

С. М. Зырянов

кандидат юридических наук, доцент
Московский университет МВД России

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ
И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА**

Роль административного надзора в механизме государственного управления социальными процессами, его место в системе исполнительной власти, и его правоохранный потенциал — характеристики юридической деятельности, осуществляемой на основе правовых норм лицами, наделенными соответствующими юридическими полномочиями. Следовательно, для реализации такого потенциала функционирующая правовая система нуждается в специальном анализе, результаты которого, будучи синтезированными в сочетании с теоретическими положениями позволят выйти на новый уровень требований по формированию структуры и содержания, осуществить институционализацию и сформулировать монолитный институт административного надзора.

Социальная эффективность и перспективы развития административного надзора могут быть определены посредством познания его составляющих и совершенствования его нормативно-правовой основы и правового регулирования в сфере его функционирования.

1. *Нормативно-правовые основы организации и функционирования административного надзора.* Административный надзор характеризуется узкой специализацией. Можно выделить множество видов административного надзора¹, и каждому такому виду соответствует определенный набор нормативных правовых актов, образующих подсистемы. Нормы, регламентирующие административный надзор, содержатся в нормативных правовых актах различных форм и разной юридической силы. Как правило, в основе каждой такой подсистемы лежит федеральный закон, в том числе в форме кодифицированного законодательного акта. В некоторых случаях высшим правовым источником является федеральный закон, название которого включает правовые категории «надзор» или «контроль». К ним относятся, например, Федеральные законы от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение

¹ Например, санитарно-эпидемиологический, пожарный, строительный, технический, экологический и т.д.

порядка их выполнения»², от 5 декабря 1998 г. № 183-ФЗ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки»³ и др. Но в большинстве случаев это акты, регламентирующие более широкий круг вопросов (например, Градостроительный кодекс РФ⁴, Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»⁵ или от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»⁶, от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁷ и др.).

² В редакции Федеральных законов от 2 января 2000 г. № 9-ФЗ, от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ, от 30 декабря 2006 г. № 266-ФЗ, от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ, от 8 ноября 2007 г. № 258-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3805; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 29; № 18. Ст. 2117; № 46. Ст. 5553; № 46. Ст. 5554.

³ В редакции Федеральных законов от 10 января 2003 г. № 15-ФЗ, от 16 марта 2006 г. № 41-ФЗ, от 8 ноября 2007 г. № 258-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 5970; 2003. № 2. Ст. 167; 2006. № 12. Ст. 1234; 2007. № 46. Ст. 5554.

⁴ В редакции Федеральных законов от 22 июля 2005 г. № 117-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 210-ФЗ, от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ, от 27 июля 2006 г. № 143-ФЗ, от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ, от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ, от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ, от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ, от 24 июля 2007 г. № 215-ФЗ, от 30 октября 2007 г. № 240-ФЗ, от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ, от 4 декабря 2007 г. № 324-ФЗ, от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ, от 16 мая 2008 г. № 75-ФЗ, от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ, от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16; 2005. № 1. Ст. 16; № 30. Ст. 3128; 2006. № 1. Ст. 10. 21; № 23. Ст. 2380; № 31. Ст. 3442; № 50. Ст. 5279; № 52. Ст. 5498; 2007. № 1. Ст. 21; № 21. Ст. 2455; № 31. Ст. 4012; № 45. Ст. 5417; № 46. Ст. 5553; № 50. Ст. 6237; 2008. № 20. Ст. 2251, 2260; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3604.

⁵ В редакции Федеральных законов от 2 марта 1999 г. № 41-ФЗ, от 25 апреля 2002 г. № 41-ФЗ, от 10 января 2003 г. № 15-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ, от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ, от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873; 1999. № 10. Ст. 1158; 2002. № 18. Ст. 1721; 2003. № 2. Ст. 167; 2004. № 35. Ст. 3607; 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 46. Ст. 5553; 2007. № 49. Ст. 6070.

⁶ В редакции Федеральных законов от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ, от 18 апреля 1996 г. № 32-ФЗ, от 24 января 1998 г. № 13-ФЗ, от 7 ноября 2000 г. № 135-ФЗ, от 6 августа 2001 г. № 110-ФЗ, от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ, от 25 июля 2002 г. № 116-ФЗ, от 10 января 2003 г. № 15-ФЗ, от 10 мая 2004 г. № 38-ФЗ, от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (ред. 29 декабря 2004 г.), от 1 апреля 2005 г. № 27-ФЗ, от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ, от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ, от 25 октября 2006 г. № 172-ФЗ, от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ, от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ, от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649; 1995. № 35. Ст. 3503; 1998. № 4. Ст. 430; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 1. Ст. 25; 2006. № 44. Ст. 4537; 2007. № 43. Ст. 5084.

⁷ В редакции Федеральных законов от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ, от 10 января 2003 г. № 15-ФЗ, от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ, от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ, от 30 декабря 2006 г. № 266-ФЗ, от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ, от 8 ноября 2007 г. № 258-ФЗ, от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ, от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; 2003. № 2. Ст. 167; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 19. Ст. 752; 2007. № 49. Ст. 6070.

