А.В. Мартынов

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА В РОССИИ

Административно-процессульное исследование

Под научной редакцией
Заслуженного деятеля науки Российской Федерации,
доктора юридических наук, профессора Ю.Н. Старилова

Монография

nota bene

Москва, 2010 г.

ББК 67
М 29

Рецензенты:

Дугенец Александр Сергеевич
доктор юридических наук, профессор;

Кононов Павел Иванович
доктор юридических наук, профессор.

М 29 А.В. Мартынов

Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Монография. — Москва: NOTA BENE, 2010. — 548 с.

ISBN 5-8188-0167-5

В книге рассмотрены важные вопросы правового регулирования административного надзора в России, в частности, проанализированы нормативно-правовые акты, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Выявлены практические проблемы функционирования контрольно-надзорных органов, и сделаны предложения по совершенствованию их работы. Книга представляет интерес для студентов, ученых в области права и должностных лиц контрольно-надзорных органов.

ББК 67

ISBN 5-8188-0167-5

© Мартынов А.В., 2010;
© Издательство ООО «НБ-Медиа», оригинал-макет, 2010.

Предисловие

Современное состояние российского общества требует дальнейшего укрепления законности во всех сферах жизнедеятельности, в том числе в сферах, связанных с обеспечением законности и безопасности. В условиях проведения очередной административной реформы (в 2006-2010 гг.) необходимо постоянно совершенствовать механизм правовой защиты конституционных прав и свобод граждан, законных интересов предпринимателей и организаций. При этом существенные правовые и экономические преобразования не должны негативно сказываться на безопасности граждан и не должны причинять ущерб субъектам экономической деятельности. Следовательно, обеспечение законности и безопасности на территории РФ является не самоцелью государства, а разумной и необходимой гарантией благополучия всех его граждан.

Однако как было отмечено Президентом РФ Д.А. Медведевым, проводимые преобразования в государственном управлении «качественно не улучшили оценки инвесторами делового климата в России. По данным Всемирного банка, в рейтинге стран с благоприятными условиями для ведения бизнеса Россия находится на 120-м месте из 183. Для исправления ситуации необходимо преодолевать такие негативно влияющие на инвестиционный климат факторы, как низкое качество государственного и местного самоуправления, неэффективное правоприменение, коррупция и экономическая преступность, чрезмерное администрирование, технические, информационные и другие барьеры, монополизм»[1].

Согласно Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г., утвержденной Президентом РФ 13 мая 2009 г., одним из важных направлений обеспечения государственной и общественной безопасности является укрепление режима безопасного функционирования

[1] Стенографический отчет о совещании по проблемам инвестиционного климата в России. 2 февраля 2010 г. Москва. Кремль // http:/news.kremlin.ru/trabscripts/6769

предприятий, организаций и учреждений оборонно-промышленного, ядерного, химического и атомно-энергетического комплексов страны, а также объектов жизнеобеспечения населения[2]. В этом процессе играет существенную роль обеспечение безопасной эксплуатации опасных производственных объектов. Именно с помощью механизма правового регулирования этих объектов определяются правовые и технические средства, с помощью которых устраняются угрозы безопасности в тех или иных сферах жизнедеятельности, связанных с промышленным производством, добычей полезных ископаемых, эксплуатацией гидротехнических сооружений и т.д.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р[3], реализация направлений макроэкономической политики, касающихся формирования институциональной среды инновационного развития, снижения инфляции, создания условий для улучшения качества жизни населения и повышения национальной конкурентноспособности, во многом обеспечивается конкурентной политикой. Как отмечено там же, достижение конкурентной политики предполагает решение следующих задач: общее улучшение конкурентной среды за счет сокращения необоснованных внутренних и внешнеторговых барьеров, создания механизмов предотвращения избыточного регулирования, развития транспортной, информационной, финансовой, энергетической инфраструктуры и обеспечения ее доступности для участников рынка.

Безусловно, акцентирование внимания со стороны государства на проблемы неэффективности контрольно-надзорной деятельности стало возможным после трагических событий, произошедших в последнее время в стране (авария на Саяно-Шушенской ГЭС; пожар в ночном клубе в г.Перми, пожар на угольно-добывающей шахте «Распадская» и т.д.). Однако задача государства состоит не в том, чтобы констатировать уже произошедшие негативные события, а предусмотреть возможность их предотвращения в будущем. Тем самым, отсутствие оптимизации контрольно-надзорных функций делает невозможным выполнение возложенных обществом на государство задач по обеспечению безопасности граждан.

---

[2] П. 40 Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной Президентом РФ 13 мая 2009 г. //http://www.kremlin.ru/text/docs/2009/05/216229.shtml (последнее посещение сайта 14.07.2009 г.).

[3] СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

При этом нерешенность проблем в сфере публичного управления по оптимизации контрольно-надзорных функций остается глобальной политико-правовой проблемой, влияющей на развитие всей системы исполнительной власти. Вопросы контроля и надзора обсуждаются на самом высоком уровне (Президентом РФ, Председателем Правительства РФ, другими высшими должностными лицами). И тот факт, с какой тревогой и эмоциональностью затрагиваются данные вопросы, свидетельствует о важности и чрезвычайной актуальности этой проблемы.

Например, об этом говорит в достаточно жесткой форме Председатель Правительства РФ В.В. Путин: «Сегодня большинство контрольных процедур, к сожалению опять же, носит формальный характер. Это, как правило, проверки без всяких проверок или это инструмент «для выбивания мзды». Такое положение дел, конечно, не может устраивать ни граждан, ни представителей бизнеса, ни государство. И если мы хотим улучшить деловой климат, а мы должны это сделать, если мы хотим стимулировать средний и малый бизнес, надо менять процедуры, а главное, содержание самого контроля и надзора»[4]. «Важно устранить почву для использования надзорных процедур как инструмента некачественной конкуренции и административного давления на бизнес. Но с другой стороны, и это тоже нужно иметь в виду, надо ощутимо повысить уровень ответственности для недобросовестных предпринимателей, которые соблюдают свои личные интересы, но не собираются и не соблюдают общенациональные стандарты качества и безопасности»[5].

О низкой ответственности представителей бизнеса говорят и другие представители действующей власти. Так, Н.Г. Кутьин — руководитель Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору России в связи с авариями, произошедшими в последние годы, отмечает «низкую ответственность, (а скорее, безответственность) в вопросах обеспечения безопасности представителей бизнеса. И это несмотря на снижение давления на них со стороны Ростехнадзора и других надзорных органов. Так, о превышении норматива, о перегрузках в работе гидроагрегата на Саяно-Шушенской ГЭС знали практически все работающие, но молчали. Ответственные лица не принимали никаких мер для улучшения положения, а эксплуатирующая организация не пре-

[4] Информация с заседания Правительства РФ от 19.01.2010 г. Интернет ресурс/ http://premier.gov.ru/ events/ news/9041

[5] Там же.

кращала работу в аварийных условиях. Экспертное заключение о промышленной безопасности объектов станции не отражало их реального состояния»[6].

Президент РФ Д.А. Медведев, давая оценку событиям в Перми также указывает на недостатки как со стороны предпринимателей, так государства: «У нас вследствие разгильдяйства, я сказал бы даже раздолбайства такого, которое превратилось уже в государственную угрозу, происходит огромное количество чрезвычайных ситуаций: и на дорогах, и в пожарах люди гибнут. Последний случай, который произошёл в Перми, просто за гранью добра и зла»[7]; «То, что хозяева и устроители этого шоу — безответственные мерзавцы, это понятно. Но нужно посмотреть и на роль государственных структур, в том числе и федеральных структур. Если они дают предписания, на эти предписания плюют, то тогда нужно поставить вопрос о том, что их предписания неэффективны. И в этом случае они просто не справляются со своими обязанностями»[8].

Реакцией государства на события в ночном клубе «Хромая лошадь» в г. Перми стали многочисленные проверки объектов массового пребывания людей органами пожарного надзора. Всего по стране было проведено 18800 мероприятий на 17750 объектах. По результатам проверок соблюдения требований пожарной безопасности было выявлено более 166 тысяч разного рода нарушений; привлечено к административной ответственности 4 тысячи юридических лиц и более 8 тысяч должностных лиц; принято решение о приостановке деятельности 2729 объектов[9].

Показательными также являются и статистические данные об отсутствии нормального, надлежащего и эффективного государственного управления в сфере экономики. Так, только лишь прокурорами в 2008 г. в сфере экономики выявлено около 1,3 млн. нарушений законов, что на 25,6% больше, чем в 2007 году, в том числе 1,1 млн. незаконных правовых актов (+11,3%), подавляющее большинство которых опротестовано. В целях устранения нару-

---

[6] Заседание Общественного совета при Ростехнадзоре // Промышленная безопасность. 2009. № 10. С. 4.

[7] Доклад Генерального прокурора РФ Ю.А. Чайки Президенту Д.А. Медведеву о ходе расследования причин пожара в Перми // http:// news.kremlin.ru/news/62

[8] Там же. // http:// news.kremlin.ru/news/6273

[9] Рабочая встреча Президента РФ Дмитрия Медведева с министром по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Сергеем Шойгу // http:// news.kremlin.ru/news/6273

шений законодательства внесено в соответствующие органы 167,6 тыс. представлений (+44%). По инициативе прокуроров 78,9 тыс. виновных привлечено к дисциплинарной ответственности (103,9%) и 59,5 тыс. — к административной ответственности (40%), предостережены о недопустимости нарушения законов 53,4 тыс. должностных лиц (+42,7%). Заявлено в суды 360,8 тыс. исков на сумму 2,9 млн. рублей, из которых удовлетворено свыше 2,5 млн. рублей. Направлено 16,7 тыс. материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, по которым возбуждено 7,6 тыс. уголовных дел.

О массовости правонарушений в сфере экономики свидетельствуют и данные органов административной юрисдикции: в 2008 г. возбуждено 3,0 млн. дел об административных правонарушениях, наложено штрафов на сумму более 21 млрд. рублей (в 2007 г. возбуждено 2,9 млн. дел об административных правонарушениях, наложено штрафов на сумму более 15 млрд. рублей)[10].

Итогом многочисленных нарушений действующего законодательства РФ в сфере экономики и безопасности, в том числе: отсутствие надлежащего регулирования многих сфер экономической деятельности; безответственность чиновников и многочисленные административные барьеры, становятся благоприятной почвой для коррупции, которая повлечет за собой не только разграбление нашего государства, но и крупные аварии с многочисленными человеческими жертвами.

По словам Руководителя Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору России Н.Г. Кутьина: «Одним из важнейших условий устойчивого развития страны и повышения качества жизни населения является обеспечение функционирования и развития соответствующего требованиям нового времени топливно-энергетического комплекса — динамично развивающегося, финансово устойчивого, экономически эффективного и соответствующего экологическим требованиям, оснащенного передовыми технологиями»[11]*. По мнению аналитиков журнала «Профиль»*

---

[10] Шалыгин Б.И. Состояние законности в сфере административных правонарушений, работа органов прокуратуры и органов, наделенных административной юрисдикцией по предупреждению нарушений законодательства // Административное право. 2009. № 3. СПС КонсультантПлюс.

[11] Кутьин Н.Г. Организация надзора и контроля в топливно-энергетическом комплексе в условиях кризиса: проблемы и пути решения // Энергонадзор и энергобезопасность. 2009. № 2. С. 8-14.

«прямой годовой экономический ущерб вследствие антропогенных воздействий на окружающую среду в середине 1990 гг. составлял примерно 10-11% ВВП. В 2005 г. он вырос до 13-14% в год, а в настоящее время рост негативных воздействий на окружающую среду обогнал рост экономики. Как прогнозируют эксперты, в будущем при попытках России встроиться в мировую экономику экологические требования, установленные ЕС и ВТО, не удастся обойти не только товарам нового поколения, но и товарам традиционного экспорта. Поэтому, если мы хотим быть полноправно представленными на мировом рынке, то надо разрабатывать нормирование экологических параметров современных технологий, которые соответствовали бы международным стандартам»[12].

Таким образом, именно государственный надзор в настоящее время является одним из условий эффективной борьбы с чрезвычайными ситуациями, является способом и средством обеспечения законности, защиты конституционных прав и свобод граждан.

Указывая на существующие пробелы в правовом регулировании контроля и надзора в современном государственном управлении нельзя не отметить предложенную концепцию реформирования управленческих функций, которая напрямую затрагивает содержание рассматриваемого нами административно-правового явления. Фактически единственным нормативным правовым актом, где проводится разграничение контроля и надзора является распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006-2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006-2010 гг.»[13] В нем указывается, что действующие в настоящее время методы государственного контроля и надзора в неполной мере соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и обременительны для бизнеса. Система требований избыточна, не прозрачна и проти-

---

[12] Емельяненко В. История о том, как российская природа была принесена в жертву экономическому подъему // Журнал «Профиль». № 25. 6 июля 2009. С. 8-13.

[13] Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9.02.2008 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.

воречива — контрольные полномочия (исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации) соединены с надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности).

