассматривать нормативные правовые акты, закрепляющие административно-правовой статус органов и должностных лиц, реализующих полномочия административного надзора, а также процессуальные вопросы осуществления административно-надзорного производства. Нередко законами субъектов Российской Федерации может устанавливаться система государственных исполнительных органов, в которую включаются органы исполнительной власти, осуществляющие административный надзор. Кроме законов, правовой статус органов и должностных лиц, осуществляющих административный надзор, может регулироваться нормативными правовыми актами государственных исполнительных органов субъекта Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Ключевое значение в регулировании правового статуса надзорных органов и их должностных лиц в субъектах Российской Федерации, а также процессуальных вопросов имеют административные регламенты исполнения государственной функции контроля и надзора. Соискатель констатирует, что не во всех субъектах Российской Федерации приняты подобные административные регламенты. Однако это должно было быть сделано в рамках административной реформы.

Во втором параграфе *«Критерии классификации административного надзора в Российской Федерации»* рассматриваются различные критерии, позволяющие классифицировать административный надзор.

Соискателем определены важнейшие основания классификации административного надзора:

1) *характер административного надзора*. Данный критерий заключается во внешних проявлениях административного надзора, то есть в особенностях осуществления государственно-управленческой деятельности. Характерной чертой административного надзора является его публичная направленность на обеспечение различных общественных и государственных интересов, которые выражаются в соответствующих целях;

2) *направленность (предмет) административного надзора*. Этот критерий подразумевает наличие осуществления административного надзора по соответствующим направлениям, которые определяются, исходя из предмета административного надзора. Предметом административного надзора являются определенного рода общественные отношения, складывающиеся из необходимости обеспечения государственными органами исполнительной власти соблюдения специальных норм и правил различными субъектами управленческой деятельности (юридическими лицами и гражданами);

3) *объекты административного надзора*. К объектам административного надзора могут относиться граждане, индивидуальные предприниматели, коммерческие и некоммерческие организации, общественные объединения, государственные и негосударственные предприятия и учреждения;

4) *субъекты административного надзора*. В системе органов административного надзора (субъектов административного надзора) можно выделить федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, а также их структурные подразделения (специализированные инспекции). На уровне субъектов Российской Федерации административный надзор могут осуществлять государственные органы исполнительной власти, имеющие различные организационно-правовые формы;

5) *полномочия органов административного надзора*. Субъекты административного надзора обладают различным объемом предоставленных полномочий. Например, одни государственные органы исполнительной власти наделяются полномочиями по осуществлению мониторинга (наблюдения), другие – по проведению проверок, иные – по пресечению противоправных действий и привлечению виновных лиц к ответственности. При этом один и тот же государственный орган может наделяться всеми тремя видами полномочий;

6) *границы административного надзора*, которые устанавливаются пределами правового регулирования отношений соответствующей сферы жизнедеятельности. Именно административно-надзорные полномочия государственных органов исполнительной власти могут ограничиваться определенной областью публичного управления;

7) *уровни (или территории действия) административного надзора*. Административный надзор может осуществляться на федеральном и региональном уровнях, в зависимости от того, какому звену государственных органов исполнительной власти принадлежат субъекты административного надзора, то есть относятся к федеральным органам исполнительной власти либо органам государственной исполнительной власти субъекта Федерации;

8) *стадия осуществления административного надзора*. Административный надзор может осуществляться: на стадии начала деятельности поднадзорного объекта, являющейся предметом административного надзора; при непосредственном осуществлении деятельности поднадзорным объектом; при завершении деятельности поднадзорного объекта;

9) *процессуальное закрепление (оформление) результатов административного надзора*. Административный надзор может иметь процессуальное закрепление в федеральных законах, подзаконных нормативно-правовых актах и внутриведомственных нормативных правовых актах;

10) *коммуникативность административного надзора*. Под коммуникативностью административного надзора понимается содержательная и процессуальная согласованность административно-надзорных мероприятий. Например, некоторые административно-надзорные мероприятия (действия) требуют согласования как по своему содержанию, так и по процедуре проведения;

11) *административно-правовой режим, в котором осуществляется административный надзор*. Административный надзор может реализовываться

в обычных условиях (при действии обычных, постоянных административных режимах) и в экстраординарных условиях (при действии экстраординарных, временных режимах), например, в условиях чрезвычайного положения, военного положения, в режиме проведения контртеррористической операции.

В третьем параграфе «**Виды административного надзора: система и правовое установление**» приводится система административного надзора в Российской Федерации.

Проанализировав действующее законодательство Российской Федерации, соискатель использовал наиболее приемлемые критерии (характер, предмет и границы административного надзора), на основании которых определяются виды административного надзора в Российской Федерации.

Нормативными правовыми актами, являющимися основными источниками административно-надзорной деятельности, устанавливаются следующие виды специализированного (отраслевого, предметного) административного надзора: 1) промышленный; 2) строительный; 3) санитарно-эпидемиологический; 4) страховой; 5) в области обеспечения безопасности дорожного движения; 6) ветеринарный; 7) пожарный; 8) энергетический; 9) атомный; 10) фитосанитарный; 11) в сфере природопользования; 12) в сфере образования; 13) метрологический; 14) за обеспечением экологической безопасности; 15) в области защиты населений и территорий от чрезвычайных ситуаций; 16) за обеспечением авиационной безопасности; 17) в области охраны здоровья граждан; 18) в области охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации; 19) финансово-бюджетный; 20) в области связи. Более детальный анализ российского законодательства позволит установить и иные виды отраслевого административного надзора.

Глава четвертая «**Значение административного надзора в построении эффективного государственного управления**» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «**Основные задачи и функции административного надзора**» рассматриваются важнейшие направления осуществления и целевые установки административного надзора.

*Функции административного надзора* – это основные направления применения административно-надзорных средств правового воздействия, которые обеспечивают достижение определенных государством целей правового регулирования в установленной сфере деятельности. В этом параграфе диссертации определены четыре основные функции административного надзора: 1) правозащитная, 2) правоохранительная, 3) организационно-правовая, 4) функция противодействия коррупции.

*Задачами административного надзора* являются: 1) защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов юридических лиц; 2) обеспечение законности и дисциплины в деятельности организаций и граждан; 3) поддержание правопорядка и общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и

общественного благоустройства; 4) гарантирование всех видов национальной (государственной) безопасности (промышленной, экологической, пожарной, санитарной и др.); 5) обеспечение экономических интересов участников свободного рынка, исключение недобросовестной конкуренции и монополизма; 6) защита различных форм собственности, прав на имущественные и неимущественные блага физических и юридических лиц; 7) выявление и пресечение противоправных действий граждан и организаций; 8) привлечение виновных лиц к юридической ответственности.

