

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР

УДК 340.131.4

АДМИНИСТРАТИВНО-НАДЗОРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И СТРУКТУРА

А. В. Мартынов

Нижегородский государственный университет

Поступила в редакцию 28 мая 2009 г.

Аннотация: рассматриваются важные вопросы административно-надзорного производства. Дается определение административно-надзорного производства, исследуются его сущность и содержание. Определяется его место в системе административных производств в административном процессе. Делается вывод, что административно-надзорное производство является видом административно-юрисдикционных производств.

Ключевые слова: административный надзор, административный процесс, административное производство, административно-надзорное производство

Abstract: the article deals with important issues of the supervisory administrative proceeding. A definition is offered for the supervisory administrative proceeding; its essence and contents are subject to analysis. The author defines its place within the system of administrative proceedings in the administrative process. He makes a conclusion that the supervisory administrative proceeding is a type of jurisdictional administrative proceedings.

Key words: administrative supervision, administrative process, administrative proceeding, supervisory administrative proceeding.

Административное производство занимает одно из центральных мест в административном (управленческом) процессе. Это подтверждается тем, что важным направлением проведения современной административной реформы является «совершенствование действующей системы контроля и надзора, направленное на дальнейшее сокращение административных ограничений предпринимательской деятельности»¹.

На наш взгляд, изучение сущности и видов административно-надзорных производств позволит более полно охарактеризовать административно-процессуальную деятельность: выявить ее характерные особенности и установить свойства элементов административного процесса.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «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» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 г. № 157-р; постановления Правительства РФ от 28. 03. 2008 г. № 221) // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720; СЗ РФ. 2008. № 7. Ст. 633; СЗ РФ. 2008. № 14. Ст. 1413.

Как не бесосновательно отмечается И. Ш. Киялсхановым, осуществление контрольной и надзорной деятельности также требует закрепления определенной последовательности действий. Основой контрольно-надзорного производства является контрольное правоотношение — общественное отношение, возникающее в связи с проведением контроля в различных сферах общественной деятельности, урегулированное нормами права².

Следует также отметить, что при рассмотрении различных видов административных производств существует несколько точек зрения ученых в области административного права относительно того, к какому виду административных производств или административному процессу относится административно-надзорное производство.

Так, по мнению Д. Н. Бахраха, административно-надзорные производства должны включаться в административно-правонаделятельный (оперативно-распорядительный) процесс³. Его позицию разделяют и некоторые другие ученые, например Н. В. Макарейко⁴. Ю. Н. Стариков указывает, что административно-надзорное производство является составной частью административно-юрисдикционного процесса⁵. С точки зрения Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявского, административный надзор относится к административно-процедурной деятельности, т. е. является видом административно-процедурного производства⁶. П. И. Кононов включает его в «административно-принудительный процесс»⁷. Д. В. Осинцев, используя такой критерий классификации административных производств, как «юридические последствия применяемых в результате процессуальной деятельности средств административно-правового регулирования», считает «надзорное (контрольное) производство» разновидностью правоприменительного производства по принятию праводостоверительных актов⁸.

Представляется крайне интересной позиция авторов учебника «Административное право России» под редакцией П. И. Кононова, В. Я. Кикотя,

² См.: Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. И. Ш. Киялсханова. М., 2004. С. 378.

³ См.: Бахрах Д. Н., Татарян В. Г. Административное право России : учебник. М., 2009. С. 312.

⁴ См.: Макарейко Н. В. Административно-процессуальное право : учебное пособие. М., 2008. С. 23.

⁵ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. М., 2009. С. 666.

⁶ См.: Административное право России : учебник / Б. Н. Габричидзе и др. М., 2009. С. 666.

⁷ См.: Кононов П. И. Административный процесс в России : проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001. С. 246—249; Кононов П. И. Административный процесс : подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. 2001. № 6. С. 23—24.