Оптимизация контрольных и надзорных функций должна обеспечить решение задач по созданию единого правового поля реализации государством контрольных и надзорных функций, упрощению разрешительных процедур, сокращению лицензируемых видов деятельности, передаче части функций по контролю и надзору субъектам РФ и органам местного самоуправления, а также создаваемым саморегулируемым организациям. Необходимо разграничить функции по контролю и надзору и унифицировать в этой части терминологию законодательных и других нормативных актов. Это позволит надзор сосредоточить в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти в установленном порядке. Для этого после принятия соответствующих нормативных правовых актов предстоит выделить из действующих надзорных органов лаборатории, исследовательские и испытательные центры, сократить численность государственных служащих.

Суть данных нововведений очевидна и понятна. По мнению разработчиков концепции административной реформы именно надзор будет являться тем правовым средством, с помощью которого государство будет осуществлять публичное управление в определенных сферах и отраслях жизнедеятельности. Контроль же остается универсальной функцией, которая может выполняться не только государственными субъектами, но и другими негосударственными образованиями, например, саморегулируемыми организациями. При этом надзор, в отличие от контроля, аутсорсингу подлежать не будет.

В связи с этим можно констатировать, что надзору будет придаваться более расширенное толкование и превалирующее значение, так как государство сосредоточит внимание на осуществлении надзорной деятельности. В обоснование данного утверждения можно привести слова известного ученого-административиста профессора Д.Н. Бахраха, который отмечает, что «в условиях приватизации государственных и муниципальных организаций, сокращения государственного вмешательства в деятельность организаций, в жизнь граждан, перехода к правовому государству объем надзора будет увеличиваться за счет сужения объе-

ма контроля. Кроме того, объем надзорной деятельности расширяется вследствие того, что в жизни общества все более важную роль играют технические средства, а значит, и разнообразные технические правила, контроль за соблюдением которых — необходимое условие обеспечения безопасности»[14].

Остается только сожалеть о том, что концепция административной реформы вряд ли будет реализована в 2010 г. по ряду объективных причин, к числу которых можно отнести недостаточное правовое регулирование по разграничению функций по контролю и надзору. Так, в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» вступивших в силу с 1 мая 2009 г., опять же не проводится разграничение контроля и надзора[15]. Не ставится окончательной точки и в теоретическом исследовании контроля и надзора, которое бы позволило закрепить эти термины в нормативных правовых актах.

[14] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М.: Эксмо, 2009. С. 363.

[15] Российская газета. № 4823. 30 декабря 2008 г.; в ред. Федерального закона от 28 апреля 2009 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в ст.ст. 1 и 27 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. № 4900. 30 апреля 2009 г.

Глава I

Административный надзор в условиях модернизации государственного управления

§1. Современные концептуально-теоретические подходы к формированию института 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 получившего должной научной разработки в современной юридической науке.

Онтология административного надзора тесным образом переплетается с теми управленческими воззрениями, описывающими и обосновывающими процесс участия государства в управлении разнообразными общественными процессами.

В этой связи, как совершенно правильно отмечает В.А. Юсупов, одним из важнейших элементов субстанции административного права является объективная организационная потребность. Человеческое сообщество с самых ранних ступеней своего развития импульсирует организационные потребности. Без их удовлетворения оно распадается на отдельные индивидуумы. В ранних обществах удовлетворение организационных потребностей формирует обычаи, на более высоких ступенях развития человеческой цивилизации — феномен административного права[16].

Таким образом, «объективная организационная потребность» имеет онтологическую перспективу в определении государственно-правового воздействия на процессы, происходящие в общественной жизни. При этом границы управленческого воздействия государства определяются из объективной необходимости регулировать общественные процессы

[16] Юсупов В.А. Философия административного права: монография. Волгоград, 2009. С. 11.

для достижения надлежащего порядка и сохранения всех признаков государства как такового. Управленческое воздействие трактуется и закрепляется согласно тем принципам и методам, которые используются смежными науками для концептуального обоснования управленческих процессов, складывающихся в обществе и государстве.

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 РФ и апробирована в правоприменительной практике. Гносеология административного надзора наилучшим образом может быть раскрыта с использованием системного подхода (метода)[17].

[17] Родоначальником теории систем является австрийский ученый Л. Берталанфи, а центральным понятием является «система» (от греч. systema – составное из частей, соединение). Система – объект произвольной природы, обладающий выраженным системным свойством, которым не обладает ни одна из частей системы при любом способе ее членения, не выводимом из свойств частей. Система – это целостная совокупность взаимосвязанных элементов. Она имеет определенную структуру и взаимодействует с окружающей средой в интересах достижения поставленной цели. Система имеет следующие базисные качества: целостность, совокупность, структурированность, взаимодействие с внешней средой; наличие цели. Они представляют собой систему дефиниций, внутренняя организация которых, в виде устойчивого целостного объекта и есть система. Сама возможность выделения в поле исследования устойчивых объектов определяется свойством целостности системы, целями наблюдателя и возможности его восприятия действительности. Для того чтобы определить смысл системного подхода в упрощенном виде, следует выделить в окружающем нас мире некую целостность, то есть систему. В системном подходе разграничение системы и среды имеет первостепенное значение. Очевидно, что среда бывает не только внешней, но и внутренней (охваченной самой системой). Выделенная из среды некая целостность сразу не может быть познана. В науке подобные объекты принято именовать «черным ящиком», о котором известно лишь то, что на него воздействует, и то, что из него исходит. Рано или поздно возникает вопрос о содержании «черного ящика» и процессах, происходящих в нем. Принципиальные вопросы общей теории систем достаточно подробно разработаны, главным образом, в последние пять десятилетий усилиями отечественных и зарубежных специалистов (См.: Аверьянов А.Н. Система: философская категория и реальность. М., 1976; Анохин П.К. Теория функциональной системы // Успехи физиологических наук. М., 1970. Т. 1. № 1; Берталанфи Л. Общая теория систем: Критический обзор // Исследования по общей теории систем. М., 1969; Блауберг И.В., Мирский Э.М., Садовский В.Н. Системный подход и системный анализ // Системные исследования: Методологические проблемы. Ежегодник. М., 1982; Богданов А.А. Всеобщая организационная наука. В 3 ч. М.-Л., 1925-1929; Емельянов С.В. Наппельбаум Э.Л. Системы, целенаправленность, рефлексия // Системные исследования: Методологические проблемы. Ежегодник. М., 1981.; Карташев В.А. Система систем: очерки общей теории и методологии.

Феноменология административного надзора заключается в сложнейших процессах, происходящих в результате правореализационной деятельности субъектов государственного управления по применению форм и использованию методов управленческого воздействия по регулированию общественных отношений в данной области. Инерционные подходы, используемые в настоящее время для научного обоснования государственного воздействия на общественные процессы равным образом как положительно, так и негативно влияют на фактическое положение дел. Старые научные концепции, сформированные в советское время, не могут быть использованы для построения новых научных воззрений на государственно-управленческой деятельности ввиду изменения существующего государственного строя, формы правления и формы государства, а также политического режима. С другой стороны, разработка новых научных концепций должна основываться на необходимых постулатах, выраженных в доказанных истинных научных концепциях. Такие концепции могут быть имплементированы либо из философско-правовых учениях западноевропейских стран, либо из опыта развития российского и советского государства. С нашей позиции, необходимо сочетание двух научных школ (западноевропейской и советской), ибо только в таком взаимодействии может быть отражена специфика современного государственного управления, осуществляемого в российском государстве.

Важнейшее значение в концепции административного надзора имеет и аксиология, то есть ценностные ориентиры, установленные в результате действия данного института административного права. Именно аксиология административного надзора позволяет вычленить 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 и де-

М., 1995; Круглов М.И. Сложные системы и их анализ. В 2 ч. М., 1975; Кузьмин В.П. Принцип системности в теории и методологии К. Маркса. М., 1986; Моисеев Н.Н. Проблема возникновения системных свойств // Вопросы философии. 1992. № 11; Петрушенко Л.А. Единство системности, организованности и самодвижения (О влиянии философии на формирование понятий теории систем). М., 1975; Раппопорт А. Математические аспекты абстрактного анализа систем // Общая теория систем. М., 1966; Садовский В.Н. Основания общей теории систем. М, 1974; Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. М., 1978; Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973; и др.).

мократического государства, и тем научным и теоретическим концепциям, которые ему соответствуют.

Следует особо отметить, такие важные моменты, которые являются ориентирами в научном осмыслении и обосновании административного надзора:

- административный надзор является объективным средством государственного воздействия и государственного управления в современном российском государстве;
- отсутствует необходимость частичного упразднения или полного отказа от данного административно-правового инструмента государственно-управленческого воздействия;
- контрольная сущность административного надзора проявляется в правовых формах его осуществления и административных актах государственных органов исполнительной власти;
- уровень осуществления административного надзора соответствует уровню государственной власти (федеральной или региональной) в зависимости от потребностей федерации и ее субъектов в урегулировании управленческих процессов в целях обеспечения законных интересов общества и государства;
- административный надзор может осуществляться только в рамках единой системы органов государственной исполнительной власти, что соответствует разграничению предметов ведения и полномочий между субъектами РФ и Федерацией;
- 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;
- центральном звеном в концепции административного надзора является его функциональная сущность, которая закрепляется в основном управленческом воздействии государственных органов исполнительной власти в определенной сфере государственного управления;
- 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;

- 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, сокращении административно-надзорных полномочий; только в этом случае, можно говорить об эффективности данного административно-правового института, который должен применяться только в объективно необходимых случаях; определив избыточные сферы, где осуществляется административный надзор, мы автоматически сможем установить соотношение контроля и надзора, ибо механизмы такого сокращения избыточности являются у них различными;
- 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 этого необходимо рассмотреть элементарную структуру административно-надзорного процесса, и как составные его части административно-надзорные производства и процедуры;
- административный надзор подлежит административному регламентированию, так как данный институт, как сказано было выше, содержит административно-процессуальные нормы; административные регламенты, в условиях модернизации государственного управления становятся важнейшими источниками административно-надзорной деятельности.

Отталкиваясь от вышеизложенных условий решения научной задачи разработки современной концепции административного надзора, следует рассмотреть те научные подходы, которые должны повлиять на формирование сущности и содержания предмета диссертационного исследования.

1. Любое правовое явление имеет собственную сущность, определяемую правовыми предпосылками и характерными особенностями. Эти особенности проявляются в различных правовых формах, свойственных юридическим категориям. Качественные характеристики

правовых категорий определяются исходя из основных методов теории государства и права, диалектики, логики, конвергенционных приемов и способов. Поэтому сложность исследования правового явления всегда связана с применением различных методологических приемов и способов, которые могут дать противоречивый результат, не всегда приемлемый для предмета научного исследования. Интерпретационный характер права непостижимым образом может синтезировать различные правовые категории, которые в итоге становятся поливариативными философско-правовыми аллегориями. Моделированность права наряду с часто используемой интерпретацией порой ставит неразрешимые противоречия для теоретиков права. Эти противоречия настолько насыщают содержательную основу права, что приводят к потере концептуальных основ базисных правовых явлений. Другими словами, многовековая история поиска и изучения сущности права выявила множество проблем, связанных с субъективным пониманием права и вытекающих из него постулатов. Вместе с тем, признавая невозможность отречения от субъективизма в праве, как его исходном начале, достижение гармонизации развития институтов права ставит высокую планку для научных исследований, и прежде всего, для фиксации их итоговых результатов. Поиск путей решения проблемы или постановка вопросов для решения сложной философско-правовой задачи, еще не есть средство для решения проблемы и ответа на вопрос. Иначе говоря, теоретические научные исследования зачастую не ставят точку в каком-либо споре либо существующем противоречии, они его развивают, расширяют и обостряют, давая как бы «пищу для размышления» другим ученым. Такой концепт имеет право на существование и должен быть превалирующим в научных исследованиях, однако как показало многовековое развитие права: нерешенные задачи скорее не развивают право, а делают его иррациональной познавательной наукой, которая не конвергируется с научно-техническим прогрессом, развитием общества и социальной инфраструктурой. А главное, остаются обоснованными претензии естественно-научного сообщества, которое указывает на отсутствие готового «продукта», вырабатываемого правовой наукой. При этом такой «продукт» социальную полезность и практическую значимость для человечества. Понимая всю трудность решаемой задачи, правовая наука сконцентрировала свои усилия на постижении основ общества, государства и происходящих в них процессах. Унификация и систематизация этих процессов должна стать доминантой так называемой эффективности и полезности результата либо продукта права. Здесь

мы имеем в виду то, что право не должно иметь самоцелью изучение и исследование самого права, так в как философском смысле это практически сделать невозможно. Напротив, право должно регулировать конкретные жизненные обстоятельства, равно жизнь общества, для обеспечения интересов самого общества и того субъекта кто создает право. Двуединая сущность права не может быть дезавуирована или скрыта, она прослеживается во всем развитии права, так как любой правящий режим старается использовать право для поддержания своей власти, а порой и ее оправдания. Для этого активно используется право как своего рода регулятор общественных отношений, направления их в нужное русло. Следовательно, произошла метаморфоза права как права одного в право для всех. При этом, нам бы не хотелось придавать нашему исследованию аскетичный характер и идти вразрез с многочисленными теоретическими изысканиями, однако свой субъективный анализ необходимо начать именно с изучения сущности права, в основе которого лежит управление как социально-правовая категория, характеризующая право в наиболее структурированной конструкции.