Во втором параграфе «**Административный надзор и противодействие коррупции**» указывается, что в современном государственном управлении важнейшую роль играет борьба с проявлениями коррупции; при этом важное значение имеет административный надзор как универсальный способ обеспечения законности в различных сферах жизнедеятельности.

Противодействие коррупции в надзорной деятельности обладает дуалистическим характером, который заключается в том, что административный надзор, являясь одним из действенных средств борьбы с коррупцией, одновременно и сам попадает в группу риска коррупционных проявлений. В связи с этим соискатель определяет структуру исследования противодействия коррупции, исходя из дуализма данной юридической категории.

В настоящее время административный надзор является основным средством борьбы с коррупцией. Как показывает практика, современные уголовно-правовые средства борьбы с коррупцией вряд ли можно признать эффективными. Поэтому целесообразно ориентироваться на предупреждение коррупционных проявлений, что, в свою очередь, значительно осложняется многогранностью данного понятия и множеством его проявлений.

Осуществляя функцию административного надзора за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами требований законодательства в установленной сфере деятельности, каждый надзорный орган рассматривает деятельность поднадзорных объектов, в том числе и с точки зрения предупреждения выявления и пресечения фактов коррупции. В диссертации рассматриваются основные направления противодействия коррупции в сфере административно-надзорной деятельности.

В третьем параграфе «**Принципы административного надзора: понятие и классификация**» выстраивается система принципов административного надзора.

Под принципами административного надзора понимаются базисные, исходные положения, юридически закрепляющие: а) объективные закономерности, на которых основываются правоотношения по осуществлению административного надзора; б) взаимодействие государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц, применяющих административно-надзорные полномочия, и поднадзорных физических и юридических лиц; в) механизм реализации прав и обязанностей участников

административно-надзорных отношений; г) административно-надзорные производства и административно-надзорные процедуры. В диссертации выделяются четыре группы принципов административного надзора (общие правовые принципы, организационно-функциональные, материальные и процессуальные), раскрывается их правовое содержание и указываются отличительные признаки.

Глава пятая **«Административный надзор и административное регламентирование государственных функций»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности»** рассматриваются процессуальные вопросы регламентации административного надзора.

В диссертации анализируются структура и содержание административных регламентов, регулирующих порядок осуществления функции административного надзора. Исследование административных регламентов по реализации функции административного надзора показывает, что данные нормативные правовые акты имеют одинаковую структуру, но при этом крайне разнородный характер правового регулирования. Получается, что одни и те же функции могут осуществляться совершенно по-разному, в зависимости от усмотрения соответствующего административного органа, разрабатывающего и принимающего административный регламент. Следовательно, количество и содержание административных процедур остаются необъятными; административные процедуры не имеют каких-либо четких границ и правил осуществления. Можно предположить, что административные регламенты не смогут стать реальным средством сокращения «административных барьеров», а, наоборот, будут способствовать их увеличению. Всё это может свидетельствовать о недостаточной теоретической и практической проработанности содержательных аспектов административных регламентов, что отрицательно сказывается на правоприменительной деятельности государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Важным правовым способом решения данной проблемы должен стать федеральный закон «Об административных процедурах», о необходимости принятия которого уже не один год говорят большинство ученых в области административного права. Автор также придерживается этой позиции и добавляет, что кроме общего закона должны разрабатываться еще и типовые административные регламенты осуществления каждой государственной функции, в частности, функции административного надзора.

Во втором параграфе **«Административные процедуры как форма осуществления административного надзора»** анализируется особый вид административных процедур – *административно-надзорные*, дается их характеристика и классификация.

Административно-надзорная процедура является видом административных процедур, которая всегда связана с защитой конституционных прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обеспечением различных видов национальной безопасности и общественного порядка. Соискателем всесторонне исследуется содержание административно-надзорных процедур, определяется их структура и указываются характерные признаки.

Административно-надзорные процедуры разделены на общие и специальные. *Общие* административно-надзорные процедуры являются частью любого административно-надзорного производства; их выполнение обязательно для каждого должностного лица, осуществляющего административный надзор. Они имеют универсальный характер, так как применяются в различных сферах государственного управления и жизнедеятельности. *Специальные* административно-надзорные процедуры содействуют более правильному и эффективному административному надзору. Они могут либо обеспечивать общие административно-надзорные процедуры, либо способствовать реализации общих целей и задач административно-надзорного производства.

Глава шестая «**Порядок осуществления административного надзора**» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «*Административно-надзорное производство: понятие, признаки, структура и содержание*» определяются теоретические основы административно-надзорного производства.

Административно-надзорное производство определяется как совокупность взаимосвязанных административно-процессуальных норм, регулирующих порядок совершения административно-надзорных действий (например, наблюдение, проверка, применение мер административного принуждения), в результате которых реализуются государственно-управленческие функции по обеспечению законности, конституционных прав и свобод граждан, безопасности различных субъектов публичного управления.

Административно-надзорное производство имеет структуру правового воздействия, которые закреплены в административно-процессуальных формах – административных процедурах, позволяющих в результате их реализации достигать различные цели и решать задачи управленческого характера. *Структура* административно-надзорного производства представлена следующим образом: нормативные правовые источники, цели и задачи административно-надзорного производства; принципы; субъекты (участники); стадии административно-надзорного производства; административно-процессуальные действия, осуществляемые в процессе административно-надзорного производства (административно-надзорные процедуры). В качестве *критериев классификации* административно-надзорных производств анализируются: 1) единый предмет правового регулирования административного производства; 2) наличие нескольких взаимосвязанных

целей и задач; 3) особенности субъектов, уполномоченных осуществлять на практике административно-надзорные производства; 4) административно-правовой режим, в котором осуществляется административно-надзорное производство; 5) характер методов правового воздействия, применяемых в административно-надзорном производстве.

Во втором параграфе «*Стадии осуществления административно-надзорной деятельности: содержание, юридическое значение и виды*» с учетом реалий правоприменительной практики рассматриваются три основные стадии административно-надзорной деятельности: возбуждение административно-надзорного производства, принятие решения и пересмотр решений, принятых в рамках административно-надзорного производства (рассмотрение жалоб и обращений).

*Первая стадия* – возбуждение административно-надзорного производства – состоит в обнаружении и фиксации необходимых поводов и оснований для начала осуществления административно-надзорной деятельности.

