

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В статье исследуется сущность контрольно-надзорных административных процедур через множественные подходы и концепции. Один из ключевых выводов автора связан с тем, что контрольно-надзорное производство следует рассматривать как юрисдикционное производство, так как в его основе лежит административно-правовой спор (конфликт).

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), административный процесс, административные процедуры, контрольные процедуры, административно-правовой спор.

Осуществление государственного контроля и надзора в целом и реализуемые в его рамках процедуры в настоящее время являются одной из точек, к которой привлечено внимание научного сообщества. Дополнительный импульс научной дискуссии придало вступление в законную силу Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О государственном контроле»), отражающего современную государственную точку зрения на практическую сторону проводимых контрольно-надзорных административных процедур, порядок и сроки их проведения, принципы государственного контроля (надзора) и иные аспекты.

Тем не менее при исследовании какого-либо явления важно пытаться постичь не только прикладные, но и теоретические аспекты, в том числе сущность явления, по меткому выражению А.Ф. Лосева, – «смысл данной вещи»¹.

Существуют различные подходы к сущности административных процедур.

Весьма распространён позитивный подход к сущности административных процедур. Л.Л. Попов, А.В. Сладкова при определении сущности административных процедур предлагают исходить из позитивной направленности административно-процедурной деятельности на удовлетворение жизненных прав и свобод граждан, законных интересов организаций².

И.М. Лазарев рассматривает административные процедуры как урегулированную административно-процессуальными нормами правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию своих полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями и не связанную с рассмотрением споров или применением мер принуждения³.



С.А. Морозов

*Ассистент кафедры административного
и финансового права юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского*

А.Н. Жеребцов, рассуждая о сущности административной процедуры, определяет данное явление как «юридическую форму правоприменительной деятельности органов публичного управления по реализации предоставленной им компетенции, субъективных прав и юридических обязанностей управляемых субъектов с целью обеспечения (гарантирования) частных и публичных интересов участников административно-правовых отношений»⁴.

Всё многообразие разнообразных подходов к сущности административных процедур, по мнению Л.А. Мицкевич, укладывается в три концепции:

– управленческий (универсальный, широкий) подход, который предполагает, что административные процедуры представляют собой нормативно установленный порядок последовательного осуществления уполномоченными субъектами права согласованных действий по

реализации их компетенции и законодательных и иных правовых актов. При этом речь идет о любой деятельности органов исполнительной власти, как позитивной, так и негативной или юрисдикционной;

- позитивный (специальный) подход, в рамках которого под административными процедурами подразумеваются «позитивные» административные виды процесса, в отличие от юрисдикционных административных производств, а также судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти;

- технологический (узкий) подход, где административными процедурами являются отдельные действия-операции органов исполнительной власти при реализации функций⁵.

На наш взгляд, вопрос о сущности контрольно-надзорных административных процедур необходимо разрешать прежде всего путём определения места данных административных процедур в административном процессе.

Сегодня наиболее распространённым взглядом на административный процесс является выделение его «управленческой» (широкой) и «юрисдикционной» (узкой) концепций. Ю.Н. Стариков формулирует следующее определение административного процесса в широком смысле: «урегулированная правовыми нормами система последовательно совершаемых действий в целях обеспечения определённого порядка деятельности органа (должностного лица) исполнительной власти по применению административно-правовых норм». Узкое понимание административного процесса заключается в определении его как «порядка разрешения административно-деликтных споров, применения к физическим или юридическим лицам различных видов административного принуждения, рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях»⁶.

На наш взгляд, широкий подход к административному процессу наиболее полно охватывает исполнительно-распорядительную деятельность органов государственной власти.

Не вызывает вопросов наличие в системе административного процесса множества различных административных производств, выделяемых в зависимости от задач и функций государственного управления и являющихся его составными частями. По мнению Ю.Н. Старикова, «вся управленческая деятельность в её процессуальных правовых характеристиках может быть поделена на многочисленные самостоятельные производства»⁷. В том числе в рамках производств осуществляется государственный контроль (надзор).

Д.Н. Бахрах относил надзорные производства к административно-правонаделительному процессу, то есть деятельности субъектов государственной исполнительной власти по принятию и исполнению оперативно-распорядительных, правонаделительных и иных правоприменительных актов, направленной на организацию исполнения законов и иных правовых актов, осуществляемой в порядке, установленном административно-процессуальными нормами⁸.

Ю.Н. Стариков, выделив в структуре административного процесса управленческий процесс, административно-юрисдикционный процесс и административное судопроизводство, отнёс административно-надзорное производство к административно-юрисдикционному процессу⁹.

С точки зрения Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявского, административный надзор является видом административно-процедурного производства¹⁰.

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

Главный признак отличия этих производств заключается в наличии (или отсутствии) административно-правового спора. Вопрос о наличии административно-правового спора в основе административно-надзорного производства был подробно исследован А.В. Мартыновым в монографии «Административный надзор в России: теоретические основы построения». Им выделен ряд признаков, указывающих на наличие такого спора:

- 1) в процессе осуществления административного надзора всегда предполагается разрешение административно-правового спора, поскольку предметом административно-правового спора могут выступать результаты наблюдения за поднадзорным объектом, то есть выявленные отклонения нормального режима функционирования поднадзорного объекта, представляющие угрозу безопасности, либо нарушения действующего законодательства;

- 2) в случае выявленных отклонений результатом наблюдения будет являться применение мер административного принуждения, т.е.