Рассматривая сущность права и управление, следует установить и проанализировать существующую их взаимосвязь. Она прослеживается в крайне субъективном понимании сущности права. При этом многочисленные определения права (сущности права) можно свести к нескольким достаточно узким понятиям, которые свидетельствуют об управленческой природе права. Так, О.Е. Лейст, находит в сущности права «нормативную форму упорядочивания, стабилизации и воспроизводства общественных отношений, поддерживаемых (охраняемых) средствами юридического процесса и государственным принуждением»[18]. В.В. Лазарев акцентирует внимание на принятии «нормативов равенства и справедливости, регулирующих борьбу и согласование свободных воль в их взаимоотношении друг с другом»[19]. При этом как отмечает П.А. Сорокин, «право всегда устанавливает определенную связь между двумя правовыми центрами (субъектом права и субъектом обязанностей) и указывает, что может требовать один и что должен сделать другой»[20]. В этих наиболее распространенных определениях сущности

[18] Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2008. С. 47.

[19] Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 29.

[20] Сорокин П.А. Элементарный учебник общей теории права в связи с теорией государства. Ярославль, 1919. С. 9-14.

права прослеживается управленческая черта либо вернее, управленческая сущность права.

Действительно, в коренных определениях права за основу взяты управленческие механизмы (категории, принципы, методы и т.д.). Это и понятно, так как «управление является непременным, внутренним присущим свойством общества на любой ступени его развития. Данное свойство имеет всеобщий характер и вытекает из системной природы общества, из общественного, коллективистского труда людей, из необходимости общаться в процессе труда и жизни, обмениваться продуктами своей материальной и духовной работы»[21]. Наряду с этим, «управление есть процесс и продукт функционирования сознания и воли людей, важнейшее направление действия их разума»[22]. Иначе говоря, «ставить управленческие цели и добиваться их реализации способен лишь человек, социальный коллектив, общество»[23].

Из чего следует, что формой выражения управления будет являться деятельность людей, которая заключается в применении определенных средств воздействия. «Ведь управление существует тогда, когда некий его субъект на что-то влияет, что-то изменяет, преобразует, переводит из одного состояния в другое, чему-то придает новое направление движения и развития»[24]. Таким образом, «управление представляет собой целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное!), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.)»[25].

Соответственно, управление также и право представляет интеллектуальную деятельность людей, направленную на организацию жизненно важных процессов в обществе. При этом право соотносится с управлением как частное и общее, где право является специфической формой

---

[21] Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М., 1977. С. 51.

[22] Атаманчук В.Г. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 2004. С. 43.

[23] Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М., 1973. С. 32.

[24] Атаманчук В.Г. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 2004. С. 46.

[25] Атаманчук В.Г. Указ. соч. С. 50.

управления, материализовавшейся в оригинальных средствах управляющего воздействия на людей. К таким средствам относятся, прежде всего, установление норм права, а также их последующая реализация. Более того, управление в котором используются правовые средства, будет считаться публичным управлением, так как нормы права исходят от государства и его неотъемлемых институтов.

Между тем вопрос о содержании публичного управления является не до конца проработанным.

Так, по мнению В.Е. Чиркина, публичное управление кореллирует с понятием «публичная власть». Для реализации публичной власти необходимо «динамическое отношение, то есть публичное управление, которое выражается: во-первых, наличием какой-либо общественно значимой цели, объективной необходимости в управлении (управление в обществе не может совершаться ради самого управления). Таковой может быть событие, состояние, действие, имеющие значение для публичного территориального коллектива и вызывающее управленческую реакцию. Во-вторых, необходима правовая норма (правило), на основании и в соответствии с которой осуществляется публичное управление. В-третьих, необходимо, как правило, совершение соответствующего юридически значимого акта (не обязательно принятие письменного документа, возможно устное распоряжение начальника). В результате возникает публичное управленческое отношение: определенная связь между субъектом и объектом управления. Суть такого отношения — воздействие субъекта (органа и т.д.), обладающего публичной властью, в конечном счете принадлежащей территориальному публичному коллективу и предоставленной, делегированной им в определенном объеме субъекту управления, на объект управления, в общественных интересах»[26]. В данной доктрине имеет слабое место взаимосвязь публичного управления и публичной власти. Получается, что публичная власть обусловлена публичным управлением, при этом непонятно, что же имеет первостепенное значение? По мнению же уважаемого ученого публичная власть изначально возникла в обществе. Реализация такой власти именно и является публичным управлением[27].

Несколько иную точку зрения имеет Д.Н. Бахрах, который полагает, что власть является «важнейшим, необходимейшим средством управления, обеспечивающим согласование воль, а значит, и действий различ-

[26] Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник / В.Е. Чиркин. М., 2008. С. 40-41.

[27] Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 38-39.

ных людей»[28]. Тем самым он входит в противоречие с первой концепцией, указывая на первостепенность публичного управления по отношению к публичной власти. По его мнению, публичная власть является средством реализации публичного управления, а не наоборот.

Приближенными к этой точке зрения являются позиции Ю.Н. Старилова, который указывает, что «управление неотделимо от понятий «власть», «государственная власть». Власть — это необходимое средство регулирования социальных процессов; она формирует единую, отвечающую публичным интересам организационно-управляющую волю и обеспечивает создание социального порядка, демократических основ жизни общества. Властность социального управления включает и такое социальное явление, как авторитет. Социальное управление должно обеспечивать взаимодействие двух факторов: с одной стороны, властных полномочий и авторитета субъекта управления и самого управления (в широком смысле — авторитета самого государства), а с другой — добровольного исполнения людьми и их организациями социальных норм, сознательного подчинения субъекту власти и управления, а также его предписаниям. Баланс этих явлений и создает необходимое качество социальной управленческой деятельности»[29].

На наш взгляд, отличие точки зрения Ю.Н. Старилова от концепции понимания управления Д.Н. Бахрахом заключается в том, что у последнего власть — это средство управления, а для первого, власть представляет собой средство регулирования социальных процессов. При схожих взглядах, есть и одно существенное отличие, которое заключается в наличии промежуточного звена в публичном управлении — так называемого «регулирования» социальных процессов.

О наличии такого промежуточного звена также говорит и В.Г. Афанасьев. По его мнению, «функция регулирования — непременный атрибут социального управления как специфического типа деятельности человека»[30]. «Ведь регулирование необходимо предполагает упорядочивание структуры или организации (формы), а это и есть, судя по всему, управление»[31]. «Конкретные формы регулирования весьма разнообразны и определяются прежде всего спецификой управляемо-

---

[28] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. М., 2006. С. 17.

[29] Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы, Воронеж, 1998. С. 144.

[30] Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М., 1977. С. 113.

[31] Граждан В.Д. Социология управления: учебник / В.Д. Граждан. М., 2008. С. 132.

го объекта. Одно дело — регулирование функционирования и развития общества в целом, другое — отдельного предприятия. Формы регулирования, — пишет В.Г. Афанасьев, — зависят и от субъекта, и от органа управления. В этом плане регулирование, осуществляемое, к примеру, государством, отличается от регулирования, осуществляемого кооперативными или общественными организациями»[32].

Кроме того, «управление нельзя сводить единственно к простому регулированию. Регулирование в широком смысле является основой управления, но оно не исчерпывает его. Понятие регулирования входит в качестве необходимого признака в понятие управления. Регулирование — это то, на чем основано управление. В отличие от регулирования управление связано не только с сохранением системы, ее разнообразия, но и с ее изменением. Управление, включающее в себя в снятом виде регулирование, связано и с сохранением, и с изменением системы, но с таким именно изменением, которое «заложено» в программе управления»[33].

В этой концепции нас особо интересует публичное регулирование, или как его называет В.Г. Афанасьев, — политическое регулирование. Его осуществляет государство, причем использует для этой цели властные, административно-правовые методы, которыми не пользуются другие субъекты управления[34]. При этом публичность такого регулирования будет заключаться в том, что «одному субъекту принадлежит полномочие на власть по отношению к другому, а другой имел бы обязанность подчиняться первому»[35]. Вместе с тем регулирование в широком смысле является

Таким образом, власть является необходимым атрибутом управления, но не определяющим само управление. Наличие власти еще не дает субъекту управления возможности осуществлять управление. Так, к примеру, наличие публичной власти у Николая II не позволило ему успешно управлять государством, что привело к революционному перевороту и потере власти. Следовательно, власть не может быть определяющим фактором успешного и эффективного регулирования социальных процессов. При этом за рамками властного управления остается экономиче-

---

[32] Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М., 1977. С. 117.

[33] Граждан В.Д. Социология управления: учебник / В.Д. Граждан. М., 2008. С. 134; Урсул А.Д. Информация. Методологические аспекты. М., 1971. С. 196.

[34] Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М., 1977. С. 118.

[35] Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 25.

ское и религиозное регулирование, где действуют иные управленческие методы, не имеющие властного характера. Здесь мы можем говорить о «перемещении акцентов с волевого воздействия субъекта управления на объект (то есть управление в форме команды, управление-воздействие, директивное планирование, бюджетное финансирование, лимитированное снабжение) на отношения взаимной ответственности, партнерства, самостоятельности, договоров, координации, общего руководства»[36]. Это означает, что в публичном управлении могут использоваться различные методы управленческого воздействия, при этом использование власти будет являться одним из самых распространенных способов регулирования социальных процессов. При этом основным регулятором государственного (властного) воздействия является право[37].

В этом ракурсе приобретает важное значение соотношение права и регулирования в системе управления.

По мнению Ю.А. Тихомирова, «правовая норма должна быть признана публично-правовой, если она устанавливает властные полномочия какого-либо союза (например, государства, земской общины, городского союза) и обязанности повиновения со стороны его членов (или обратно: обязанности властвующего союза по отношению к его членам и полномочия его членов на участие в делах властвующего союза)»[38]. Исходя из позиции В.Д. Сорокина, понимающего государство в качестве социально управляющей системы, в которой «применение правовых средств воздействия на поведение людей является одной из главных и то же время специфической формой их деятельности»[39]. По его мнению, «право регулирует не все, а только определенную часть отношений между людьми в обществе. Взятые в совокупности, эти социальные связи, объективно нуждающиеся в правовом регулировании, составляют специфическую область общественной жизни — социально-правовую среду, в регулировании отношений которой участвует вся система права как целостная социальная система»[40].

---

[36] Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987; Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 148-149; Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы, Воронеж, 1998. С. 144.

[37] Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2002. С. 66-67.

[38] Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 26.

[39] Сорокин В.Д. Избранные труды. СПб., 2005. С. 354.

[40] Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 377.

При этом как отмечает А.В. Поляков, «право, формирующееся в государстве, является одним из наиболее мощных средств и социального контроля, и социального развития. Оно обладает высшей легитимностью (социальной ценностью) в «здоровом» государстве, и конфликтующие с ним нормы социального права, как правило, теряют свое правовое значение»[41].

Из этого следует вывод, что право имеет характер управления, так как посредством него регулируются важные социальные процессы в обществе и в государстве. Более того, посредством права реализуется публичная власть. «Она упорядочивает отношения внутри общества как целого и поэтому выступает от имени общества во всех внутренних и внешних отношениях. Публичная власть выступает средством общесоциальной коммуникации, что и делает ее властью публичной (общественной) в собственном смысле слова (вне коммуникативного пространства никакая «публичность» невозможна). С другой стороны, любая социальная власть основана на управлении поведением других субъектов. Признание власти со стороны населения в качестве социальной ценности, согласие подчиняться ей, следовать ее распоряжениям характеризует легитимность власти. Легитимность является необходимым признаком всякой публичной власти и условием ее дееспособности»[42]. На наш взгляд, право способствует легитимности власти. Поскольку именно правом устанавливаются «общеобязательные предписания, то есть такие правила поведения, которые обязаны исполнять те, кому они адресуются. Государственная власть, таким образом, всегда устанавливается как правовое отношение»[43]. Следовательно, «легитимность власти есть не что иное, как признание ее правового характера»[44].

В таком случае, мы можем констатировать, что публичное управление имеет многогранный характер, который заключается в интегративных свойствах оказываемого публичного регулирования. Оно имеет властный характер и подкрепляется нормами права, что в своей взаимосвязи представляет собой властно-правовое воздействие. Именно подобное воздействие составляет основное содержание публичного

[41] Поляков А.В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: Курс лекций. СПб., 2004. С. 532.

[42] Поляков А.В. Указ. соч. С. 534-535.

[43] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1909. С. 45-46; Поляков А.В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: Курс лекций. СПб., 2004. С. 535-537.

[44] Сорокин П.А. Элементарный учебник общей теории права в связи с теорией государства. Ярославль, 1919. С. 121.

управления, которое «не является однородной структурой; оно скорее организационно расчленено и в своих составных частях выстроено иерархически. Отличительными признаками между видами управления служат как их задачи, так и правовые формы, в которые облекается проводимая в их рамках деятельность»[45].