Для возбуждения любого административно-надзорного производства (административно-надзорного дела) необходимо наличие *поводов* и *оснований*. Поводами к возбуждению административно-надзорного производства являются: 1) получение уведомления государственным органом исполнительной власти о начале осуществления юридическим лицом и индивидуальными предпринимателями отдельных видов предпринимательской деятельности; 2) государственная регистрация юридического лица, индивидуального предпринимателя; регистрация объектов, недвижимости; начало определенной деятельности; получение разрешений и лицензий; 3) наступление установленного законом срока для проведения контрольно-надзорных мероприятий; 4) непосредственное обнаружение нарушения требований норм и правил, входящих в предмет административного надзора; 5) наступление несчастного случая, произошедшая авария или инцидент, гибель людей, причинение вреда их здоровью, причинение ущерба окружающей среде, имуществу третьих лиц, а равно возникновение угрозы причинения такого вреда либо безопасности; 6) поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на нарушения норм и правил, входящих в предмет административного надзора; 7) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на нарушения норм и правил, входящих в предмет административного надзора; 8) обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействиями) иных юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей; 9) письменное обращение физического или юридического лица о проведении в отношении них мероприятия по административному



надзору; 10) приказ (распоряжение) руководителя органа административного надзора, изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Перечень поводов для возбуждения административно-надзорного производства должен быть исчерпывающим.

*Основанием для возбуждения административно-надзорного производства* является наступление указанного в законе или подзаконном нормативном правовом акте соответствующего юридического факта, содержащего признаки, указывающие на возможность осуществления административно-надзорной деятельности (например, осуществление определенного вида деятельности, который входит в предмет надзора; реализация товара или оказание услуги, являющейся предметом проверки надзорного органа и т.д.).

*Вторая стадия* – это принятие решения в административно-надзорном производстве. Принятие решения происходит по результатам осуществления соответствующих административных действий, входящих в содержание мероприятий по административному надзору.

Соискатель дела делает обоснованный вывод, что стадия принятия решения в административно-надзорном производстве имеет несколько этапов: *Первый этап*: принимается решение о содержании и составлении акта по результатам проверки, в котором перечисляются выявленные нарушения требований законодательства, технических норм и правил, либо указывается отсутствие подобных нарушений. *Второй этап*: принимается решение по самому акту проверки. Он может быть основанием для: выдачи соответствующего предписания об устранении нарушений; составления протокола об административном правонарушении либо определения о возбуждении дела об административном правонарушении; проведения административного расследования; применения мер процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; акт проверки может стать основанием для передачи акта и собранных материалов в другой юрисдикционный орган с целью привлечения лица к административной ответственности либо в правоохранительные органы для возбуждения уголовного дела. *Третий этап*: акт может быть основанием для осуществления дополнительного мониторинга за поднадзорным объектом. *Четвертый этап*: по составленному акту может приниматься решение о приостановлении действия лицензии либо об обращении в суд об аннулировании лицензии. *Пятый этап*: по результатам проверки может приниматься решение о снятии с производства, прекращении выпуска и приостановлении реализации товаров (работ, услуг), не соответствующих требованиям нормативных правовых актов и техническим документам. *Шестой этап*: регистрация акта проверки.

В случае выявления при проведении проверки нарушений гражданином, юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, должностные лица органа административного надзора в пределах

полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны составить акт об административно-надзорном мероприятии, являющийся основанием для принятия решения: 1) о временном отстранении должностного лица от выполнения определенной работы; 2) о временном запрещении эксплуатации технических устройств и технических объектов, а равно приостановление технологического производства; 3) о приостановлении действия лицензии на осуществление определенного вида деятельности или ранее выданного разрешения; 4) об обращении в суд с заявлением об аннулировании лицензии; 5) о применении меры, предусмотренной главой 27 КоАП РФ, и в соответствии с законодательством Российской Федерации; 6) о составлении протокола об административном правонарушении; 7) о вынесении постановления о привлечении к административной ответственности; 8) о сообщении в правоохранительные органы о выявленных нарушениях, которые имеют признаки уголовно наказуемого деяния; 9) о сообщении в другие государственные органы власти, в компетенцию которых входит осуществление мониторинга деятельности таких объектов.

*Третья стадия* – пересмотр решений, принятых в рамках административно-надзорного производства (рассмотрение жалоб и обращений). В соответствии с действующим законодательством юридические лица и индивидуальные предприниматели имеют право на обжалование в досудебном и судебном порядке действий (бездействия) должностных лиц органов административного надзора, его территориальных органов, а также принимаемых ими решений при исполнении государственной функции административного надзора.

В третьем параграфе *«Общая характеристика правового статуса должностных лиц в административно-надзорном производстве»* рассматриваются содержательные элементы административно-правового статуса должностных лиц, осуществляющих административный надзор.

По мнению соискателя, должностным лицом, осуществляющим административный надзор, должно признаваться лицо, выполняющее должностные обязанности в федеральном органе исполнительной власти или органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации, занимающее должность государственной гражданской службы или правоохранительной службы, являющееся представителем власти при проведении административно-надзорных мероприятий.

Особенностями административно-правового статуса должностного лица в административно-надзорном производстве являются: 1) лица, осуществляющие административный надзор, рассматриваются как представители власти; 2) административный надзор должен входить в полномочия должностного лица, находящегося в структуре соответствующего надзорного органа; 3) должностное лицо, осуществляющее административный надзор, является государственным служащим; 4) оно руководствуется в своей деятельности административными регламентами по исполнению функции

контроля и надзора, а также специальными положениями по осуществлению отдельных видов административного надзора; 5) наличие у него полномочий по применению мер административного принуждения и привлечению к административной ответственности; 6) установленный порядок взаимодействия должностных лиц, осуществляющих административный надзор, с поднадзорными субъектами; 7) усиленный внутриведомственный и прокурорский надзор, а также общественный контроль за должностными лицами, осуществляющими административный надзор; 8) четкая регламентация порядка обжалования незаконных действий и решений должностных лиц органов, осуществляющих административный надзор; 9) взаимодействие с другими государственными органами и саморегулируемыми организациями при осуществлении должностными лицами административно-юрисдикционной деятельности.

Глава седьмая **«Эффективность административного надзора и основные тенденции его развития»** состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе **«Эффективность административного надзора в Российской Федерации: понимание, критерии, характеристика»** определяются основные пути повышения эффективности административно-надзорной деятельности.