⁸ См.: Осинцев Д. В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации : монография. Екатеринбург, 1999. С. 29—30.

И. Ш. Килясханова. Они выделяют в структуре административно-охранительного процесса контрольно-наблюдательное (контрольное, надзорное) производство и ограниченное административно-наблюдательное (контрольное, надзорное) производство. Первое представляет урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по осуществлению полного комплекса проверочных мероприятий в отношении индивидуально определенных физических лиц и организаций по всем или по большинству вопросов, образующих предмет соответствующего вида наблюдения. Второе включает деятельность компетентных административных органов по осуществлению в отношении индивидуально определенных физических лиц или организаций полного или частичного комплекса проверочных мероприятий по ограниченному кругу вопросов, образующих предмет соответствующего вида наблюдения⁹.

Однако, на наш взгляд, принципиальное значение имеет отнесение административно-надзорного процесса к двум формам административно-процессуальной деятельности: административно-процедурной либо административно-юрисдикционной.

Административно-надзорное производство служит процессуальной формой реализации административного надзора. Под ним мы понимаем особую форму осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанной с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчиненных государственных органов власти и их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан¹⁰.

При этом административный надзор включает осуществление трех основных административно-процессуальных действий: наблюдение, проверка и принятие мер административного принуждения. Выделяются и другие надзорные административно-процессуальные действия, например, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности¹¹, выявление, просмотр, посещение, сопоставление и т. п.¹²

⁹ См.: Административное право России : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П. И. Конова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Килясханова. М., 2009. С. 440—441.

¹⁰ См.: Мартынов А. В. Административный надзор : современное понимание и содержание // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2008. № 2 (5). С. 127—138.

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «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» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 г. № 157-р; постановления Правительства РФ от 28.03.2008 г. № 221) // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720; СЗ РФ. 2008. № 7. Ст. 633; СЗ РФ. 2008. № 14. Ст. 1413.

¹² См.: Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 599.

В юридической литературе, посвященной вопросам административного процесса, главным отличительным критерием административно-процедурного и административно-юрисдикционного процессов или производств указывается наличие административного спора (конфликта) между сторонами публично-правового отношения.

Как отмечает Ю. М. Козлов, такие споры можно разделить на четыре группы. Во-первых, административно-правовые споры могут возникать в связи со сложившимся у одной из сторон административно-процессуального отношения представлением о том, что ее права и законные интересы нарушаются либо тем или иным образом ущемляются действиями второй стороны (например, при обжаловании неправомерных управленческих действий или решений). Как правило, такого рода споры возникают по инициативе управляемой стороны, испытывающей на себе управляющее воздействие того или иного субъекта исполнительной власти и считающей это воздействие дефектным. Во-вторых, административно-правовые споры могут возникать и по инициативе управляющей стороны (например, при возбуждении дела о привлечении гражданина к административной ответственности). В-третьих, административно-правовые споры между различными субъектами управления (например, между исполнительными органами одного или различного уровня). В-четвертых, административно-правовые споры могут иметь место и в случаях, когда то или иное дело возникает по инициативе специальных правоохранительных органов (например, при опротестовании органами прокуратуры актов или действий исполнительных органов)¹³.

Кроме «наличия административно-правового спора», известным ученым в области административного права М. С. Студеникиной выделяются и другие специфические особенности административно-юрисдикционного производства: а) правоохранительная направленность; б) содержанием его является рассмотрение административного дела; в) в результате рассмотрения дела дается правовая оценка поведения участников правоотношения; г) по итогам рассмотрения могут быть применены меры государственного принуждения; д) индивидуальное дело, рассматриваемое в форме административно-юрисдикционного производства, может возникнуть по инициативе любой стороны, в том числе и властной стороны правоотношения; е) в качестве властной стороны может выступать не только орган исполнительной власти, но и суд¹⁴.