Однако сведение публичного управления только к властному и правовому регулированию общественных отношений было бы ошибочным, так как в настоящее время могут использоваться и иные формы регулятивного воздействия (экономические, технологические, информационные, морально-этические и т.д.). Существование такие форм обуславливается развитием общества и научно-технического прогресса. Вместе с тем усовершенствование и развитие властно-правовых форм управляющего регулирования имеет ключевое значение для развития правового государства и гражданского общества.

С другой стороны, власть также имеет свои определенные формы выражения. При этом они не всегда могут иметь соответствующую правовую регламентацию. Фактически вне рамок права остаются психологические методы властного воздействия, властные отношения в религиозных организациях, в семье, в экономических и политических подсистемах. Близость властных форм управления и правовых форм воздействия имеет в жизни сочетаемость. Так, следователь использует тактические методы: допросы подозреваемого, при этом правом устанавливается запрет на применение запрещенных методов воздействия. Сотрудник органа государственной власти может использовать различные способы выявления нарушений техники безопасности на предприятии и в организации, при этом право устанавливает лишь общие требования к проведению проверок, и т.д.

По нашему мнению, все это говорит о том, что право регулирует лишь малый объем общественных отношений в сфере публичного управления. Зачастую публичное управление имеет инерционный характер, обусловлено существованием в обществе авторитета государства и сложившихся взаимоотношений людей, общества и государства. Это является одним из немаловажных факторов, определяющих уровень коррупции в государстве.

Таким образом, публичное управление осуществляется в рамках властных правовых и неправовых форм деятельности, а также в иных формах деятельности, целью которых является регулирование общественных отношений для достижения управленческого результата.

---

[45] Lehmann, Peter Allgemeines Verwaltungsrecht. Munchen, 1998. P. 39.

Определив природу публичного управления, тем самым мы создали важную основу для научного исследования административного надзора.

Вторым важным условием является анализ содержания и форм публичного управления для определения места и роли административного надзора в публичном управлении.

С позиции социологии управления, «содержание можно определить как отношение взаимодействующих предметов, воспроизведенное каждым из них в результатах своей деятельности. Форма опредмечивает содержание деятельности, делает возможным его существование как некоторой определенности. Она представляет собой совокупность предметных частей, сторон и элементов процесса деятельности, а также необходимый порядок их расположения и связи»[46].

В административно-правовой науке значительное внимание уделяется формам управленческой деятельности (формам управления).

Большинство ученых понимает под формой управления «внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, самого управляющего воздействия, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности»[47]. Исходя из сути данной концепции, форма управления и есть содержание управления. Вместе с тем такая концепция имеет проблемный характер, связанный с дискуссионной терминологией и наполнением содержания данной категории. Так, в различных работах даются неоднозначные названия форм управления. Под ними могут пониматься и формы деятельности государственной администрации, административно-правовые формы деятельности органов исполнительной власти, формы административно-правового регулирования (формы деятельности субъекта управления), формы реализации компетенции субъектами административного права, формы управленческих действий. Однако «несмотря на разнообразие в подходах к названию и

---

[46] Граждан В.Д. Социология управления: учебник / В.Д. Граждан. М., 2008. С. 123-124.

[47] 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. 13; Советское административное право: учебник / под ред. Р.С. Павловского. Киев, 1986. С. 164-165; Советское административное право (Общая и Особенная части). М., 1973. С. 200-2002; Конин Н.М. Административное право России: учебник. М., 2006. С. 138-139; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. М., 2006. С. 215-217; Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М, 2007. С. 369-371; Административное право России: учебник / Б.Н. Габричидзе и др. М., 2009 и др.

определению понятия «форма государственного управления», к классификации таких форм, большинство ученых-административистов при рассмотрении указанной проблемы исходит из одних и тех же общенаучных положений и сходится во мнении относительно основных признаков, характеризующих эту категорию»[48].

Такие общие теоретические разработки форм (содержания) управления имеются в трудах В.Г. Афанасьева. Они несколько расходятся с теми положениями, которые были выработаны административистами. С точки зрения, этого известного ученого, «операции, действия субъекта управления, соответствующие последовательно сменяющимся стадиям управленческого цикла, представляют собой функции управления, а совокупность этих функций — содержание управленческого процесса. Этими функциями являются: выработка и принятие управленческого решения; организация; регулирование, корригирование; учет и контроль. Осуществление всех этих функций управления неразрывно связано с информационными процессами»[49].

Таким образом, в содержание управления входит сам управленческий цикл и наиболее типичные функции управления. Тогда как можно оценить отнесение учеными в области административного права к содержанию управления еще и методов управления, самого управляющего воздействия, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности. Здесь на наш взгляд, кроется существенное противоречие с теорией государственного управления. По мнению А.Г. Атаманчука, управленческая деятельность, к которой, кстати, и относят ученые в области административного права административную деятельность органов исполнительной власти, считается «явлением прикладного характера, ибо она не имеет самоценности, а призвана обслуживать реализацию целей и функций управления, обеспечивать подготовку и проведение в жизнь управленческих решений и действий. Ее можно определить как набор (совокупность) выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей навыков, умений, способов, средств целесообразных поступков и действий человека в сфере управления»[50].

---

[48] Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский и др. / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 317-318.

[49] Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). М., 1973. С. 207.

[50] Атаманчук В.Г. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 2004. С. 240.

Еще более интересным в этой концепции является использование такого термина, как «формы», исключительно для описания управленческой деятельности.

Под формами управленческой деятельности понимаются «внешние, постоянно и типизированно фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности. По формам мы можем судить о том, что и как делается в государственных органах по осуществлению их компетенции»[51].

При этом В.Г. Атаманчуком выделяются наиболее типичные формы государственно-управленческой деятельности: «а) установление норм права; б) применение норм права; в) осуществление организационных действий (оперативно-организационная работа); г) осуществление материально-технических операций»[52].

Анализ работ ученых в области административного права приведет к аналогичным результатам рассмотрения классификаций форм государственного управления. Однако они рассматривают формы управления не как содержание управленческой деятельности, а как само управление, что является ошибочным.

Более того, включение методов управления в содержание управления также противоречит теории управления. Так, В.Г. Афанасьев использует такое понятие как «механизмы управления», под которыми он понимает «практические меры, средства, рычаги, стимулы, посредством которых органы управлении воздействуют на общество, производство, любую систему социального порядка с целью достижения стоящих перед ними целей, решения поставленных задач»[53]. При этом важным элементом механизма управления является социальная технология. «Она являет собой средство перевода требований объективных законов на язык общественной практики, практики социального управления. Это перевод абстрактного языка науки, отражающей объективные закономерности развития общества, на конкретный язык решений, нормативов, предписаний, регламентирующих, стимулирующих людей, каждого конкретного человека на наилучшее достижение поставленных целей»[54].

---

[51] Атаманчук В.Г. Указ. соч. С. 243-244.

[52] Атаманчук В.Г. Указ. соч. С. 244.

[53] Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М., 1977. С. 234.

[54] Афанасьев В.Г. Указ. соч. С. 235.

На наш взгляд, методы государственного управления и являются теми механизмами управления, о которых также говорится в административном праве. Вместе с тем методы не являются содержанием управления, а служат средством достижения управленческого результата, мерой реализации функций управления. Поэтому, на наш взгляд, включение их в содержание управления нецелесообразно.

Таким образом, мы предлагаем следующую структуру государственного (публичного) управления. Управление, рассматриваемое как публично-правовая категория, характеризуется властно-правовым и властным содержанием. Это содержание заключается в реализации субъектами управления управленческих функций в рамках управленческого цикла. Под функциями управления следует понимать управленческое воздействие, которое осуществляется в отношении объектов управления путем использования механизмов управления. Механизмы управления, в свою очередь, реализуются через различные социальные технологии, главной из которых является нормативно-правовое регулирование. Управленческая деятельность имеет прикладной характер по отношению к публичному управлению, и заключается в практической деятельности субъектов управления, которая вполне может быть правоприменительной. При этом управленческая деятельность имеет свои формы, то есть внешнее выражение, которая может быть связана с изданием и применением норм права, осуществлением организационных действий и материально-технических операций.

Новые технологии государственного управления. Современный институт административного надзора должен основываться на новейших технологиях государственного управления, которые разрабатываются наукой государственного управления и кибернетикой.

На наш взгляд, такие новые технологии государственного управления позволяют совершенствовать институт административного надзора до необходимого уровня эффективного государственного управления, а соответственно, с их помощью могут достигаться заданные параметры административного надзора, его задачи и цели.

1. В настоящее время достаточной инновационной технологией государственного управления может считаться *индикативное управление*. Под индикативным управлением понимается способ регулирования экономических процессов с помощью выдвижения определенных целей развития производства и создания государством стимулов для тех коммерческих предприятий, которые согла-

шаются действовать в соответствии с государственными рекомендациями[55].

Как отмечает В.Е. Чиркин, государственное регулирование экономики имеет множество форм и способов. Государствоведы и правоведы в соответствии со своей предметной ориентацией изучали главным образом императивные, директивные методы государственного регулирования. Они наиболее отчетливо демонстрируют применение публично-правовых инструментов, законодательства, иных правовых актов, властную роль государства. Вместе с ними есть индикативные методы (стимулирование, дозволение, нейтральность государства и др.). Нередко те и другие применяются в публично-правовом регулировании экономики совместно, хотя в принципе в публично-правовом регулировании доминируют первые, а в частноправовом — вторые[56].

Индикативное управление предполагает не только разработку индикативных (от франц. Indicative — указательный, рекомендательный) планов, а о специфических приемах управления в новых условиях хозяйствования: воздействии управляющей подсистемы на управляемую подсистему. В этом ракурсе, индикативное управление 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 предприятий региона и установлении мер государственного воздействия для их достижения; это процесс согласования управленческих решений на макро-, мезо- и микроуровнях путем определения национальных приоритетов, целеполагания, прогнозирования, бюджетирования и других процедур; установление налоговых и иных мер государственной поддержки хозяйствующих субъектов, соглашающихся выполнять индикативные ориентиры. Следовательно, индикативное управление — это имеющий системный характер способ регулирования рыночной экономики, предполагающий наличие трех составляющих: разработанную на основе прогноза декларацию о намерениях; систему индикаторов и их пороговых значений, а также государственное управление через регуляторы[57].

---

[55] Харченко Е.В. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие. М., 2009. С. 56.

[56] Чиркин В.Е. Возможности и пределы публично-правовых инструментов в условиях финансово-экономического кризиса // Государство и право. № 10. 2009. С. 7.

[57] Харченко Е.В. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие. М.. 2009. С. 58-59.

Под индикатором, Е.В. Харченко предлагает понимать параметры границ, в пределах которых система, включающая организационные механизмы, технологические связи, материальные и финансовые потоки, может устойчиво функционировать и саморазвиваться. Индикатор не может быть задан точечно; в отличие от показателя, дающего лишь количественную констатацию, индикатор носит векторный, то есть направленный во времени, характер. Начало и конец вектора индикатора соответствует минимальному и максимальному пороговому значению, а направление — тенденциям долгосрочной стратегии органов государственного регулирования. Таким образом, внутри предельных границ образуется «индикаторный коридор» — экономический люфт ситуации, необходимый и достаточный для принятия решения. Коридор — промежуток между пороговыми значениями индикатора, указывающий на проблемное состояние социально-экономической системы. Не только нахождение объекта управления в индикаторном коридоре, но и фаза приближения к нему со стороны нежелательного параметра являются предпосылками усиления государственного регулирования. Если установленный индикатор показывает критическое значение, государство должно немедленно отреагировать на это включением регуляторов и осуществлением корректирующих управляющих воздействий[58].

С нашей точки зрения, индикационное управление вполне применимо при осуществлении административного надзора.

Во-первых, административный надзор может служить тем 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 законным интересам физическим и юридическим лицам, 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.

[58] Харченко Е.В. Указ. соч. С. 61-62.

К примеру, в качестве «индикационного коридора» в германском административно-хозяйственном праве берется за основу соответствующий период деятельности хозяйствующего субъекта. Так, выделяется надзор в начале хозяйственной деятельности (при уведомлении об открытии деятельности, регистрации, нотификации и т.д.), надзор в процессе осуществления хозяйственной деятельности (проверка выполнения обязанностей и запретов, указанных в нормативно-правовых актах) и надзор при завершении хозяйственной деятельности (при уведомлении о закрытии производства, утилизации отходов при закрытии производства)[59]. В данном случае в основу «индикационного коридора» административного надзора положены три основных стадии хозяйственно-экономической деятельности: открытие производства, осуществление деятельности, прекращение деятельности. Подобные стадии можно выделить и в деятельности хозяйствующих субъектов в РФ. Однако в отечественной теории административного права институализация административного надзора не зависит от стадий осуществления хозяйственной деятельности субъектами бизнеса, а соотносится с видами субъектов, реализующих административно-надзорные полномочия и предметом административного надзора.

2. Другим примером инновационного государственного управления может быть *превентивное предупреждение угроз* при осуществлении хозяйственной деятельности. Вполне очевидно, что 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 неустраненная возможность возникновения ущерба.

Вред идентифицируется с обременением и убытком только тогда, когда он является значительным, и законы предусматривают соответствующий эквивалент. Высокотехничная индустриальная экономика, предполагающая как организацию работ с использованием многочисленных новейших технологий, материалов и оборудования, так и охрану естественных жизненных условий, не гарантирует полной ликвидации опасности с точки зрения эффективной охраны правовых благ. В осо-

[59] Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. пер. с нем. М., 2008. С. 250-255.