В диссертации делается попытка решения сложнейшего вопроса об эффективности административного надзора. По мнению соискателя, необходимо предпринять следующие меры по повышению эффективности административного надзора: 1) отменить согласование проведения плановых проверок с органами прокуратуры; 2) обеспечить надлежащий судебный контроль за законностью осуществления проверок в рамках административно-надзорных мероприятий; 3) исключить избыточные и коррупционные механизмы административного надзора; 4) расширить полномочия должностных лиц, осуществляющих административный надзор; 5) ввести персональную ответственность руководителей надзорных органов в случаях проведения незаконных административно-надзорных мероприятий, в результате которых был причинен ущерб гражданам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам; 6) повысить защищенность должностных лиц, осуществляющих административный надзор; 7) предусмотреть возможность в качестве основания проведения внеплановой проверки хозяйствующего субъекта обращение в надзорный орган работников данного хозяйствующего субъекта; 8) предусмотреть систему общественного контроля за деятельностью административно-надзорных органов; 9) разработать и внедрить критерии принятия решений в рамках административно-надзорного производства, как это предусмотрено административными регламентами; 10) четко разграничить административно-надзорную деятельность государственных органов и их юрисдикционную деятельность по привлечению к административной ответственности; 11) внедрять новые информационные и компьютерные технологии в процесс проведения административно-надзорных

мероприятий; 12) улучшить материально-техническую базу административно-надзорных органов; 13) обеспечить достойную заработную плату и социальные гарантии сотрудников административно-надзорных органов; 14) разработать и принять Кодекс служебного поведения сотрудника административно-надзорного органа.

Во втором параграфе *«Основные проблемы осуществления административного надзора в Российской Федерации»* рассматриваются практические проблемы в ходе административно-надзорной деятельности.

Осуществление административного надзора в современной России сталкивается с серьезными проблемами, имеющими как правовой, так и организационный характер.

*Правовые проблемы организации и функционирования административного надзора* обусловлены отсутствием надлежащего правового регулирования всех отношений, в комплексе составляющих институт административного надзора, а именно: в законодательстве отсутствует термин «административный надзор»; не закреплена одноименная государственная функция, которая должна осуществляться государственным органом исполнительной власти; не определено правовое содержание административного надзора; не установлены его основополагающие цели, задачи и принципы осуществления. Огромные проблемы обнаруживаются при правовой интерпретации таких понятий, как «административно-надзорное производство», «административно-надзорная процедура», «стадии административно-надзорной деятельности». Административные регламенты, которыми предусматривается осуществление функции по государственному надзору, также не заполняют образовавшиеся пробелы в правовом регулировании административного надзора. Отсутствует типовой административный регламент выполнения функции государственного надзора, не определен исчерпывающий перечень административных процедур, которые могут осуществлять административно-надзорные органы. Следствием юридических неопределенностей являются проблемы регламентации административно-правового статуса должностного лица, осуществляющего административно-надзорное производство и административно-надзорные мероприятия. До настоящего времени четко не зафиксированы все права и обязанности этих должностных лиц при осуществлении административно-надзорных мероприятий, что может способствовать чрезмерному административному усмотрению и порождению высокого уровня коррупции.

*К числу организационно-правовых проблем административного надзора* следует отнести незавершенность решения задач административной реформы по сокращению избыточных и дублирующих функций контроля и надзора.

По мнению соискателя, практическое установление «избыточности» функции исполнительного органа государственной власти должно приводить к исключению данной функции из реестра государственных функций. Термин «избыточность» подразумевает излишние или ненужные для государства

направления соответствующего вида государственной деятельности. Под «избыточностью» функции может пониматься также чрезмерное административное вмешательство в какую-либо сферу общественной жизни. Функция может квалифицироваться как «избыточная» лишь по отношению к определенному уровню власти, на котором она осуществляется. В качестве «избыточной» функция может определяться еще и применительно к статусу конкретного органа государственной исполнительной власти.

В третьем параграфе «*Главные направления совершенствования административного надзора*» анализируются инновационные технологии государственного управления, которые могут применяться при совершенствовании административно-надзорной деятельности.

Соискатель приводит доводы о необходимости использования при осуществлении административного надзора следующих новых технологий публичного управления: индикативное управление, превентивное предупреждение угроз, введение системы управления рисками.

1. *Индикативное управление*, которое представляет собой механизм координации интересов и деятельности государственных и негосударственных хозяйствующих субъектов, сочетающий государственное регулирование экономики с ее саморегулированием, основанный на формировании системы индикаторов социально-экономического развития отрасли управления и установлении мер государственного воздействия для их достижения.

С точки зрения автора, индикативное управление вполне применимо при осуществлении административного надзора. *Во-первых*, административный надзор может служить государственным регулятором нежелательного параметра в индикационном коридоре. Так, если субъектами рыночных отношений нарушаются антимонопольные правила, принципы свободной конкуренции, в результате экономической деятельности существует угроза причинения вреда законным интересам физических и юридических лиц, то механизм административного надзора позволит пресечь негативные процессы и вернуть участников управленческой деятельности в нужное русло. *Во-вторых*, установление индикаторов административного надзора может быть важной новеллой данного административно-правового института. Неэффективность и избыточность функции административного надзора связана в том числе с тем, что отсутствуют четкие критерии осуществления административно-надзорной деятельности. Иными словами, административно-надзорные органы не имеют так называемого «индикационного коридора», когда должна и может осуществляться административно-надзорная деятельность.

2. *Превентивное предупреждение угроз при осуществлении хозяйственной деятельности*. Отправной точкой и основной задачей административного надзора является предотвращение опасности, которая может возникнуть в процессе хозяйственной деятельности, предупреждение угрозы и последующее наблюдение за ситуацией. Обычно под опасностью понимается ситуация, которая в обозримом промежутке времени может с

достаточной вероятностью привести к причинению ущерба правовым благам или благам, подлежащим охране. Достаточно вероятной считается любая неустранимая возможность возникновения ущерба. Необходимо ввести систему параметров, направленную на превентивное предупреждение угроз, по аналогии с ведущими европейскими странами.

3. *Управление рисками безопасности.* Риск безопасности – это управляемый параметр, на уровень которого возможно и необходимо оказывать управляющее воздействие со стороны системы обеспечения безопасности, в том числе и путем административного надзора. Цель этого воздействия – снизить уровень риска безопасности в условиях неопределенности многих факторов окружающей действительности и высокого динамизма развития обстановки. В зависимости от уровня риска безопасности должны зависеть количество и интенсивность административно-надзорных мероприятий.

Необходима градация поднадзорных объектов не только по степени риска причинения ущерба, но и по критерию изношенности оборудования или времени его эксплуатации. Для этого необходимо предусмотреть регулярные проверки таких поднадзорных объектов с выработкой рекомендаций по замене устаревшего оборудования, вплоть до наложения запрета на его дальнейшую эксплуатацию.