Процедурное производство (процесс), в отличие от административно-юрисдикционного производства, не содержит административно-правового спора; результатом процедурного производства является не применение мер государственного принуждения, а выдача органами

¹³ См.: Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. М., 2005. С. 408—409.

¹⁴ См.: Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2008. С. 736.

исполнительной власти соответствующих разрешений, издание индивидуальных правовых актов, с помощью которых обеспечивается нормальная работа органов управления, удовлетворение прав и законных интересов физических и юридических лиц¹⁵.

Таким образом, важнейший вопрос, ответ на который нам позволит отнести административно-надзорное производство к административно-процедурному процессу или административно-юрисдикционному процессу, состоит в том, является ли предметом данного административно-производства административно-правовой спор?

По нашему мнению, в процессе осуществления административного надзора всегда предполагается разрешение административно-правового спора. Так, «наблюдение как процесс слежения за кем-либо или чем-либо содержит оценку (моральную, юридическую) одним человеком другого, что оказывает огромное воздействие на последнего. Сознание человека, что его действия находятся под наблюдением, что они подвергаются или будут подвергнуты оценке вне привычного для него круга родственников и знакомых, порождает в действующем такое чувство (осторожности, страха, ответственности), которое побуждает вести его правомерно. Административный надзор в «чистом» виде, то есть без контактов надзорного органа с поднадзорными объектами, предупреждает, пресекает, не дает «отклоняющемуся» поведению трансформироваться в правонарушение или преступление»¹⁶. Однако предметом административно-правового спора может быть не само по себе наблюдение, а его результаты, т.е. выявленные отклонения нормального режима функционирования поднадзорного объекта, представляющие угрозу безопасности, либо нарушения действующего законодательства, в том числе и нормативно-технических документов. В этом случае результатом соответствующего наблюдения будет принятие мер административного принуждения, т.е. непосредственная реализация юрисдикционных полномочий.

Проверка, как вторая необходимая часть административно-надзорной деятельности, представляет «собой единичное контрольно-надзорное действие или исследование состояния дел на определенном участке деятельности проверяемой организации»¹⁷. В Федеральном законе РФ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» также дается определение «проверки» как совокупности проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и ре-

¹⁵ См.: Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие. М., 2002. С. 166.

¹⁶ Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 603.

¹⁷ Бровкина Н. Д. Контроль и ревизия : учеб. пособие / под ред. М. В. Мельник. М., 2009. С. 132.

лизуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.

Под мероприятиями по контролю понимается действия должностного лица или должностных лиц органа государственного контроля (надзора) либо органа муниципального контроля и привлекаемых в случае необходимости в установленном законом порядке к проведению проверок экспертов, экспертных организаций по рассмотрению документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, по обследованию используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов, по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, по проведению их исследований, испытаний, а также по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда¹⁸.

В данном случае не только результаты проверки, но и сам факт ее проведения могут быть предметом административно-правового спора (ч. 2 ст. 20, п. 4 ст. 21 указанного Федерального закона). 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 отношений.

Таким образом, наиболее правильной может считаться позиция Ю. Н. Старилова, относящего административно-надзорное производство к административно-юрисдикционной деятельности (процессу).

В этом ракурсе можно сформулировать определение административно-надзорного производства.

Административно-надзорное производство является видом административно-юрисдикционных производств, представляющим собой совокупность взаимосвязанных административно-процессуальных норм, регулирующих порядок совершения административно-надзорных действий (наблюдение, проверка, применение мер административного принуждения и т. д.), в результате которых реализуются государственно-управленческие функции по обеспечению законности, конституци-

¹⁸ Статья 2 Федерального закона РФ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Рос. газ. 2008. № 4823. 30 дек.; (в ред. Федерального закона от 28 апреля 2009 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 27 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля») // Рос. газ. 2009. № 4900. 30 апр.

онных прав и свобод граждан, безопасности в деятельности организационно неподчиненных государственных органов власти и их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан.