бенности это касается использования связанных с рисками инноваций. В таком случае на первый план выдвигается необходимость принимать меры по предотвращению возникновения опасности, и речь идет о превентивной функции государства и его ответственности за хозяйственно-административные риски[60].

В этой связи С.Ю. Глазьев указывает, что сегодня важная функция государства — это снижение системного риска, связанного с нововведениями. Если государству это удается сделать, то участники экономических отношений получают серьезные конкурентные преимущества. Им легче ориентироваться в бесконечном разнообразии новых технических идей, они могут рассчитывать на поддержку в рискованной сфере отработки перспективных, но еще практически не освоенных нововведений, и участники рынка могут привлекать инвестиции для того, чтобы организовывать уже промышленное производство на новых технологических направлениях. Это важная задача, которую государство должно сегодня решать как субъект развития[61].

Предотвращение опасности и ее предупреждение различают по критерию вероятности наступления наносящих ущерб событий. В то время как предотвращение опасности определяется достаточной вероятностью ее наступления, предупреждение угрозы нацелено на отдаленную возможность причинения вреда или подозрения приближения опасности, то есть потенциальные опасения. Данная дифференциация отражается на требовании причинности, поскольку при предупреждении опасности зачастую невозможно привести доказательства прямой причинной зависимости вследствие недостаточной информированности[62].

3. Еще одним примером инновационной технологии государственного управления, которая может использоваться для модернизации административного надзора, является *управление рисками*.

В настоящее время в России существует несколько теорий управления рисками. Так, по мнению А.А. Прохожева, «риск — это возможность отклонения фактических результатов деятельности от ожидаемых значений. Причины, порождающие эти отклонения, могут иметь самую различную природу. Отклонение фактического результата деятельности

[60] Штобер Р. Указ. соч. С. 245-246.

[61] Глазьев С.Ю. Государство и бизнес в современной России // Государственное управление в XXI в.: концепции, методы и технологии: Материалы Международной конференции, посвященной 10-летию факультета государственного управления МГУ. М., 2003. С. 38.

[62] Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. пер. с нем. М., 2008. С. 247.

человека и общества по реализации своих интересов от намеченных целей, вызываемое угрозами безопасности, есть риск безопасности. Мерой риска безопасности является вероятность воздействия угрозы, умноженная на возможную величину отклонения от цели»[63].

К методам расчета рисков безопасности относятся: методы математической статистики; расчетно-аналитические методы; методы экспертных оценок; методы экспертных систем; методы математического моделирования при измерении рисков.

С точки зрения А.А. Прохожева, наиболее доступным является метод экспертных оценок как комплекс логических и математических процедур, направленных на получение от специалистов-экспертов информации, ее анализ и обобщение с целью выбора рационального значения оценки. Несмотря на относительную простоту этого метода, при правильном формировании группы экспертов и грамотной организации всей работы экспертные оценки уровня риска безопасности могут с достаточно высокой степенью точности отражать реальную ситуацию.

Следует особо подчеркнуть, что 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. При этом следует иметь в виду, что один из важнейших постулатов теории управления рисками связан с тем, что риски независимы друг от друга и должны нейтрализовываться индидивидуально.

Управление рисками безопасности, — по мнению А.А. Прохожева, — это целенаправленная деятельность всей системы обеспечения национальной безопасности по снижению уровня рисков безопасности путем заблаговременной нейтрализации угроз безопасности и снижения масштабов негативных последствий в случае их реального воздействия на процесс реализации жизненно важных интересов личности, общества и государства. К современным методам управления рисками безопасности относятся:

- метод мониторинга окружающей среды, позволяющий оперативно отслеживать все изменения обстановки, заблаговременно планировать и организовывать действия по снижению вероятности проявле-

[63] Прохожев А.А. Теория развития и безопасности человека и общества. М., 2006. С. 263-264.

ния угроз безопасности и меры по снижению величины возможного ущерба от них, а также оперативно скорректировать приоритетность выполнения стоящих задач;

- метод стратегического планирования деятельности системы обеспечения национальной безопасности, предусматривающий заблаговременное предвидение действий источников угроз безопасности, прогнозирование динамики развития событий, упреждение фактов реального проявления угроз безопасности, заблаговременную разработку компенсирующих мер и планов использования резервов;
- метод использования механизма международных систем безопасности, позволяющий нейтрализовать многие угрозы безопасности, особенно внешние, за счет возможностей мирового сообщества на основе норм международного права[64].

На наш взгляд, в предложенной системе методов управления рисками безопасности отсутствует такой важнейший метод — административный надзор, то есть активное наблюдение и проверка деятельности поднадзорного объекта для возможного управленческого воздействия с целью предотвращения угроз безопасности.

Так, к примеру, в западных странах значительное внимание уделяется такому методу управления рисками, как государственный надзор.

Обращаясь к сравнительно-правовому анализу российского и германского права, в последнем риск понимается отчасти как возможность возникновения ущерба, расположенная ниже уровня опасности. Иногда риск рассматривается в широком значении, включающем опасность как разновидность и выражение высокой степени риска. Вне зависимости от оценки дефиниций опасности и риска существует единое мнение относительно того, что правовая конструкция риска позволяет включать неопределенные варианты развития событий и их последствия. В отличие от опасности, риск связан с неопределенной возможностью наступления в будущем события, несущего негативные последствия. Отличие от опасности состоит, таким образом, в том, что процесс причинения вреда и вероятность наступления указанного события ни эмпирическим, ни когнитивным способом не может быть обоснован с достаточной степенью уверенности. Соответственно, регулирование рисков нельзя обозначить как решение, принятое под условием неуверенности. Частично это касается так называемых остаточных рисков, которые базируются на предположении о том, что несмотря на принятые меры, минимизирующие риск, твердой уверенности в исключении причинения вреда не может быть.

[64] Прохожев А.А. Указ. соч. С. 264-266.

В последнее время в германском административно-хозяйственном праве наряду с понятием защиты от рисков сформулировалось новое направление — управление рисками, в основе которого лежит концепция надзора в сфере рисков. Управление рисками включает несколько этапов:

- анализ риска как исследование и идентификация рисков безопасности и здоровья;
- оценка риска как описание и определение потенциала риска;
- управление рисками как процесс сопоставления различных мер и всеобъемлющего учета интересов, преимуществ и недостатков;
- коммуникация как интерактивный обмен информацией и мнениями о рисках (документация, заслушивание, прояснение, предупреждение и т.д.).

Управление рисками имеет и организационные последствия, если действующие учреждения не оснащены на случаи риска. Так как опасная ситуация не всегда ликвидируется, несмотря на окончание хозяйственной деятельности или остановку производства, значение последующего хозяйственного надзора для превентивных действий государства возрастает. Законодатель должен, таким образом, разрабатывать соответствующие обязанности предпринимателей и инструменты, которые обеспечивали бы безопасную эксплуатацию предприятий и строений[65].

4. Достаточно новой технологией государственного управления является *оценка контрольных фактов*.

Как отмечает Н.И. Глазунова, любая контрольная деятельность как совокупность действий, состоящих в проверке и сравнении предписанных ситуаций с фактическими ситуациями, в констатации и доказательстве отклонения от обязательной нормы. Контрольным фактом представляется событие, в процессе которого нарушена норма. В протоколах контроля помещается лишь информация о «контрольных фактах», то есть об отрицательных явлениях»[66]. Такая категоричность относительно только выявления «отрицательных отклонений от заданных параметров» не совсем оправдана. На наш взгляд, в результате контрольной деятельности могут выявляться и положительные моменты деятельности подконтрольного объекта, например, с целью его поощрения либо распространения положительного опыта на другие объекты управления. Таким

[65] Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. пер. с нем. М., 2008. С. 247-248.

[66] Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник. М., 2008. С. 454-455.

образом, контрольная деятельность может выявлять как отрицательные, так и положительные моменты в деятельности подконтрольного объекта. Единственно неизменным остается установление параметров деятельности подконтрольного объекта, что является предметом контрольной деятельности. Такие параметры могут устанавливаться как самим контрольным органом, так и иными органами государственной власти, например, законодательными или судебными.

Важным научным подходом в исследовании административного надзора является *теория соразмерности государственного регулирования экономическими процессами*.

Объективная необходимость вмешательства государства в рыночную экономику вызвана тем, что рыночный механизм порождает целый ряд негативных последствий, которые следует предотвратить или исключить. Кроме того, сама общественная жизнь требует вмешательства государства как особого института, который обладает исключительным и общепризнанным правом принуждения в целях соблюдения установленных законами правил. Жизнь современного общества невозможно представить без государственной системы образования, здравоохранения, спорта, без милиции и армии. Все эти и многие другие проблемы — это проблемы современного государства[67].

Между тем, как указывает С.Г. Капканщиков, «… государственное вмешательство в рыночный механизм оправдано лишь в том случае, если данный механизм саморегулирования доказывает свою неспособность разрешить те или иные социально-экономические проблемы. Иначе говоря, при обосновании необходимости вмешательства государства в экономику мировая наука чаще всего использует теорию фиаско (осечки, провал, недостаточность, несостоятельность) рынка. Признавая неоспоримые преимущества рыночной экономики перед экономикой командной, экономическая наука вынуждена констатировать, что и рыночная система не справляется с целым рядом вопросов или решает их недостаточно эффективно. Фиаско рынка — ситуация, при которой рыночный механизм не в состоянии обеспечить оптимальное размещение, эффективное и справедливое использование ресурсов. Согласно теории рыночного фиаско, экономическая роль государства как совокупного менеджера заключается в том, чтобы корректировать подобные рыночные провалы. При этом каждый тип фиаско

[67] Государственное регулирование национальной экономики: учебное пособие / Под ред. Н.А. Платоновой, В.А. Шумаева, И.В. Бушуевой. М., 2008. С. 18.

рыночного механизма предполагает определенный тип государственного вмешательства»[68].

Следовательно, теория государственного вмешательства в экономические процессы является подтвержденной на практике и является одним из научных направлений в современных экономических исследованиях, не только в нашей стране, но и в мире.

Однако в нашем случае подтверждение лишь одного факта возможности государственного вмешательства в современные рыночные механизмы явно недостаточно. Здесь нам приходится говорить о системе государственного регулирования общественных интересов и потребностей, которые должны обеспечиваться также с помощью различных методов государственного управления. В данном случае, административный надзор может рассматриваться как универсальный метод государственно-правового воздействия на общественные отношения в сфере экономики. Ибо возможные последствия «сбоя» в рыночном механизме, так называемое «фиаско» может быть угрозой для национальной безопасности. Тем самым государство должно использовать средства административного надзора не только при возникновении чрезвычайных ситуаций на рынке, но и постоянно осуществлять наблюдение во избежание подобных последствий.

В свою очередь, встает и ключевая проблема, связанная с определением соразмерности такого вмешательства и регулирования.

Как не безосновательно отмечается Ю.Е. Аврутиным, «если абстрагироваться от нюансов, сопровождающих и процесс интерпретации общественных потребностей, и механизм их реализации, роль и назначение государства традиционно рассматривались под двумя углами зрения: как механизм организованного насилия и как механизм обеспечения общего блага. Между ними существует столь тонкая разделительная грань, что подчас трудно отделить демократическое государство от государства тоталитарного, государство правовое от полицейского. И все же эта грань существует, проявляясь прежде всего в механизме государственной власти как определенной упорядоченной, сбалансированной системы средств, форм и методов деятельности государственного аппарата»[69].

В этом ракурсе достаточно оригинальной идеей является концепция разграничения «контроля» и «надзора», предложенная Е.В. Захаровым.

---

[68] Капканщиков С.Г. Государственное регулирование экономики: учебное пособие. М., 2010. С. 7.

[69] Аврутин Ю.Е. Государство и право. Теория и практика: учебное пособие. М., 2007. С. 43-44.

Он исходит из дуалистической природы государства, которая позволяет ему сделать вывод о том, что «государство, осуществляя регулирование общественных процессов, может выступать как в роли непосредственного участника регулируемых отношений, так и в роли универсального арбитра, призванного следить исключительно за соблюдением всеми остальными субъектами законов и подзаконных актов»[70]. «Если устанавливается, что государство в рамках данных отношений выступает в роли непосредственного участника, имеющего свои интересы, то эти отношения подлежат регулированию посредством контрольных функций государства. Если устанавливается, что государство в рамках данных отношений выступает в качестве универсального арбитра, то есть не имеет непосредственного интереса, то эти отношения подлежат регулированию посредством надзорных функций»[71].

Исходя из этого, Е.В. Захаров предлагает считать надзор «средством обеспечения и охраны интересов общества», то есть «надзор является уставной функцией организации «государство», посредством которой решаются задачи, поставленные перед этой организацией ее учредителем — обществом». По мнению Е.В. Захарова, государство в процессе осуществления надзора, не обеспечивает свой интерес, оно просто выполняет функцию в интересах общества.