В четвертом параграфе *«Кодификация законодательства об административном надзоре: направления осуществления, основные проблемы, противоречия»* обосновывается необходимость принятия единого нормативного правового акта, регламентирующего порядок осуществления административного надзора в Российской Федерации.

В диссертации приводится проект модельного федерального закона «Об общих принципах организации административного надзора в Российской Федерации», в котором будут систематизироваться общие принципы организации административного надзора в России. По мнению диссертанта, проект федерального закона должен включать 8 глав и 40 статей.

В **заключении** диссертационной работы систематизированы и сформулированы основные выводы и предложения соискателя по рассмотренным в проведенном исследовании проблемам.

#### **Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях:**

##### **I. Монографии:**

1. *Мартынов А.В.* Теоретико-правовой анализ исторического развития административного надзора в России : монография / А.В. Мартынов. – Н. Новгород; Саров : СГТ, 2009. – 112 с. (6,7 п.л.).

2. *Мартынов А.В.* Административный надзор в России : теоретические основы построения : монография / А.В. Мартынов ; под ред. Ю.Н. Старилова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2010. – 183 с. (11,5 п.л.).

3. *Мартынов А.В.* Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование: монография / А.В. Мартынов ; под ред. Ю.Н. Старилова. – М. : NOTA BENE, 2010. – 548 с. (29 п.л.).

**II. Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:**

4. *Мартынов А.В.* Проблемы административно-правового регулирования обеспечения общественной безопасности в России / А.В. Мартынов, И.А. Скляр // Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского. Серия Право. – 2001. – № 1(3). – С. 266 – 272 (0,3 п.л., авт. – 0,2 п.л.).

5. *Мартынов А.В.* Закон о техническом регулировании – взгляд в завтрашний день / А.В. Мартынов, В.П. Мартынов // Приволжский научный журнал : периодическое научное издание. – 2007. – № 3 (2). – С. 160 – 167 (0,8 п.л., авт. – 0,4 п.л.).

6. *Мартынов А.В.* Административный надзор : современное понимание и содержание / А.В. Мартынов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2008. – № 2 (5). – С. 127 – 138 (1,0 п.л.).

7. *Мартынов А.В.* Переход к саморегулированию как основное направление реформирования системы государственного контроля и надзора / А.В. Мартынов, В.П. Мартынов // Приволжский научный журнал : периодическое научное издание. – 2009. – № 1. – С. 160 – 166 (0,8 п.л., авт. – 0,4 п.л.).

8. *Мартынов А.В.* Административный надзор как способ осуществления контрольной власти / А.В. Мартынов // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 2. – С. 269–272 (0,4 п.л.).

9. *Мартынов А.В.* Создание саморегулируемых организаций – новое направление в совершенствовании надзора и контроля / А.В. Мартынов, В.П. Мартынов // Безопасность труда в промышленности. – 2009. – № 5. – С. 63 – 65 (0,4 п.л., авт. – 0,2 п.л.).

10. *Мартынов А.В.* Контрольная власть в России : понятие, формы и юридическое значение / А.В. Мартынов // Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского. – 2009. – № 3. – С. 205 – 210 (0,5 п.л.).

11. *Мартынов А.В.* Административный надзор как фактор, влияющий на построение системы федеральных органов исполнительной власти / А.В. Мартынов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. – 2009. – № 1 (6). – С. 244 – 256 (1,0 п.л.).

12. *Мартынов А.В.* Административный надзор – особая форма осуществления публичного управления : современные аспекты научной дискуссии / А.В. Мартынов // Право и государство : теория и практика. – 2009. – № 9 (57). – С. 62 – 65 (0,5 п.л.).

13. *Мартынов А.В.* Опасные производственные объекты : понятие, правовое регулирование и классификация / А.В. Мартынов, В.П. Мартынов //

Законы России : опыт, анализ, практика. – 2009. – № 9. – С. 14 – 19 (0,8 п.л., авт. – 0,4 п.л.).

14. *Мартынов А.В.* Виды государственного надзора в современной России : система и правовое установление / А.В. Мартынов // Законы России : опыт, анализ, практика. – 2009. – № 9. – С. 34 – 47 (1,5 п.л.).

15. *Мартынов А.В.* К вопросу о системе государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор в современной России / А.В. Мартынов // Право и государство : теория и практика. – 2009. – № 10 (58). – С. 107–109 (0,4 п.л.).

16. *Мартынов А.В.* Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности / А.В. Мартынов // Бизнес в законе. – 2009. – № 4. – С. 8–10 (0,4 п.л.).

17. *Мартынов А.В.* Классификация государственного (административного) надзора в странах романо-германской правовой системы / А.В. Мартынов // Право и государство : теория и практика. – 2009. – № 11 (59). – С. 59 – 61 (0,3 п.л.).

18. *Мартынов А.В.* Административное производство. Понятие, содержание и отличие от других форм административно-процессуальной деятельности / А.В. Мартынов // Закон и право. – 2009. – № 11. – С. 57–61 (0,4 п.л.).

19. *Мартынов А.В.* Административный надзор как функция публичного управления : теоретическое обоснование и современная интерпретация / А.В. Мартынов // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. – № 3 (20). – С. 9–15 (0,5 п.л.).

20. *Мартынов А.В.* Проблемы классификации административно-надзорных производств : их критерии и виды / А.В. Мартынов // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 4. – С. 108 – 110 (0,4 п.л.).

21. *Мартынов А.В.* Административная реформа в условиях модернизации публичного управления / С.В. Устинкин, С.Е. Каптерев, А.В. Мартынов // Власть. – 2009. – № 12. – С. 48 – 52 (0,9 п.л., авт. – 0,3 п.л.).

22. *Мартынов А.В.* Административно-надзорное производство : понятие, сущность и структура / А.В. Мартынов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2009. – № 2 (7). – С. 140 – 153 (1,0 п.л.).

23. *Мартынов А.В.* О некоторых важных теоретических характеристиках публичного управления в современном Российском государстве / А.В. Мартынов // История государства и права. – 2010. – № 2. – С. 39 – 41 (0,3 п.л.).

24. *Мартынов А.В.* Функции административного надзора : понятие и виды / А.В. Мартынов // Право и государство : теория и практика. – 2010. – № 4 (64). – С. 72 – 76 (0,4 п.л.).

25. *Мартынов А.В.* Административный надзор – особая форма осуществления публичного управления : современные аспекты научной



дискуссии / А.В. Мартынов // Аграрное и земельное право. – 2010. – № 3 (63). – С. 23 – 30 (0,5 п.л.).