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 нашему мнению, можно представить следующим образом:

1) нормативные правовые источники административно-надзорного производства;

2) нормативно установленные задачи и цели административно-надзорного производства;

3) принципы административно-надзорного производства;

4) субъекты (участники) административно-надзорного производства;

5) стадии административно-надзорного производства;

6) административно-процессуальные действия, осуществляемые в процессе административно-надзорного производства (административно-надзорные процедуры).

Рассмотрим более подробно каждый элемент структуры административно-надзорного производства.

1. Нормативные правовые источники административно-надзорного производства представляют собой многоуровневые нормативно-правовые акты, имеющие единый предмет административно-правового регулирования. К ним относятся: федеральные законы (в том числе кодексы); подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые Президентом РФ и Правительством РФ, а также федеральными органами исполнительной власти; законы субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты, принимаемые главами субъектов Российской Федерации, исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Отдельные вопросы осуществления административно-надзорного производства могут регулироваться международными актами, нормативными актами территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти, нормативными актами органов и должностных лиц местного самоуправления.

Немаловажную роль в нормативно-правовом регулировании административно-надзорного производства занимают административные регламенты по осуществлению функции контроля и надзора. Административный регламент — это нормативный документ, утверждаемый федеральными органами исполнительной власти, в котором устанавливаются сроки и последовательность административных процедур и административных действий федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие федерального органа

на исполнительной власти с физическими и юридическими лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции¹⁹.

2. Нормативно установленные задачи и цели административно-надзорного производства обычно фиксируются в профильных федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих вопросы осуществления административного надзора. К примеру, в Федеральном законе РФ от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», зафиксированы следующие цели административного надзора в сфере обеспечения промышленной безопасности: а) обеспечение безопасной эксплуатации опасных производственных объектов; б) предупреждение аварий на опасных производственных объектах; в) обеспечение готовности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, к локализации и ликвидации последствий указанных аварий²⁰.

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ²¹ и Постановлением Правительства РФ «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» от 1 февраля 2006 г.²² основными задачами государственного строительного надзора является проверка соответствия выполняемых работ в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации (п. 2 ст. 54 Градостроительного кодекса РФ). В случае отсутствия технических регламентов в предмет государственного строительного надзора входит проверка соответствия выполняемых работ требованиям строительных норм и правил, федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, правил безопасности, государственных стандартов, других нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих обязательному исполнению при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства.

Согласно Федеральному закону РФ «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ²³ и Постановлению Правительства РФ «О

¹⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933; СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6285; СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2063.

²⁰ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588; СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348; СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 167; СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607; СЗ РФ. 2005. № 19. Ст. 1752; СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5498.

²¹ СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16 (с посл. изм. от 16 мая 2008 г. № 75-ФЗ).

²² СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 774; СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 744.

²³ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649 (с посл. изм. и доп. от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ).

государственном пожарном надзоре» от 21 декабря 2004 г. № 820²⁴, основной задачей государственного пожарного надзора является защита жизни и здоровья граждан, их имущества, государственного и муниципального имущества, а также имущества организаций от пожаров и ограничения их последствий.

3. Принципами административно-надзорного производства являются основополагающие идеи, исходные начала, определенные правила, закрепленные в нормах права или разработанные в научных доктринах, позволяющие определить характерные особенности административного надзора как формы контрольной власти и универсального способа публичного управления.

К административно-надзорному производству применяются такие же принципы, которые используются для осуществления административного надзора как института административного права.

Для административного надзора будут характерны как общие, так и специальные принципы, которые можно классифицировать, исходя из принятых критериев деления принципов права. Общие принципы отражают характерные общие особенности административного надзора. Они, в свою очередь, подразделяются на правовые и организационные. Специальные принципы административного надзора характеризуют его внутреннее содержание, служат основой для его структурных элементов. Их можно подразделить на материальные и процессуальные.