«При государственном контроле, — отмечает исследователь, — присутствует объективный интерес, который является предпосылкой возникновения субъективного права государства в лице своего органа в ходе контрольных мероприятий проверять не только законность, но и целесообразность деятельности подконтрольного субъекта. Следовательно, — по мнению Е.В. Захарова, — проверка целесообразности представляет собой средство обеспечения государством своих законных интересов»[72].

Однако возникает логичный вопрос: а разве при надведомственном государственном контроле, который осуществляется различными органами государственной власти, в том числе Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, судебными органами, Счетной палатой и т.п., не может присутствовать публичный (общественный интерес)? Ответ очевиден: как при государственном контроле, так и при административном надзоре происходит сочетание как публичного (общественного), так и государ-

[70] Захаров Е.В. Контроль и надзор в системе государственного управления // Право и политика. 2009. № 9 (117). С. 1864.

[71] Захаров Е.В. Указ. соч. С. 1866.

[72] Захаров Е.В. Указ. соч. С. 1864.

ственного интереса. Поэтому данный признак разграничения контроля и надзора вряд ли может применяться в теории и на практике.

С точки зрения сравнительно-правового исследования, представляет обоснованный интерес концепция соразмерного вмешательства (регулирования), сложившаяся в германском административно-хозяйственном праве. Так, в нем под управлением посредством вмешательства подразумевают ту область управленческой деятельности, в рамках которой происходит вторжение в пределы правового положения гражданина. Существенная доля управленческой деятельности посредством вмешательства приходится на действия властей по поддержанию общественной безопасности и порядка[73].

При этом необходимо соблюдать принцип соразмерности. Он заключается в том, что для достижения какой-то одной определенной цели у органов управления нередко имеются в распоряжении многие средства, которые в той или иной мере могут усугубить положение соответствующего физического или юридического лица. Принцип соразмерности призван гарантировать, чтобы органы власти, рассматривающие конкретное дело, в своей деятельности достигали разумного соотношения между преследуемой целью и используемыми средствами, тем самым адекватно реагируя на особые фактические обстоятельства дела (Пример: Полиция не имеет права применять огнестрельное оружие, чтобы предотвратить незначительное нарушение общественного порядка, причем даже в том случае, если это было бы единственным подходящим средством)[74].

Следует особо отметить, что принцип соразмерности государственного управления напрямую в германском конституционном, административном и хозяйственно-административном праве связан с избыточностью.

Именно требование соразмерности призвано разрешить противоречие между экономической свободой, базирующейся на основных правах, и ограничениями, вытекающими для экономического субъекта из норм конституционного и административного права.

Указанное требование конкретизирует положение о «соблюдении меры» и «умеренности», согласно которым свобода отдельного лица может быть ограничена только в той степени, в какой это необходимо в

---

[73] Lehmann, Peter Allgemeines Verwaltungsrecht. Munchen, 2000 (пер. с нем. А. Манцева). С. 45.

[74] Lehmann, Peter Allgemeines Verwaltungsrecht. Munchen, 2000 (пер. с нем. А. Манцева). С. 69.

интересах обеспечения общего блага. Такой масштаб проверки служит четкой согласованности, разграничению, взвешиванию обстоятельств и в результате ограничивает цели государства. Требование соразмерности возведено в ранг конституционного и распространяется на все государственные меры (общая формула правового государства), поэтому оно лишь изредка позиционируется в законодательных актах.

Требование соразмерности ориентируется на соотношение цели и средств ее достижения, причем как цель, так и средства должны быть конституционными и законными. Таким образом, в первую очередь следует выявить цель закона или цель соответствующей меры (Пример: Процедура выдачи разрешений на открытие ресторанов и кафе не может рассматриваться как средство для реализации определенных моральных или религиозных представлений).

Обычно проверка соблюдения требований соразмерности осуществляется по трем критериям: пригодность, необходимость и запрет избыточности (или соразмерность в узком смысле). Это означает, что непригодные, ненужные и избыточные меры запрещены[75].

По нашему мнению, именно совокупность этих трех мер позволяет избежать избыточности в административном регулировании. Следовательно, раскрытие их содержания в германском хозяйственно-административном имеет принципиальное значение для формулирования ответов на поставленные нами вопросы в рамках данной работы.

Во-первых, мера рассматривается как пригодная только в том случае, если цель, на реализацию которой она направлена, может быть достигнута, то есть если мера позволяет добиться желаемого результата. Поэтому непригодными считаются недостаточные меры, а также меры, объективно невыполнимые по фактическим или юридическим основаниям. Например, юридически и фактически необоснованным является требование, предъявленное к владельцу ресторана согласно п. 3 абз. 1 §5 Закона о ресторанном деле: нанимать специальных распорядителей, которые заботились бы в ночные часы работы заведения, чтобы гости не создавали излишнего шума. Такие распорядители смогли бы влиять на гостей только путем советов и уговоров (в рамках делегированного права неприкосновенности жилища — абз. 1 и 5 §34а Закона о промыслах). При этом степень их полезности незначительна.

Приведенное определение пригодности, — по мнению Р. Штобера, — подлежит только ограниченному применению — преимущественно к за-

[75] Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок (пер. с нем.). М., 2008. С. 77-78.

конам в области экономической политики, поскольку законодателю предоставлена свобода суждений и действий в смысле прерогативы оценки, касающейся пригодности экономико-политических законов. Мера экономической политики не может быть признана непригодной только потому, что она основывается на ошибочной оценке или несовершенном прогнозе ситуации в период разработки закона (так называемая свобода прогноза). Абстрактная возможность достижения цели уже достаточна для предположения о пригодности мер, лишь бы применяемые средства были объективно пригодны. При ошибочном прогнозе законодатель, однако, обязан по Конституции (например, бюджетное право) принять меры для исправления ситуации в будущем (обязанность устранения недостатков).

Во-вторых, с точки зрения Рольфа Штобера, мера считается необходимой только тогда, когда отсутствует возможность воспользоваться иной пригодной мерой, которая бы в меньшей степени вмешивалась в права заинтересованных лиц и общества, в первую очередь в права, гарантирующие свободы (проблема альтернативных решений). Более мягкое средство должно, однако, обеспечивать достижение адекватного результата. Например, предупреждение перед отзывом лицензии. Возложение обязанностей или предварительный частичный запрет перед вынесением полного запрета в соответствии с §91 Закона о телекоммуникациях и §35 Закона о промыслах. Временное отстранение от участия в мероприятии предваряет отстранение на долгосрочный период. Собственная система оповещения предприятия, предшествующая ведомственному оповещению согласно §8 Закона о безопасности оборудования и изделий.

Вопрос о необходимости мер обсуждается в целом только с позиции государства, которое обязано искать возможные альтернативные решения. При этом часто упускается из виду, что проблема выбора не должна решаться одним только государством. Привлечение заинтересованных экономических субъектов к выбору средств в гораздо большей степени отвечает представлению о свободном, нацеленном на кооперацию, правовом государстве. Например, договоры о самоограничении; одобрение плана эксплуатации согласно §17 Закона о защите окружающей среды; выбор предупреждения учреждений и предпринимателей в соответствии с §8 Закона о безопасности оборудования и изделий.

Применение хозяйственно-административных мер имеет материальные и временные ограничения. Следовательно, они подлежат отмене, если более не существует обстоятельств, по которым они были приняты, либо их цель достигнута (абз. 4 §2 Закона о ВЭД).

В-третьих, как отмечает Рольф Штобер, мера нарушает запрет избыточности (соразмерности в узком смысле), если она, несмотря на свою пригодность и необходимость, несоразмерна преследуемой цели, то есть ограничивает свободу в большей степени, чем это было бы оправдано преследуемой целью. Главное требование — мера должна соответствовать цели, которая достигается с ее помощью. Это определяет необходимость сопоставить задачи — результаты и затронутые интересы. Запрет избыточности считается нарушенным только при грубом несоответствии между средствами и целью. В таком случае следует отказаться от цели, если, конечно, отсутствует возможность применения более мягкого, но пригодного средства. Федеральный конституционный суд устанавливает границу избыточности исходя из приемлемости меры для ее адресатов: «При общем сравнении масштабов вмешательства и его значимости, а также срочности обосновывающих его причин должна соблюдаться граница приемлемости». Например, возложение на рестораны обязанности по найму распорядителей, которые заботились бы о соблюдении режима тишины, нарушает требование о допустимости мер, поскольку вынуждает владельца ресторана нанимать новых сотрудников и требует дополнительных расходов, которые не сопоставимы с выгодой при этом для общества в целом или проживающих по соседству. Нарушение запрета избыточности мер присутствует и в том случае, если повышение ставки налога на увеселительные заведения сделало бы невозможным рентабельную эксплуатацию допущенных по закону игровых автоматов, и, таким образом, «удушающий» эффект этой меры вступил бы в противоречие с главной целью налогообложения — получением бюджетных поступлений. У независимо работающего аптекаря будет отозвана не только лицензия на открытие и ведение аптеки, но и свидетельство о допущении к практике, если предполагается, что в будущем могут произойти тяжкие нарушения профессионального долга.

При этом как подчеркивает Рольф Штобер, запрету избыточности мер противостоит запрет их недостаточности. Это понятие также характеризует проблематику допустимости мер в том смысле, что государство не должно в своей деятельности нарушать определенные минимальные стандарты. Запрет недостаточности мер обосновывается преимущественно с позиций основных прав и является выражением защитной функции государства. Он может также быть предметом ответственности государства по своим гарантиям[76].

[76] Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок (пер. с нем.). М., 2008. С. 78-80.

На наш взгляд, приведенные Р. Штобером рассуждения могут быть вполне допустимыми и приемлемыми для российской системы государственного управления. Тем более что Конституционный суд РФ неоднократно высказывался в своих решениях о необходимости сокращения избыточного административного воздействия в различных сферах экономической деятельности, обосновывая, при этом свои решения принципом соразмерности.

К примеру, в Постановлении Конституционного суда РФ от 18 июня 2008 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений абз. 14 ст. 2 и п. 3 ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова, отмечается: «Федеральный законодатель, обладая достаточной свободой усмотрения в определении конкретных видов государственного контроля (надзора), оснований, форм, способов, методов, процедур, сроков его проведения, состава мер государственного принуждения, применяемых по итогам контрольных мероприятий, а также конкретного порядка финансового обеспечения, вместе с тем связан общими конституционными принципами организации системы органов государственной власти, *а осуществляемое им регулирование должно соответствовать юридической природе и характеру общественных отношений*, складывающихся в сфере государственного контроля (надзора), вводимые же ограничения прав и свобод граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, — *быть соразмерными конституционно значимым целям и во всяком случае не создавать препятствий их экономической самостоятельности и инициати*ве»[77].

Таким образом, «избыточность» административного регулирования может напрямую соотноситься с создаваемыми препятствиями (ограничениями) экономической деятельности хозяйствующих субъектов (предпринимателей, организаций и граждан). Тем самым, если в результате такого административного регулирования необоснованно создаются препятствия (ограничения) их экономической самостоятельности и инициативе, то тогда можно говорить об избыточности административного регулирования.

Между тем, следует обратить внимание на тот факт, что законодатель обязан гарантировать соразмерность такого ограничения конституционно признаваемым целям его введения. Данное положение нашло отражение в правовой позиции Конституционного суда РФ, в поста-

[77] СПС КонсультантПлюс.

новлении от 18 февраля 2000 г. № 3-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре РФ» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана, где говорилось, что в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он *не может использовать способы регулирования, которые посягали бы на само существо того или иного права, ставили ли бы его реализацию в зависимость от решения правоприменителя*, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц, и, наконец, исключали бы его судебную защиту. Иное противоречило бы ст. 45 Конституции РФ, согласно которой государственная защита прав и свобод гарантируется и каждый вправе защищать их всеми способами, не запрещенными законом[78].

Например, режим лицензирования, представляя собой одно из универсальных и эффективных легализующих средств государственного регулирования экономики, которое наиболее полно юридически проработано (в отличие от иных средств разрешительных режимов), ограничивает свободу предпринимательской деятельности в целях защиты прав отдельных граждан и общества в целом, а также публичных интересов государства[79].

Между тем, традиционно в России является стабильно высокий уровень «избыточного» административного регулирования в сфере лицензирования. Такое избыточное административное регулирование зачастую приводит к многочисленным правонарушениям в данной сфере. Так, только в 2008 г. прокурорами выявлено 35,0 тыс. нарушений данного законодательства, по постановлению прокуроров 8,3 тыс. виновных привлечено к административной ответственности, на 23,3% (до 3,0 тыс.) увеличилось число лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности. Негативно на состояние законности в сфере лицензирования влияют правонарушения, совершаемые лицензирующими органами при введении дополнительных требований к соискателям лицензий, истребовании от них документов, не предусмотренных законодательством, необоснованном отказе в выдаче лицензий. Так, ссылаясь на Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ (в ред. от 30.12.2008 г. № 307), органы Ростехнадзора требуют получения лицензии на сбор, использование, обезвреживание, транспортировку, размещение опасных отходов у

[78] СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.

[79] Спектор Е.И. Правовое регулирование режима лицензирования в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. М., 2005. С. 10.