26. *Мартынов А.В.* Обеспечение законности как важнейшее направление контрольной деятельности в советском государстве / А.В. Мартынов // Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского. – 2010. – № 1. – С. 259 – 264 (0,5 п.л.).

27. *Мартынов А.В.* [Рецензия] / А.В. Мартынов // Государство и право. – 2010. – № 7. – С. 122 – 123 (0,3 п.л.). – Рец. на кн. : Административное право и проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы : учеб. курс / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.В. Марьян. – М. : NOTA BENE, 2010. – 328 с.

28. *Мартынов А.В.* Административно-правовое регулирование деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов / А.В. Мартынов, Н.А. Дейцева // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 7. – С. 35–38 (0,4 п.л., авт. – 0,2 п.л.).

29. *Мартынов А.В.* Функции административного надзора : понятие и виды / А.В. Мартынов // Аграрное и земельное право. – 2010. – № 8 (68). – С. 107 – 110 (0,4 п.л.).

30. *Мартынов А.В.* Философия и феноменология административного надзора : новые научные подходы к формированию концепции в условиях модернизации Российского государства и права / А.В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2010. – № 5. – С. 9 – 13 (0,5 п.л.).

31. *Мартынов А.В.* Особенности административно-правового статуса должностных лиц, осуществляющих административный надзор / А.В. Мартынов // Право и государство : теория и практика. – 2010. – № 10 (70). – С. 65 – 71 (0,5 п.л.).

32. *Мартынов А.В.* Стадии осуществления административно-надзорной деятельности : содержание, юридическое значение и виды / А.В. Мартынов // Законы России : опыт, анализ, практика. – 2010. – № 11. – С. 75 – 83 (1,0 п.л.).

33. *Мартынов А.В.* [Рецензия] / А.В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2010. – №6. – С.61 – 62 (0,3 п.л.). – Рец. на кн. : Иван Александрович Скляров. Воспоминания / И.А. Скляров ; под ред. А.В. Мартынова. – Н. Новгород : ННГУ им. Н.И.Лобачевского, 2008. – 151 с.

34. *Мартынов А.В.* Особенности административно-правового статуса должностных лиц, осуществляющих административный надзор / А.В. Мартынов // Аграрное и земельное право. – 2010. – № 11 (71). – С. 79 – 85 (0,5 п.л.).

### **III. Научные статьи, опубликованные в материалах международных, всероссийских и межрегиональных конференций:**

35. *Мартынов А.В.* К вопросу об истории Госгортехнадзора России / А.В. Мартынов // Юридическая наука и развитие Российского государства и права: тезисы докладов науч.-практ. конф. – Пермь : Пермский гос. ун-т, 2002. – С.77 – 81 (0,3 п.л.).

36. *Мартынов А.В.* Осуществление госгортехнадзора в России – разновидность административного надзора / А.В. Мартынов // Российское право в период социальных реформ: материалы Всерос. конф. «Государство и право : итоги XX века». – Н. Новгород : ННГУ, 2002. – Вып. 4, ч. 1. – С. 192 – 195 (0,2 п.л.).

37. *Мартынов А.В.* К вопросу о развитии источников административного права России / А.В. Мартынов // Инновации в государстве и праве России : материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Н. Новгород : ННГУ, 2007. – С. 449 – 460 (1,0 п.л.).

38. *Мартынов А.В.* Административный надзор как важнейшая функция федеральных служб / А.В. Мартынов // Инновации в государстве и праве России : материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Н. Новгород : ННГУ, 2008. – С. 314 – 322 (1,0 п.л.).

39. *Мартынов А.В.* Власть как форма социального регулятора общественных отношений / А.В. Мартынов // Актуальные вопросы юридической науки и практики на современном этапе : материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Белгород : Белгородский университет потребительской кооперации, 2009. – С. 362 – 372 (0,5 п.л.).

40. *Мартынов А.В.* К вопросу о понятии и признаках контрольной власти в России / А.В. Мартынов // Правоотношения и юридическая ответственность : материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. «Татищевские чтения : актуальные проблемы науки и практики». – Тольятти : Волжский университет им. В.Н. Татищева, 2009. – Ч. 1. – С. 166 – 174 (0,7 п.л.).

41. *Мартынов А.В.* Концептуальные основы реформы государственного контроля и административного надзора в Российской Федерации / А.В. Мартынов // Правовые реформы в современной России : значение, результаты, перспективы : материалы науч.-практ. конф., посвященной 50-летнему юбилею юрид. фак. ВГУ. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2009. – Вып. 5, ч. 2. – С. 268 – 285 (1,0 п.л.).

42. *Мартынов А.В.* К вопросу об интерпретации понятий контроля и надзора в современном публичном управлении России / А.В. Мартынов // Право и проблемы юридической практики в сфере имущественных отношений : материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Н. Новгород : НКИ, 2009. – С. 146 – 152 (0,5 п.л.).

43. *Мартынов А.В.* Принципы административного надзора : понятие и классификация / А.В. Мартынов // Инновации в государстве и праве России : материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Н. Новгород : ННГУ, 2009. – С. 222 – 226 (0,4 п.л.).

44. *Мартынов А.В.* Понятие конституционно-правового регулирования административного надзора / А.В. Мартынов // Научные труды. РАЮН : в 3 т. – М.: Юрист, 2009. – Вып. 9. – Т. 2. – С. 163 – 165 (0,3 п.л.).

45. *Мартынов А.В.* К вопросу о соотношении административных регламентов и административных процедур в современном российском

административном процессе / А.В. Мартынов // Материалы междунар. науч.-практ. конф. «Государство и право : вызовы XXI века (Кутафинские чтения)» : сборник тезисов. – М. : Элит, 2009. – С. 172 – 177 (0,4 п.л.).

46. *Мартынов А.В.* О некоторых теоретико-правовых аспектах современного понимания полицейского надзора / А.В. Мартынов // Право и политика : история и современность : материалы регион. науч.-практ. конф. / отв. ред. Т.Е. Грязнова, А.В. Червяковский. – Омск : Омская академия МВД России, 2009. – С. 102 – 105 (0,4 п.л.).

47. *Мартынов А.В.* К вопросу о критериях классификации административного надзора в России / А.В. Мартынов // Международные юридические чтения : материалы ежегодной науч.-практ. конф. – Омск : ОЮИ, 2009. – Ч. 2. – С. 83 – 87 (0,5 п.л.).

48. *Мартынов А.В.* Практические проблемы реализации административного надзора в России / А.В. Мартынов // Теория и практика административного права и процесса : материалы IV Всерос. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. / отв. ред. В.В. Денисенко, А.Г. Эртель. – Краснодар : Кубанькино, 2009. – Ч. 1. – С. 255 – 263 (0,5 п.л.).