Материальные принципы административного надзора характеризуют статус субъектов административного надзора. Этими субъектами могут быть соответствующие государственные органы исполнительной власти и их должностные лица. К таким принципам следует отнести: 1) принцип наделения государственного органа функцией административного надзора; 2) принцип нормативно-правового закрепления предмета административного надзора; 3) принцип финансирования за счет средств соответствующих бюджетов проводимых органами административного надзора проверок; 4) принцип разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного надзора, 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; 5) принцип соответствия предмета проводимого административно-надзорного мероприятия компетенции органа государственного надзора; 6) принцип недопустимости взимания органами государственного надзора с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей платы за проведение административно-надзорных мероприятий; 7) принцип ответственности органов государственного надзора и их долж-

²⁴ СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5491 (в ред. Постановления Правительства РФ от 19 октября 2005 г. № 629).

ностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного надзора.

Процессуальные принципы непосредственно регламентируют общие правила осуществления административно-надзорного производства. Такими принципами являются: 1) принцип равенства граждан перед законом; 2) принцип презумпции невиновности физического лица и презумпция добросовестности юридического лица; 3) принцип проведения проверок в соответствии с полномочиями органа административного надзора и их должностных лиц; 4) принцип объективности при осуществлении административного надзора; 5) принцип свободы оценки доказательств, полученных при осуществлении административного надзора, запрет на использование доказательств, полученных с нарушением закона; 6) принцип осуществления административно-надзорных мероприятий в строго процессуальной форме на основании административных регламентов; 7) принцип учета административно-надзорных мероприятий, проводимых ранее органами государственного надзора; 8) принцип периодичности и оперативности проведения административно-надзорных мероприятий; 9) принцип проведения административно-надзорных мероприятий уполномоченными должностными лицами; 10) принцип установления обжалования результатов административного надзора в административном либо судебном порядке.

4. В административном надзорном производстве необходимо выделять две группы субъектов. Их можно условно разделить на субъектов и участников административно-надзорного производства. Первые — это государственные органы исполнительной власти и их должностные лица, наделенные полномочиями по осуществлению функции административного надзора. Вторая группа — это участники административно-надзорного производства, в отношении которых могут осуществляться административно-надзорные действия. К ним относятся: граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства; государственные органы, предприятия, учреждения; органы местного самоуправления; общественные объединения и иные негосударственные организации, предприятия и учреждения; государственные служащие; служащие общественных объединений и иных негосударственных организаций.

При этом граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, образующие наиболее многочисленную группу субъектов административно-надзорного производства, могут участвовать в нем в качестве: а) стороны административного спора, заявившей в органе, правомочном разрешать управленческое дело, требование о защите нарушенного или оспариваемого права; б) лица, в отношении которого ведется административно-надзорное производство; в) уполномоченного представителя организации; г) потерпевшего, которому административным правонарушением причинен моральный, физический или

материальный ущерб; д) защитника прав и интересов других лиц или лица; е) свидетеля, понятого, переводчика, специалиста, эксперта²⁵.

5. Вопрос о стадиях административно-надзорного производства имеет теоретический и практический характер. Под стадией административного производства обычно понимается относительно обособленная часть административного производства, состоящая из объединенных ближайшими целями и задачами производства действий участников процесса, результаты которой имеют значение для решения по административному делу в целом и оформлены соответствующим процессуальным документом²⁶. С точки зрения Ю. А. Тихомирова, стадии различаются непосредственными целями и задачами, особым кругом участников и спецификой их правового статуса, комплексом процессуальных действий, кругом юридических фактов, правовыми результатами и их процессуальным оформлением²⁷.

В современной теории административного права обычно выделяются три логически связанных между собой стадии, включаемых в состав административного производства: а) анализ ситуации; б) рассмотрение дела и принятие решения; в) исполнение принятого решения²⁸. Между тем, как отмечает В. А. Юсупов, общие стадии присутствуют во всех видах административных производств. Но правоприменительная деятельность органов управления может иметь и иную структуру, состоящую из двух, трех, четырех и более стадий²⁹. Это связано с усложненной процедурой рассмотрения определенных категорий дел³⁰.