предпринимателей, которые осуществляют сбор собственных отходов производства. В результате предприниматели уклоняются от получения лицензии. В 2008 г. по ст. 171 УК РФ (Незаконное предпринимательство) зарегистрировано 3,2 тыс. преступлений, что на 2% меньше по сравнению с 2007 г.[80]

Таким образом, именно *принцип соразмерности является основополагающим критерием* (как в зарубежном, так и в отечественном праве) признания избыточным административного регулирования, а соответственно, и функций органов исполнительной власти.

Следующей концепцией в построении новой системы административного надзора является *концепция изменений*.

Оптимальный путь развития государственно-административного управления — это постоянные адаптационные реакции системы управления на преобразования, которые происходят в обществе. Приспособление управленческих структур к меняющимся условиям требует проведения через определенные периоды реорганизации государственных учреждений с целью использования ими инновационных возможностей для выполнения своих базовых задач. Обыденными в научной литературе и административной политике стали слова «административная реформа»[81].

Под административными реформами традиционно понимается изменение системы государственного управления по трем основным параметрам: во-первых, перестройка системы политических институтов и государственных учреждений; во-вторых, реорганизация государственной службы, состава аппарата управления или бюрократии; в-третьих, изменение характера отношения административной системы к обществу вообще и различным его социальным группам в частности[82].

Очевидно, что объем самого понятия административных реформ должен быть различен в зависимости от характера отношений общества и государства, роли последнего в регулировании социальных процессов. Наконец, от места административной власти в политической системе (оно принципиально различно в традиционной монархии, при режиме

---

[80] Шалыгин Б.И. Состояние законности в сфере административных правонарушений, работа органов прокуратуры и органов, наделенных административной юрисдикцией по предупреждению нарушений законодательства // Административное право. 2009. № 3. СПС КонсультантПлюс.

[81] Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник. М., 2008. С. 530.

[82] Реформа государственной службы России: История попыток реформирования с 1992 г. по 2000 г. М., 2003. С. 21.

однопартийной диктатуры или в системе, претендующей на реализацию принципа разделения властей). Характер и объем реформ должен соответствовать историческому этапу развития общества. Основной смысл административной реформы заключен в повышении эффективности публичного управления. Однако эта эффективность достигается различными средствами в демократических и антидемократических режимах, федеративных и унитарных государствах, стабильных гражданских обществах и тех, которые находятся в процессе формирования и модернизации.

Нельзя не отметить, что современное государственное управление требует значительных преобразований в сложившихся условиях развития общества и государства. Это понимают руководители государства, ученое сообщество, правоприменители, представители бизнеса, а также простые граждане. В условиях значительных экономических, политических, правовых преобразований, направленных на строительство демократического правового государства, действующая власть столкнулась с серьезными проблемами реформирования государственного управления. И дело здесь не столько в многолетнем советском наследии, генетически заложенном в государственно-управленческих процессах, сколько в недееспособности государства провести существенные преобразования в достаточно короткие сроки. Реакция общества, представителей науки, работников юрисдикционных органов, в большинстве своем является сдержанной, а порой и просто одобрительной, как, в прочем, и всей политики государства в последнее время. Отдельные выступления ученых, государственных деятелей, представителей общественных организаций, «потонули» в потоке положительной и одобрительной информации об успешности и значимости, проводимой в последнее время административной реформы. Вместе с тем не многие могут назвать сроки ее начала и завершения, а единицы могут сказать о ее концепции либо теоретических основах этой реформы.

При этом для многих может оказаться открытием, что в настоящее время уже проводится пятый этап административной реформы, который должен завершиться в 2010 г.

Необходимо сказать несколько слов об этих этапах, чтобы выявить закономерности в реформировании государственного контроля и административного надзора в Российской Федерации. К примеру, А.Ф. Ноздрачевым, являющимся известным ученым в области государственного строительства, выделяется пять относительно самостоятельных этапов проведения административной реформы.

Первый этап административной реформы состоялся в 1991-1992 гг., и связан с департизацией государственного аппарата и формированием конкретных федеральных органов исполнительной власти, которые по своей типологии и компетенции ничем не отличались от советских министерств и ведомств. *Второй этап* административной реформы (1996-1998 гг.) связан с разработкой первой концепции реформы, в которой обозначались проблемы гражданина и исполнительной власти, исполнительной власти, новых функций, проблем государственной службы, коррупции в системе управления. *Третий этап* административной реформы (1999-2000 гг.) связан с разработкой Концепции государственного строительства, вобравшей в себя основные идеи Концепции административной реформы 1998 г. *Четвертый этап административной реформы* (2003-2005 гг.) ассоциируется с работой специально созданной в 2003 г. Правительственной комиссии по проведению административной реформы. И наконец, *пятый этап*, начинается с принятия Концепции административной реформы на период 2006-2010 гг.[83].

Современная концепция административной реформы предусматривает реализацию мероприятий по восьми основным направлениям. К таким направлениям относятся: управление по результатам; стандартизация и регламентация; предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров; предоставление информации о государственных услугах и государственных услуг в электронной форме; оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции; повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества; модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти; обеспечение административной реформы[84].

В отличие от других документов, касающихся проведения административной реформы, впервые акцентируется внимание на необходимости принятия мер, направленных на повышение эффективности государственного контроля и надзора, в частности, упорядочивание лицензирования, проведения государственной регистрации, аккредита-

---

[83] Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: законодательный контекст // Труды Института государства и права РАН. № 2. 2006. С. 11-28.

[84] Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9.02.2008 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.

ции, государственных экспертиз и других форм государственного регулирования административного характера.

С позиции разработчиков концепции административной реформы, *наличие у органов исполнительной власти значительного числа избыточных функций и неэффективные механизмы их реализации являются серьезным препятствием интенсивному развитию предпринимательства, подрывают доверие бизнеса к государственной власти*.

По нашему мнению, данное изыскание является не чем иным, как основополагающей концептуальной основой реформы государственного контроля и административного надзора.

Следует также согласиться с разработчиками концепции административной реформы отмечающими, что действующие методы государственного контроля и надзора в неполной мере соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации и обременительны для бизнеса. Система требований избыточна, не прозрачна и противоречива: контрольные полномочия (исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации) соединены с надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности). Сферы контроля и надзора определены не оптимально.

Как мы поняли, для решения обозначенных проблем предполагается осуществить необходимые мероприятия, имеющие следующее содержание:

А) Оптимизировать функции органов исполнительной власти по контролю и надзору, особенно это касается функций по контролю и надзору в коррупционных сферах деятельности органов исполнительной власти.

Оптимизация контрольных и надзорных функций должна обеспечить решение задач по созданию единого правового поля реализации контрольных и надзорных функций со стороны государства, упрощению разрешительных процедур, сокращению лицензируемых видов деятельности, передаче части функций контроля и надзора на уровень субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также создаваемым саморегулирующимся организациям.

Б) Исключить избыточные и дублирующие функции органов исполнительной власти, в том числе провести организационное разделение правоустанавливающих функций, функций надзора и контроля и функций по управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг.

Для этого необходимо прежде всего разграничить функции контроля и надзора, унифицировав терминологию законодательных и нормативных актов. Это позволит сосредоточить надзор в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти в установленном порядке. Для этого после принятия соответствующих нормативных правовых актов предстоит выделить из действующих надзорных органов лаборатории, исследовательские и испытательные центры, сократить численность государственных служащих.

В) Упразднить функции по контролю и надзору, не имеющих под собой достаточных правовых оснований, и препятствующих реализации гражданами своих конституционных прав либо возлагающих дополнительные обязанности на предпринимателей.

С этой целью, для объектов и предметов контроля и надзора, подпадающих под действие Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», необходимость, периодичность, виды и формы проведения контроля должны определяться соответствующими техническими регламентами. До их принятия надзорные органы вправе проводить проверки действующих обязательных требований только в части безопасности, что необходимо закрепить в соответствующих нормативных правовых актах. Все действующие обязательные требования должны быть опубликованы в информационных системах общего пользования, а их получение должно быть бесплатным.

Количество лицензируемых видов деятельности должно быть сокращено до минимума, обеспечивающего безопасность товаров, работ и услуг, должен быть налажен мониторинг эффективности мер государственного надзора, включая лицензионный.

Г) Модернизация и совершенствование выполнения функций по контролю и надзору путем внесения изменений в нормативно-правовую базу и проведение организационных мероприятий.

Для этого требуется пересмотр действующего законодательства о проверках предпринимательской деятельности для уменьшения числа изъятий из сферы его действия. Также предстоит закрепить в нормативных правовых актах коллегиальные принципы управления надзорными органами, эффективные механизмы досудебного обжалования их действий и решений.

Д) Оптимизация функций по контролю и надзору региональных органов власти путем проведения организационных и правовых мероприятий, аналогичных проводимым на федеральном уровне.

С этой целью необходимо четко разграничить предметы ведения и полномочия в сфере контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Необходимо предусмотреть запрет на проведение государственного контроля и надзора в отношении одного объекта одновременно органами государственного контроля и надзора разных уровней власти с целью недопущения осуществления аналогичных по содержанию мер.

Выполнение данных мероприятий возложено на такие федеральные органы исполнительной власти как Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России, Минсельхоз России, МПР России, Минрегион России, Мининформсвязи России, Ростехнадзор, Ростуризм, другие заинтересованные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ. При этом окончательным завершением мероприятий устанавливается четвертый квартал 2010 г. Однако многие из них, не только не находятся на стадии завершения, но и вовсе не начинались. Например, пилотное разделение функций контроля и надзора в отдельных федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ должно было быть проведено в третьем-четвертом кварталах 2006 г., а окончательное разделение этих функций должно было произойти в четвертом квартале 2008 г.

Вызывает глубокое сожаление, что и на этот раз административная реформа не будет завершена в определенные государством сроки. С другой стороны, та поспешность, с которой происходит реформирование государственной исполнительной власти, может привести к еще большим негативным и непоправимым последствиям, которые отразятся, в первую очередь, на организациях и гражданах.

Таким образом, изменения в системе административного управления — это перемены, происходящие внутри системы, а также в ее связях с общественной средой. Изменения представляют собой кристаллизацию возможностей для новых действий: новые направления в политике, новые поведенческие стереотипы, новые структуры, новые методологии, новые услуги и новые идеи в обеспечении маркетинга, основанные на переосмыслении структурной концепции организаций. Архитектура изменений включает в себя обеспечение возможностей для новых и, как ожидается, более продуктивных действий. Таким образом, управление изменениями — это:

- новая стратегия реформ, инновационный технологический метод обеспечения политической стабильности общественного прогресса;
- политика разумного сочетания модернизации и конструктивного консерватизма;
- осознанное (осмысленное, целенаправленное) государственно-управляющее воздействие на процессе административных, политических, экономических, социальных отношений во властных структурах и обществе с целью адаптации к новым рыночным условиям, воспитания готовности людей к переменам, предупреждения и минимизации конфликтов переходного периода;
- система планируемых мер по внедрению правовых и политико-административных новаций в ткань государственного и муниципального управления с целью повышения эффективности функционирования институтов власти и обеспечения их гомеостазисной роли в обществе;
- тактика постепенных, поэтапных шагов на пути эволюционного развития, манера (стиль) действий по осуществлению конкретных вмешательств в управленческие и общественные процессы, предусматривающая приверженность общества национальным традициям, культурно-историческим ценностям и сознательное использование традиций (включая религию) в процессе изменений;
- политико-правовой механизм адаптации системы государственного управления в условиях нестабильного, конфликтующего, быстро изменяющегося общества, то есть механизм антикризисного управления общественными отношениями[85].

Данные научные разработки в области концепции изменений или административной реформы должны существенным образом повлиять на систему организации административного надзора в современном государственном управлении.

Так, посредством реформирования действующей системы государственных органов исполнительной власти необходимо решить следующие основные задачи:

- внедрить современные методы и механизмы управления по результатам в органы исполнительной власти и местного самоуправления в координации с внедрением бюджетирования по результатам;
- обеспечить ориентацию деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления на потребности обще-

[85] Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник. М., 2008. С. 531.

ства и конкретных клиентов, оптимизировать и модернизировать административно-управленческие процессы за счет внедрения стандартов государственных и муниципальных услуг, а также административных регламентов, включая электронные административные регламенты;
- создать особые механизмы регулирования в коррупционно опасных сферах;
- внедрить механизмы досудебного обжалования и административной юстиции;
- провести реформу контрольно-надзорных органов;
- реформировать территориальные органы федеральных органов исполнительной власти;
- обеспечить внедрение механизмов прозрачности и эффективного взаимодействия органов исполнительной власти со структурами гражданского общества;
- сформировать необходимый кадровый и информационный потенциал административной реформы.

По нашему мнению, качество административных, управленческих процессов может быть улучшено, на основе модернизации, опирающейся на разработку и внедрение административных регламентов. Под административным регламентом при этом понимается нормативный правовой акт, устанавливающий единую административную процедуру (систему административных процедур) исполнения соответствующего полномочия (полномочий) органов исполнительной власти. При разработке административных регламентов должны быть найдены и утверждены административные процедуры исполнения государственных функций — прежде всего тех, которые связаны с взаимодействием с гражданами и организациями — максимально учитывающие интересы граждан и организаций: сокращены их затраты, в том числе на преодоление административных барьеров, накладываемые на них обременения.