49. *Мартынов А.В.* Причины и условия формирования системы контрольной власти в период становления Советского государства / А.В. Мартынов // Актуальные проблемы истории государства и права (65-летию Великой Победы посвящается) : материалы Всерос. науч.-практ. конф.: в 2 т. / под ред. В.А. Толстика. – Н.Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2010. – Т. 1. – С. 138 – 149 (0,7 п.л.).

50. *Мартынов А.В.* Проблемы правового регулирования административно-надзорных (контрольных) процедур в административных регламентах / А.В. Мартынов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти проф. В.Д. Сорокина. – СПб., 2010. – Ч. 1. – С. 42 – 47 (0,5 п.л.).

51. *Мартынов А.В.* Место и роль административных регламентов в современном публичном управлении / А.В. Мартынов // Общество, государство и право России : история – современность – перспективы развития : материалы V межрегион. науч.-практ. конф. – Н. Новгород, 2010. – С. 146 – 150 (0,4 п.л.).

52. *Мартынов А.В.* Понятие, сущность и виды административных регламентов в современном публичном управлении / А.В. Мартынов // Материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. «Татищевские чтения : актуальные проблемы науки и практики» // Актуальные проблемы юридической науки. – Тольятти: Волжский университет им. В.Н. Татищева, 2010. – Ч. 1. – С. 253 – 260 (0,5 п.л.).

53. *Мартынов А.В.* Основные задачи административного надзора в современном публичном управлении России / А.В. Мартынов // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2010 : материалы XII Междунар. науч.-практ. конф. : в 6 ч. – Челябинск, 2010. – Ч. 4. – С. 246 – 250 (0,4 п.л.).

54. *Мартынов А.В.* Избыточные функции органов исполнительной власти : проблема выбора критериев в рамках административной реформы / А.В. Мартынов // Административная реформа в России : итоги и перспективы : материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Н. Новгород : НПА, 2010. – С. 137 – 150 (1,0 п.л.).

55. *Мартынов А.В.* Памяти Ивана Александровича Склярова / А.В. Мартынов // Административная реформа в России : итоги и перспективы : материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Н. Новгород : НПА, 2010. – С. 4 – 5 (0,2 п.л.).

56. *Мартынов А.В.* Избыточное административно-правовое регулирование – важнейшая проблема современного публичного управления / А.В. Мартынов // Актуальные проблемы юридической науки и практики: материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Н. Новгород : НКИ, 2010. – С. 272 – 280 (0,6 п.л.).

#### **IV. Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:**

57. *Мартынов А.В.* Развитие законодательства о Госгортехнадзоре / А.В. Мартынов // Сборник научных трудов. – Н. Новгород : ННГУ, 2001. – Вып. 1. – С. 189 – 202 (0,5 п.л.).

58. *Мартынов А.В.* Взаимодействие Госгортехнадзора России с органами государственной власти в сфере обеспечения общественной безопасности на территории Российской Федерации / А.В. Мартынов // Шестая нижегородская сессия молодых ученых (гуманитарные науки) : тезисы докладов. – Н. Новгород : ННГУ, 2002. – С. 329 – 330 (0,2 п.л.).

59. *Мартынов А.В.* Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике и ответственность за них / А.В. Мартынов // КоАП РФ : проблемы административной ответственности в России: сборник научных трудов. – Н. Новгород : ННГУ, 2002. – С. 168 – 179 (0,5 п.л.).

60. *Мартынов А.В.* Соотношение понятий «общественной безопасности» и «промышленной безопасности» / А.В. Мартынов // Сборник научных трудов. – Н. Новгород : ННГУ, 2003. – Вып. 2. – С. 108 – 116 (0,3 п.л.).

61. *Мартынов А.В.* О некоторых тенденциях в развитии промышленного надзора в России / А.В. Мартынов // Приволжский федеральный округ в начале XXI века : экономические, социально-политические, правовые, экологические проблемы : тезисы докладов и сообщений. – Н. Новгород : НФ МНЭПУ, 2004. – С. 213 – 216 (0,3 п.л.).

62. *Мартынов А.В.* Некоторые проблемы участия адвоката в производстве по делам об административных правонарушениях / А.В. Мартынов // Новое отраслевое законодательство : проблемы теории и практики: материалы межвузов. науч.-практич. конф. – Н.Новгород : НПА, 2004. – С. 66 – 75 (0,4 п.л.).

63. *Мартынов А.В.* Реформа Госгортехнадзора при реструктуризации административной власти / А.В. Мартынов, В.П. Мартынов // Исполнительная

власть и административная реформа в России : сборник научных трудов. – Н. Новгород : ННГУ, 2005. – С. 222 – 247 (0,6 п.л., авт. – 0,3 п.л.).

64. *Мартынов А.В.* Смягчающие иотягчающие обстоятельства как фактор справедливости в административной ответственности / А.В. Мартынов // Исполнительная власть и административная реформа в России : сборник научных трудов. – Н. Новгород : ННГУ, 2005. – С. 248 – 274 (1,1 п.л.).

65. *Мартынов А.В.* Современный взгляд на многообразие источников административного права / А.В. Мартынов // Проблемы правового обеспечения социальных реформ в России и за рубежом : сборник статей участников межвуз. науч.-практ. конф. – Н. Новгород : НПА, 2007. – С. 136 – 147 (0,9 п.л.).

66. *Мартынов А.В.* Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении : теоретические и практические пробелы / А.В. Мартынов // Правотворческий и правоприменительный процессы : теория, практика, проблемы : сборник статей участников межвуз. «круглого стола». – Н. Новгород : НПА, 2008. – С. 121 – 136 (1,0 п.л.).

67. *Мартынов А.В.* Мировые судьи в системе административной юстиции : теоретико-правовой аспект / А.В. Мартынов // Юридическая наука, образование и практика : актуальные вопросы : сборник научных статей. – Н. Новгород : ННГУ, 2008. – Вып. 2. – С. 171 – 176 (0,4 п.л.).

68. *Мартынов А.В.* Объединиться, чтобы победить. Правоохранительные органы не смогут побороть коррупцию без поддержки общества / В. Норский, А. Мартынов, С. Васильев, Е. Пронькина // Российская газета. Экономика Поволжья. – 2009. – 17 февраля. (0,2 п.л., авторство не разделено).