непосредственная реализация юрисдикционных полномочий;

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

4) другие виды административно-процессуальных действий (наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности, выявление, просмотр, посещение, сопоставление и т.п.) также носят характер административно-правового спора между субъектами административно-надзорных правоотношений¹¹.

Кроме того, признаки административно-правового спора могут также проявляться и до начала собственно контрольно-надзорных мероприятий. Так, в соответствии с п. 1 части 1 ст. 57 Федерального закона «О государственном контроле», основанием для проведения контрольных (надзорных) мероприятий является наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям либо выявление соответствия объекта контроля параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения обязательных требований. Указанные сведения, в соответствии со ст. 59 указанного федерального закона, могут быть получены компетентным контрольным (надзорным) органом в том числе в результате рассмотрения обращений и заявлений граждан и организаций, получения информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации¹². Полагаем, что в основе таких обращений всегда есть административно-правовой спор или конфликт.

Таким образом, в основе контрольно-надзорного производства лежит административно-правовой спор. По итогам проведения контрольных (надзорных) мероприятий даётся правовая оценка поведения контролируемых субъектов, что оформляется специальным актом. В том числе по итогам проверки могут быть применены меры государственного принуждения. Всё это указывает, что контрольно-надзорное производство является юрисдикционным производством.

Контрольно-надзорное производство является юрисдикционным производством. Следова-

тельно, административные процедуры, реализуемые органами государственной власти и должностными лицами в рамках контрольно-надзорных производств, также являются юрисдикционными процедурами.

Контрольно-надзорные административные процедуры являются неотъемлемой частью административно-процессуальной деятельности в целом и контрольно-надзорного производства в частности. По своей сущности данные административные процедуры являются юрисдикционными процедурами, то есть процедурами, направленными на разрешение индивидуального административного дела, в основе которого лежит административно-правовой спор (конфликт).

Библиографический список

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.
2. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право [Текст]: Учебник для вузов / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. 6-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. 640 с.
3. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право России [Текст]: Учебник / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. 677 с.
4. Бахрах Д.Н., Татарян В.Г. Административное право России [Текст]: Учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М.: Эксмо, 2009. 602 с.
5. Жеребцов А.Н. Сущность административной процедуры и ее место в системе административного процесса [Текст] / А.Н. Жеребцов // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: Материалы Международной научно-практической конференции, Краснодар, 19 июня 2020 года. Краснодар: Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2020.
6. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации [Текст]: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / И.М. Лазарев. М., 2002. 199 с.
7. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения [Текст]: Монография / А.В. Мартынов; под ред. Ю.Н. Старилова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. 183 с.
8. Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение [Текст]: Монография / Л.А. Мицкевич; Сиб. федер. ун-т, Юрид. ин-т. М.: Проспект, 2017. 296 с.

9. Попов Л.Л. Административные процедуры [Текст]: Монография / Отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 240 с.

10. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право [Текст]: Учебник для вузов / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. 928 с.

11. Стариков Ю.Н. Материальные и процессуальные нормы административного права в условиях формирования правового государства [Текст] / Ю.Н. Стариков // Российский юридический журнал. 2003. № 3. С. 17–26.

12. Философский словарь [Текст] / Под ред. И.Т. Фролова. М.: Республика, 2001. 719 с.

¹ Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. М.: Республика, 2001. С. 550.

² Попов Л.Л. Административные процедуры: Монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 26–27.

³ Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Дис. ... к.ю.н.: 12.00.14. М., 2002. С. 7.

⁴ Жеребцов А.Н. Сущность административной процедуры и ее место в системе административного процесса // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: Материалы Международной научно-практической конференции, Краснодар, 19 июня 2020 года. Краснодар: Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2020. С. 40.

⁵ Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: Монография. М.: Проспект, 2017. С. 235.

⁶ Россинский Б.В. Административное право: Учебник для вузов. 6-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 453–454.

⁷ Стариков Ю.Н. Материальные и процессуальные нормы административного права в условиях формирования правового государства // Российский юридический журнал. 2003. № 3. С. 18.

⁸ Бахрах Д.Н., Татарян В.Г. Административное право России: Учебник. М.: Эксмо, 2009. С. 310–312.

⁹ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 4-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 666.

¹⁰ Габричидзе Б.Н. Административное право России: Учебник. М.: Проспект, 2009. С. 666.

¹¹ Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: Монография / Под ред. Ю.Н. Старикова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. С. 159–160.

¹² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

ON THE ESSENCE OF CONTROL (SUPERVISORY) ADMINISTRATIVE PROCEDURES

S.A. Morozov

Assistant of the Department of Administrative and Financial Law of the Law Faculty of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

The article examines the essence of control and supervisory administrative procedures through multiple approaches and concepts. One of the key conclusions of the author is that control and supervisory proceedings should be considered as jurisdictional proceedings, since they are based on an administrative-legal dispute (conflict).

Keywords: state control (supervision), administrative process, administrative procedures, control procedures, administrative-legal dispute.