Законы первой группы, как правило, регулируют не только контрольно-надзорную деятельность, но и другие вопросы. Так, Федеральный закон «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и ответственности за нарушение порядка их выполнения» устанавливает правила допуска перевозчиков к международным перевозкам, специального допуска к перевозке отдельных видов грузов, определяя обязанности перевозчиков и водителей, устанавливая некоторые требования к организации перевозок (например, положение об использовании тахографов). Собственно о надзоре (называемом контролем) речь идет в одной статье (ст. 11) Федерального закона⁸.

В законах второй группы нормы, регулирующие административно-надзорную деятельность, объединяются в обособленные разделы, как правило, в главы или отдельные статьи. Иногда отдельная глава о надзоре состоит из единственной статьи⁹. В этой группе выделяются источники других отраслей права, например, Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г.

Специфичны нормативные правовые акты Правительства РФ¹⁰, подразделяемые на статусные и процессуальные. В правовом регулировании надзора в сфере обеспечения безопасности дорожного движения выделяется Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»¹¹, которым утверждено Положение о ГИБДД. Здесь процессуальный акт на втором уровне отсутствует.

Третий уровень представляют акты федеральных органов исполнительной власти. Этими актами обеспечивается конкретное распределение полномочий между должностными лицами структурных и территориальных подразделений федеральных органов (в рамках компетенции самих органов, разумеется), а также регламентируются процедуры.

⁸ В редакции Федеральных законов от 2 января 2000 г. № 9-ФЗ, от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ, от 30 декабря 2006 г. № 266-ФЗ, от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ, от 8 ноября 2007 г. № 258-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3805; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 29; № 46. Ст. 5553; Ст. 5554.

⁹ Статья 30 в главе 5 Федерального закона «О безопасности дорожного движения».

¹⁰ Положение об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 15 сентября 2005 г. № 3953 // СЗ РФ. 2005. № 39. Ст. 3953; Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899; 2006. № 22. Ст. 2337; № 52 (ч. 3). Ст. 5587, и др.

¹¹ В редакции Указов Президента РФ от 2 июля 2002 г. № 679, от 3 мая 2005 г. № 497, от 23 апреля 2007 г. № 533, от 3 июля 2008 г. № 1041 // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897; 2002. № 27. Ст. 2679; 2005. № 19. Ст. 1781; 2007. № 18. Ст. 2180; 2008. № 27. Ст. 3250.

2. *Административный регламент — новая форма правового регулирования административного надзора.* Правоотношения, возникающие в связи с осуществлением административного надзора должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, до недавнего времени традиционно регламентировались в положениях или инструкциях. В отдельных случаях регулирование осуществлялось в форме порядков, наставлений, правил, действующих и в настоящее время. Но теперь проблема решается путем принятия административных регламентов¹².

Новое направление в развитии ведомственного нормотворчества обозначено Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679, которым утвержден Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг¹³. В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах»¹⁴ деятельность по разработке и утверждению административных регламентов осуществления государственных функций и оказания государственных услуг должна закончиться в конце 2008 г.

В соответствии с п. 3 названного Порядка административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг определяют сроки и последовательность действий (административные процедуры) федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также его взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг федеральными органами исполнительной власти.

Перечень наиболее приоритетных регламентов, утвержденный Правительственной комиссией по проведению административной реформы¹⁵, согласовывается с Минэкономразвития России. Это условие создает гарантию качества нормативного правового акта.

¹² Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, утвержденный Приказом Минздравсоцразвития России от 24 января 2007 г. № 62 // Российская газета. 2007. № 37. 21 февр.

¹³ В редакции Постановлений Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813, от 4 мая 2008 г. № 331 // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933; 2007. № 50. Ст. 6285; 2008. № 18. Ст. 2063.

¹⁴ В редакции распоряжения Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157-р, Постановления Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 221 // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720; 2008. № 7. Ст. 633; 2008. № 14. Ст. 1413.

¹⁵ Протокол заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 8 ноября 2005 г. № 45 // <http://ar.economy.gov.ru/ru/regions/federal/news/index.php?from4=3&id4=39> (2008. 29 августа).

Впервые в практике обеспечения нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти определены обязательные требования к содержанию административных регламентов по реализации государственных функций.

Административный регламент должен включать следующие обязательные элементы:

юридические факты, являющиеся основанием для начала действия; должностное лицо, ответственное за выполнение действия;

максимальный срок выполнения действия;

обязанности и права должностного лица, в том числе решения, которые могут или должны быть приняты должностным лицом, а при различных вариантах решения — критерии и процедуры выбора вариантов решения;

формы и порядок контроля за принятием решений;

способ фиксации результата выполнения действия, в том числе в электронной форме;

результат действия и порядок передачи результата;

порядок обжалования действия (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе выполнения регламента.