69. *Мартынов А.В.* Совершенствование контроля и надзора через систему саморегулируемых организаций в Российской Федерации / А.В. Мартынов, В.П. Мартынов // Берг-коллегия. – 2009. – № 4 (52). – С. 16 – 18 (0,6 п.л., авт. – 0,3 п.л.).

70. *Мартынов А.В.* Новое в законодательстве о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А.В. Мартынов // Нижегородский адвокат. – 2009. – № 2 (76). – С. 12 – 14 (0,5 п.л.).

71. *Мартынов А.В.* К вопросу об административном надзоре как функции публичного управления : понятие, обоснования и главные черты / А.В. Мартынов // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 9. – С. 62 – 69 (0,4 п.л.).

72. *Мартынов А.В.* Актуальные проблемы реализации административных регламентов в сфере исполнительной власти / А.В. Мартынов // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 11. – С. 68 – 71 (0,4 п.л.).

73. *Мартынов А.В.* Принципы как необходимый элемент правовой конструкции административного надзора / А.В. Мартынов // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2009. – № 4. – С. 35 – 38 (0,3 п.л.).

74. *Мартынов А.В.* Полиция и полицейская деятельность как важнейшие исторические источники административного надзора в России / А.В. Мартынов // Юридическая наука, образование и практика : актуальные вопросы : сборник научных статей. – Н. Новгород : ННГУ, 2009. – Вып. 3. – С. 145 – 155 (0,7 п.л.).

75. *Мартынов А.В.* Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении как самостоятельная стадия производства по делу об административном правонарушении / А.В. Мартынов // Актуальные проблемы административного законодательства : сборник научных статей / отв. ред. Ю.Н. Мильшин. – Саратов, 2009. – С. 100 – 108 (0,6 п.л.).

76. *Мартынов А.В.* Проблемы правового регулирования опасных производственных объектов в условиях административной реформы / А.В. Мартынов, В.П. Мартынов // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2010. – № 1. – С.37 – 46 (1,0 п.л., авт. – 0,5 п.л.).

77. *Мартынов А.В.* Свой закон не писан. Региональные нормативные акты часто не соответствуют федеральным / А. Баженов, В. Норский, А. Мартынов // Российская газета. Экономика Поволжья. – 2010. – 8 июня. (0,2 п.л., авторство не разделено).

78. *Мартынов А.В.* Коррупция – как важнейшая проблема эффективности административного надзора / А.В. Мартынов // Сборник научных трудов: «Развитие науки административного права: материалы «круглого стола», посвященного 80-летию Л.Л. Попова». – М. : МГЮА, 2010. – С. 125 – 137 (0,5 п.л.).

#### **V. Комментарии законодательства, учебные, учебно-методические и справочные пособия:**

79. *Мартынов А.В.* Теоретико-правовые вопросы административного надзора в области промышленной безопасности : учебное пособие / А.В. Мартынов. – Н. Новгород : ННГУ, 2002. – 73 с. (4,2 п.л.).

80. *Мартынов А.В.* Административное право России : планы семинаров, практических занятий и методические указания к ним : учебно-методическое пособие для студентов дневной формы обучения / А.В. Мартынов, Е.В. Надыгина, Е.П. Савельев. – Н. Новгород : ННГУ, 2004. – 50 с. (2,1 п.л., авт. – 0,7 п.л.).

81. *Мартынов А.В.* Административное право России: планы семинаров, практических занятий и методические указания к ним : учебно-методическое пособие для студентов дневной формы обучения / А.В. Мартынов, Е.В. Надыгина, Е.П. Савельев. – Н. Новгород : ННГУ, 2005. – 50 с. (2,1 п.л., авт. – 0,7 п.л.).

82. *Мартынов А.В.* Муниципальное право России : планы семинарских и практических занятий для студентов, обучающихся по специальности 030501 –

«юриспруденция» : учебно-методическое пособие / А.В. Мартынов. – Н. Новгород : ННГУ, 2006. – 25 с. (1,0 п.л.).

83. *Мартынов А.В.* Учебная программа дисциплины «Административное право России» по специальности 021100 (ОКСО-030501) юриспруденция / А.В. Мартынов, Е.В. Надыгина, И.А. Скляров; под ред. И.А. Склярова. – Н. Новгород : ННГУ, 2007. – 51 с. (3,0 п.л., авт. – 1,0 п.л.).

84. *Мартынов А.В.* Судебная практика по делам об административных правонарушениях (сборник судебных актов и комментариев) : учебное пособие / А.В. Мартынов. – Н. Новгород : Вектор-ТиС, 2007. – 401 с. (26,1 п.л.).

85. *Мартынов А.В.* Обращения граждан : вопросы и ответы / М.Э. Барциц, Р.В. Лавров, А.В. Мартынов [и др.]. – Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Приволжскому федеральному округу, Н. Новгород, 2008. – 16 с. (1,0 п.л., авт. – 0,2 п.л.).

86. *Мартынов А.В.* Обеспечение единства правового пространства Российской Федерации в Приволжском федеральном округе [Электронный ресурс] / Управление Министерства юстиции Российской Федерации в Приволжском федеральном округе ; под ред. В.В. Татарчука, Н.И. Зиминой, А.В. Мартынова, Н.Г. Шелеповой, Е.Н. Маловой. – Н. Новгород, 2008. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM) (авторство не разделено).

87. *Мартынов А.В.* Учебная программа дисциплины магистратуры «История и теория полицейского права России» : учебно-методическое пособие / А.В. Мартынов. – Н. Новгород : ННГУ, 2008. – 27 с. (1,0 п.л.).

88. *Мартынов А.В.* Административное право Российской Федерации : планы семинаров и практических занятий : учебно-методическое пособие / А.В. Мартынов, Е.В. Надыгина. – Н.Новгород : ННГУ, 2009. – С. 78 (3,0 п.л. / 1,5 п.л.).

89. *Мартынов А.В.* Словарь-справочник по административному праву России : учебное пособие / А.В. Мартынов, Е.В. Надыгина. – Н. Новгород : ННГУ, 2009. – 106 с. (6,2 п.л., авт. – 3,1 п.л.).

90. *Мартынов А.В.* Административный надзор в России: планы семинаров и практических занятий : учебно-методическое пособие / А.В. Мартынов. – Н.Новгород : ННГУ, 2010. – 50 с. (2,0 п.л.).

91. *Мартынов А.В.* Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / А.В. Мартынов [и др.] ; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М. : Юрайт, 2010. – С. 1434 – 1469 (99,43 п.л., авт. – 4,2 п.л.).

92. *Мартынов А.В.* Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / А.В. Мартынов [и др.] ; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2010. – С. 1508 – 1547 (104,18 п.л., авт. – 4,5 п.л.).