На наш взгляд, к усложненным административным производствам также относится и административно-надзорное производство. Следовательно, количество и виды стадий должно отличаться от общих (простых) административных производств. Так, И. Ш. Киялсхановым выделяются пять стадий: 1) выбор объекта и способа осуществления контроля; 2) наблюдение и проверка с целью выявления фактического состояния дел; 3) анализ (сопоставление фактического исполнения и намеченных в программе целей, оценка допущенных нарушений и несоответствий); 4) выработка и принятие решений, рекомендаций по улучшению положения дел либо информирование компетентного орга-

150 ²⁵ См.: Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. И. Ш. Киялсханова. М., 2004. С. 380—382.

²⁶ См.: Федощев А. Г., Федощева Н. Н. Административно-процессуальное право в схемах и определениях : учеб. пособие. М., 2008. С. 10; *Безденежных В. М.* Административное право : краткий курс. М., 2006. С. 132.

²⁷ См.: Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров. М., 2008. С. 602.

²⁸ См.: Аверина Е. А. Административное право России в вопросах и ответах : учеб. пособие. М., 2006. С. 179; Бахрах Д. Н., Татарян В. Г. Административное право России : учебник. М., 2009. С. 318—319.

²⁹ См.: Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 35.

³⁰ См.: Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс. М., 2008. С. 602.

на в выводах по улучшению; 5) исполнение решения, которое поможет избежать нарушения права в будущем³¹.

С нашей точки зрения, нельзя согласиться с подобными структурами административно-надзорного производства. Как показывает проведенное нами детальное изучение действующих административных регламентов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выделяются три основных стадии административно-надзорного производства.

Первая стадия: возбуждение административно-надзорного производства.

Например, Приказом МВД РФ от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении административного регламента МВД РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения»³² установлено, что «исполнение сотрудниками конкретных административных процедур должно осуществляться непосредственно после наступления юридического факта, являющегося основанием для начала соответствующего юридического действия...» (п. 34 Административного регламента).

Это является важным признаком того, что начинается административно-надзорное производство с его возбуждения, т.е. принятие решения о начале активных действий после наступления юридического факта, указанного в законе. К примеру, юридическим фактом, являющимся основанием для организации исполнения государственной функции по контролю и надзору в области пожарной безопасности на объектах надзора, являются: а) сведения государственного реестра опасных производственных объектов об осуществлении деятельности юридического лица по эксплуатации опасного производственного объекта, на котором ведутся горные работы, в том числе работы в подземных условиях; б) официальные заявления (сообщения) юридических лиц о намерении осуществлять деятельность по разработке месторождений полезных ископаемых; в) сведения, подтверждающие ввод опасного производственного объекта в эксплуатацию; г) сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на несоблюдение требований пожарной безопасности, и др.³³.

Вторая стадия: принятие решения в административно-надзорном производстве.

³¹ См.: Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. И. Ш. Кияхсанова. М., 2004. С. 385.

³² Зарегистрировано в Минюсте РФ 18 июня 2009 г. № 14112; Рос. газ. 2009. 7 июля.

³³ См.: Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 30 октября 2008 г. № 281 «Об утверждении административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах» (зарегистрирован в Минюсте 12 декабря 2008 г. № 12839).

На данной стадии происходит соби́рание и оценка доказательств; они заканчиваются процессуальным оформлением результатов произведенных административных действий. Например, по результатам проведенной проверки составляется акт проверки соблюдения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем законодательства в области охраны окружающей среды и атмосферного воздуха. К акту прилагаются акты об отборе образцов (проб) продукции, обследовании объектов окружающей среды, протоколы (заключения) проведенных исследований (испытаний) и экспертиз, объяснения должностных лиц органов государственного контроля (надзора), работников, на которых возлагается ответственность за нарушения обязательных требований, и другие документы или их копии, связанные с результатами мероприятия по контролю³⁴.