Необходимо признать, что административные регламенты осуществления государственной функции по административному надзору — правовой прорыв в обеспечении законности административно-надзорной деятельности.

3. *Необходимость Общей части института административного надзора.* В соответствии со сложившимися представлениями о структуре отрасли административного права такая правовая общность признается административно-правовым институтом.

Основной массив правоотношений, возникающих по поводу осуществления административного надзора, — отношения с участием надзорного органа, с одной стороны, и объекта надзора, с другой. Эти отношения, по нашему мнению, можно было бы назвать непосредственно административно-надзорными. Кроме того, осуществление административного надзора невозможно без разнообразных обслуживающих отношений, возникающих в связи с организацией надзорной деятельности, в том числе, с внутренним контролем в системе надзорных органов. Актуальными и неисследованными являются отношения, возникающие в связи с истребованием материалов и документов, назначением экспертиз, обжалованием действий и решений надзорных органов и их должностных лиц и др.

Следовательно, необходимы нормы административного права, регламентирующие указанные отношения, обеспечивающие их правовую завершенность (объект, субъекты, содержание, юридический факт как фактическое основание возникновения правоотношения).

Таким образом, можно определить задачи нормативного правового регулирования административного надзора, исходя из предмета регулирования, опосредствующего потребности правовой регламентации. Во-первых,

это закрепление юридических фактов, служащих основаниями возникновения, изменения и прекращения надзорных правоотношений. Во-вторых, определение круга участников надзорных правоотношений. В-третьих, закрепление правового положения участников надзорных отношений. В-четвертых, регламентация административно-надзорных процедур.

Изложенное позволяет определить структуру института административного надзора. Его основу составляют нормы административного права:

- 1) определяющие круг субъектов административно-надзорных правоотношений;
- 2) устанавливающие правовое положение субъектов надзорных правоотношений;
- 3) закрепляющие юридические факты, служащие основаниями для возникновения, изменения и прекращения надзорных правоотношений;
- 4) определяющие методы и формы административного надзора;
- 5) регламентирующие надзорные процедуры;
- 6) определяющие порядок обжалования действий (бездействия) и решений субъектов административного надзора;
- 7) предусматривающие административную ответственность за нарушение требований норм названных выше групп.

4. *Перспективы развития института административного надзора* предопределяются систематизацией норм этого правового института.

Правовой институт административного надзора нуждается в нормативном правовом акте общего характера, который встал бы над всеми «пирамидами», обеспечил бы наполнение Общей части института административного надзора, а также заполнил бы своеобразным «строительным раствором» имеющиеся пробелы на разных уровнях (слоях) наших «пиромид». Это возможно только путем кодификации правового института.

Полагаем, что наиболее приемлемой формой кодификации института административного надзора является федеральный закон или кодекс. Устав, положение или правила неприемлемы, во-первых, ввиду их ведомственного характера, недопустимого для регламентирования деятельности, осуществляемой различными органами исполнительной власти; во-вторых, данный кодифицированный акт неизбежно будет содержать нормы, ограничивающие права и свободы граждан, а такие ограничения возможны, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, исключительно федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Представляется, что данный федеральный закон, который можно назвать «Об административном надзоре», должен содержать следующую структуру:

Преамбула, в которой необходимо определить цель и задачи административного надзора, а также круг общественных отношений, подлежащих регулированию данным федеральным законом.

I. Общие положения.

1.1. Законодательство об административном надзоре.

1.2. Дефиниции специальных юридических терминов, используемых в законодательстве об административном надзоре.

1.3. Принципы административного надзора.

II. Объекты административного надзора.

2.1. Права юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, в отношении которых установлен административный надзор.

2.2. Обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, в отношении которых проводятся мероприятия по надзору.

2.3. Ответственность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, в отношении которых установлен административный надзор.

III. Правовой статус субъектов административного надзора.

3.1. Субъекты административного надзора.

3.2. Правовой статус должностных лиц органов, осуществляющих административный надзор.

3.3. Обязанности должностных лиц, осуществляющих административный надзор.

3.4. Права должностных лиц, осуществляющих административный надзор.

3.5. Ответственность должностных лиц, осуществляющих административный надзор.

IV. Иные участники административно-надзорных правоотношений.

4.1. Специалист.

4.2. Эксперт.

4.3. Переводчик.

V. Административно-надзорное производство.

5.1. Основания и периодичность проведения мероприятий по надзору.

5.2. Возбуждение административно-надзорного производства.

5.3. Порядок проведения надзорного производства.

5.4. Доказательства в административно-надзорном производстве.

5.5. Применение мер административного принуждения.

5.6. Разбирательство в надзорном производстве.

5.7. Решения в административно-надзорном производстве.

5.8. Пересмотр решений в административно-надзорном производстве.

Совершенствование нормативной правовой основы создания и функционирования административного надзора, систематизация правовых норм в этой сфере будут способствовать утверждению законности и правопорядка в Российской Федерации.