Третья стадия: пересмотр решений, принятых в рамках административно-надзорного производства (рассмотрение жалоб и обращений).

В соответствии с пп. 2 и 4 ст. 21 Федерального закона РФ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель юридического лица, индивидуальный предприниматель имеют право получать от органа государственного контроля (надзора), их должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки, а также иные предусмотренные законом сведения (информацию); действия (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции по контролю или надзору могут быть обжалованы в административном и (или) судебном порядке³⁵.

Таким образом, на данной стадии обеспечивается рассмотрение обращений субъектов, в отношении которых осуществляется административный надзор, и происходит пересмотр решений, принятых в административно-надзорном производстве.

6. Административно-процессуальные действия являются заключительным элементом структуры административно-надзорного производства.

В основе любого административного производства лежит четко определенная последовательность и логическая взаимосвязь отдельных административно-процессуальных действий. Они представляют собой правовую форму реализации субъектами административно-процессуальных отношений предоставленных им прав и возложенных обязанностей на основе соответствующих норм материального права. В результате совершения административно-процессуальных действий реализуется компетенция властных субъектов управления, а невластные субъекты

³⁴ См.: Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 31 октября 2008 г. № 300 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха» (зарегистрирован в Минюсте РФ 5 марта 2009 г. № 13483).

³⁵ См.: Рос. газ. 2008. № 4823. 30 дек.; Рос. газ. 2009. № 4900. 30 апр.

могут реализовать или защитить свои субъективные права. К таким административно-процессуальным действиям относятся составление административных протоколов, проведение государственной регистрации, осуществление властных распорядительных и контрольных мероприятий, выдача официальных документов, разрешающих осуществлять определенный вид деятельности³⁶.

Как верно подчеркивает М. Я. Масленников, «форма административно-процессуальных действий — это внешнее, объективное и обязательное выражение содержания административного процесса, не допускающее вариантов действий субъектов правоприменения³⁷. Тем самым форма и содержание того или иного административно-процессуального действия отражается в принятом административном регламенте, являющемся его нормативно-правовым источником. Система последовательно совершаемых уполномоченными субъектами административно-процессуальных действий, оформляемых в промежуточных и окончательных решениях по каждому административному делу, может рассматриваться в качестве административной процедуры³⁸.

Форма или описание каждого административно-процессуального действия должны содержать следующие обязательные элементы: а) юридические факты, являющиеся основанием для начала административного действия в рамках административно-надзорного производства; б) сведения о должностном лице, ответственном за выполнение административного действия; в) содержание административного действия, продолжительность и (или) максимальный срок его выполнения; г) критерии принятия решений; д) результат административного действия и порядок передачи результата, который может совпадать с юридическим фактом, являющимся основанием для начала исполнения следующего административного действия; е) способ фиксации результата выполнения административного действия, в том числе в электронной форме, содержащий указание на формат обязательного отображения административного действия, в том числе в электронных схемах.

³⁶ См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Ч. 2., книга вторая : *Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция.* Воронеж, 2001. С. 19.

³⁷ См.: *Масленников М. Я.* Российский административный процесс : триединство процессуальной нормы, содержания и формы // *Административное право и процесс.* 2008. № 2. С. 2—9.

³⁸ См.: *Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право. С. 681.

Нижегородский государственный университет

Мартынов А. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, юридического факультета
E-mail: docpred@yandex.ru
Тел.: 8(8312) 188-602

Nizhny Novgorod State University
Martynov A. V., Candidate of Legal Science, Associate Professor of the Constitutional and Administrative Law Department of the Law Faculty
E-mail: docpred@yandex.ru
Tel.: 8(8312) 188-602