Все указанные моменты, безусловно, связаны с проведением реформы контрольно-надзорных органов, включающим в себя проведение следующих значимых мероприятий:
- полномочия между контрольно-надзорными органами федерального, регионального и муниципального уровня не должны дублироваться различными инстанциями;
- не должно возникать конкуренции компетенций между контрольно-надзорными органами одного уровня власти;

- необходимо привнести при принятии решений элементы коллегиальности и эффективного досудебного обжалования действий контрольно-надзорных органов.

Как совершенно правильно отмечается В.И. Круссом, контроль и надзор не имеют самостоятельного функционального содержания потому, во-первых, что государство интересует (должно интересовать) не то, насколько обладатели основных прав и свобод соблюдают установленные нормативные требования, а в какой мере практика личностной самореализации — с их стороны — не противоречит требованию строгого и неуклонного соблюдения предписаний права. Во-вторых, цель обеспечения законности здесь «зеркальным» образом отображается на содержании самой контрольно-надзорной практики. Нельзя обеспечить законность, действуя противоправным образом. Это обстоятельство должно учитываться во всех нормативных правовых актах, определяющих порядок и функциональный алгоритм контроля за юридически значимой социальной активностью обладателей конституционных прав[86].

Таким образом, предмет надзора должен быть ограничен обязательными требованиями к безопасности товаров, работ и услуг, закрепленными в технических регламентах. До их принятия во всех сферах надзора, надзорные органы вправе проводить проверки действующих обязательных требований только в части безопасности, что необходимо закрепить в соответствующих нормативных правовых актах. Все действующие обязательные требования должны быть опубликованы в информационных системах общего пользования и их получение должно быть бесплатным.

В условиях административной реформы функции контроля и надзора должны быть окончательно разграничены. Их разграничение позволит избежать конфликта, возникающего в результате смешения функций оказания услуг и властных функций. Надзор должен быть сосредоточен в государственных органах, а контрольные мероприятия должны осуществляться компетентными аккредитованными специалистами и организациями частного сектора по заказу надзорных органов. Для этого предстоит принять закон об аккредитации, выделить из действующих надзорных органов лаборатории, исследовательские и испытательские центры, сократить численность государственных служащих, а также преобразовать государственные учреждения, исполняющие надзорные функции в государственные (муниципальные) органы, придав их работникам статус государственных (муниципальных) служащих.

---

[86] Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М., 2007. С. 331-332.

Необходимо распределить компетенцию надзорных органов таким образом, чтобы надзор в отношении одного предмета (совокупность однородных обязательных требований) осуществлял один государственный орган определенного уровня власти (федерального, регионального, муниципального).

Также требуется пересмотр действующего законодательства РФ о проверках предпринимательской деятельности, предполагающий уменьшение числа изъятий из сферы его действия, закрепление процедур проверок в административных регламентах надзорных органов и стандартов государственных услуг, введение судебного порядка приостановления деятельности.

§2. Основные проблемы оптимизации административного надзора в условиях современной административной реформы

В настоящее время можно уже говорить о некоторых результатах административной реформы в сфере исполнительной власти, начало которой было положено в 2006 г.[87] Видно, что действующая система федеральных органов исполнительной власти постепенно начинает приобретать стабильный характер, в значительной мере получили правовую регламентацию основные государственные функции[88], происходит реформирование государственной службы, внедряются информационные технологии в государственное управление, принимаются серьезные меры по противодействию коррупции в сфере публичной власти и т.д.

---

[87] Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9.02.2008 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.

[88] Под функцией федерального органа исполнительной власти в науке российского административного права понимают «нормативно установленный вид властной деятельности указанного органа государства, постоянно осуществляемый им в масштабах РФ (Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 3-23); Функциями исполнительные органы власти наделяются для решения определенных задач (проблем). При этом одна функция может использоваться при решении нескольких задач в одном органе или в нескольких органах, например, информирование граждан. Полномочия же нужны для реализации функций, а не наоборот (Нестеров А.В. Критика некоторых элементов законопроекта «О стандартах и административных регламентах деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 4. СПС КонсультантПлюс);

Однако эти перемены пока еще не вызвали системных сдвигов как в механизме государственного управления, так и в состоянии объектов его воздействия, в том числе и прежде всего в состоянии экономики России[89]. Как отмечается Президентом РФ Д.А. Медведевым, проводимые преобразования в государственном управлении «качественно не улучшили оценки инвесторами делового климата в России. По данным Всемирного банка, в рейтинге стран с благоприятными условиями для ведения бизнеса Россия находится на 120-м месте из 183. Для исправления ситуации необходимо преодолевать такие негативно влияющие на инвестиционный климат факторы, как низкое качество государственного и местного самоуправления, неэффективное правоприменение, коррупция и экономическая преступность, чрезмерное администрирование технические, информационные и другие барьеры, монополизм»[90].

Фактически это означает, что остаются нерешенными важнейшие задачи административной реформы по оптимизации функций органов исполнительной власти по контролю и надзору. Особенно это касается функций по контролю и надзору в коррупционных сферах деятельности органов исполнительной власти; до конца не выявлены и не исключены избыточные и дублирующие функции органов исполнительной власти; продолжает оставаться монолитным слияние исполнения функций по контролю и надзору.

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р[91], реализация направлений макроэкономической политики, касающихся формирования институциональной среды инновационного развития, снижения инфляции, создания условий для улучшения качества жизни населения и повышения национальной конкурентноспособности, во многом обеспечивается конкурентной политикой. Как отмечено там же, достижение конкурент-

---

[89] Основным официальным мотивом начала реформы государственного управления послужило его несоответствие задачам социально-экономического развития, новой структуре народного хозяйства и его потребностям. «Административная реформа самая трудная в истории современной России идет непрерывно и постепенно с 1991 г., с момента ликвидации советского общественного и государственного строя и преобразования социалистической плановой экономики в рыночную» (Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8).

[90] См.: Стенографический отчет о совещании по проблемам инвестиционного климата в России. 2 февраля 2010 г. Москва. Кремль // http:/news.kremlin.ru/trabscripts/6769

[91] СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

ной политики предполагает решение следующих задач: общее улучшение конкурентной среды за счет сокращения необоснованных внутренних и внешнеторговых барьеров, создание механизмов предотвращения избыточного регулирования, развитие транспортной, информационной, финансовой, энергетической инфраструктуры и обеспечение ее доступности для участников рынка.

Безусловно, увеличение внимания со стороны государства к проблемам неэффективности контрольно-надзорной деятельности объясняется трагическими событиями, произошедшими в последнее время в стране. Однако задача государства состоит не в том, чтобы констатировать уже произошедшие негативные события, а предусматривать возможность их предотвращения в будущем. Отсюда оптимизация контрольно-надзорных функций становится необходимым условием выполнения государством задач по обеспечению безопасности граждан, возложенных на него обществом.

При этом состояние оптимизации контрольно-надзорных функций в сфере публичного управления остается глобальной политико-правовой проблемой, влияющей на развитие всей системы исполнительной власти. Вопросы контроля и надзора обсуждаются на самом высоком уровне (Президентом РФ, Председателем Правительства РФ, другими высшими должностными лицами), что само по себе уже свидетельствует об их важности и важности и чрезвычайной актуальности. А то, с какой тревогой и эмоциональным накалом высшие должностные страны реагируют на малейшие недостатки в этой области, только подчеркивает это обстоятельство.

Например, об этом говорит Председатель Правительства РФ В.В. Путин: «Сегодня большинство контрольных процедур, к сожалению опять же, носит формальный характер. Это, как правило, проверки без всяких проверок или это инструмент «для выбивания мзды». Такое положение дел, конечно, не может устраивать ни граждан, ни представителей бизнеса, ни государство. И если мы хотим улучшить деловой климат, а мы должны это сделать, если мы хотим стимулировать средний и малый бизнес, надо менять процедуры, а главное, содержание самого контроля и надзора»[92]. «Важно устранить почву для использования надзорных процедур как инструмента некачественной конкуренции и административного давления на бизнес. Но с другой стороны, и это тоже нужно иметь в виду, надо ощутимо повысить уровень ответственности для недобросовестных предпринимателей, которые соблюдают

[92] Информация с заседания Правительства РФ от 19.01.2010 г. Интернет ресурс/ http://premier.gov.ru/ events/ news/9041

свои личные интересы, но не собираются соблюдать и не соблюдают общенациональные стандарты качества и безопасности»[93].

Эффективность государственного надзора таким образом напрямую связывается с повышением ответственности предпринимательских структур. О низкой ответственности представителей бизнеса говорят и другие представители действующей власти. Так, Н.Г. Кутьин — руководитель Ростехнадзора России в связи с авариями, произошедшими в последние годы, отмечает «низкую ответственность, (а скорее, безответственность) в вопросах обеспечения безопасности представителей бизнеса. И это несмотря на снижение давления на них со стороны Ростехнадзора и других надзорных органов. Так, о превышении норматива, о перегрузках в работе гидроагрегата на Саяно-Шушенской ГЭС знали практически все работающие, но молчали. Ответственные лица не принимали никаких мер для улучшения положения, а эксплуатирующая организация не прекращала работу в аварийных условиях. Экспертное заключение о промышленной безопасности объектов станции не отражало их реального состояния»[94].

Впрочем, не меньшей предполагается и ответственность контролирующих органов. Президент РФ Д.А. Медведев, давая оценку событиям в Перми, указывает на недостатки как со стороны предпринимателей, так и государства: «У нас вследствие разгильдяйства,... которое превратилось уже в государственную угрозу, происходит огромное количество чрезвычайных ситуаций: и на дорогах, и в пожарах люди гибнут. Последний случай, который произошёл в Перми, просто за гранью добра и зла»[95]; «...нужно посмотреть и на роль государственных структур, в том числе и федеральных структур. Если они дают предписания, на эти предписания плюют, то тогда нужно поставить вопрос о том, что их предписания неэффективны. И в этом случае они просто не справляются со своими обязанностями»[96].

Эта ситуация характерна в политическом отношении как показатель отсутствия у государства научнообоснованного подхода к реформированию функций государственного надзора. Политическая установка на либерализацию проверок предпринимателей привела к формированию у надзорных ор-

---

[93] Там же.

[94] Заседание Общественного совета при Ростехнадзоре // Промышленная безопасность. 2009. № 10. С. 4.

[95] Доклад Генерального прокурора РФ Ю.А. Чайки Президенту Д.А. Медведеву о ходе расследования причин пожара в Перми // http:// news.kremlin.ru/news/62

[96] Доклад Генерального прокурора РФ Ю.А. Чайки Президенту Д.А. Медведеву о ходе расследования причин пожара в Перми // http:// news.kremlin.ru/news/6273

ганов синдрома «боязни вмешательства в дела бизнеса» и ослаблению надзорной деятельности, а последующие катастрофы породили серию грозных призывов и лавину административных набегов на владения бизнесменов.

Так, реакцией государства на события в ночном клубе «Хромая лошадь» в г. Перми стали многочисленные проверки объектов массового пребывания людей органами пожарного надзора. Всего по стране было проведено 18800 мероприятий на 17750 объектах. По результатам проверок соблюдения требований пожарной безопасности было выявлено более 166 тысяч разного рода нарушений; привлечено к административной ответственности 4 тысяч юридических лиц и более 8 тысяч должностных лиц; принято решение о приостановке деятельности 2729 объектов[97].

Показательными также являются и статистические данные об отсутствии нормального, надлежащего и эффективного государственного управления в сфере экономики. Так, только лишь прокурорами в 2008 г. в сфере экономики выявлено около 1,3 млн. нарушений законов, что на 25,6% больше, чем в 2007 году, в том числе 1,1 млн. незаконных правовых актов (+11,3%), подавляющее большинство которых опротестовано. В целях устранения нарушений законодательства внесено в соответствующие органы 167,6 тыс. представлений (+44%). По инициативе прокуроров 78,9 тыс. виновных привлечено к дисциплинарной ответственности (103,9%) и 59,5 тыс. — к административной ответственности (40%), предостережены о недопустимости нарушения законов 53,4 тыс. должностных лиц (+42,7%). Заявлено в суды 360,8 тыс. исков на сумму 2,9 млн. рублей, из которых удовлетворено свыше 2,5 млн. рублей. Направлено 16,7 тыс. материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, по которым возбуждено 7,6 тыс. уголовных дел.

О массовости правонарушений в сфере экономики свидетельствуют и данные органов административной юрисдикции: в 2008 г. возбуждено 3,0 млн. дел об административных правонарушениях, наложено штрафов на сумму более 21 млрд. рублей (в 2007 году возбуждено 2,9 млн. дел об административных правонарушениях, наложено штрафов на сумму более 15 млрд. рублей)[98].

---

[97] Рабочая встреча Президента РФ Дмитрия Медведева с министром по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Сергеем Шойгу // http:// news.kremlin.ru/news/6273

[98] Шалыгин Б.И. Состояние законности в сфере административных правонарушений, работа органов прокуратуры и органов, наделенных административной юрисдикцией по предупреждению нарушений законодательства // Административное право. 2009. № 3. СПС КонсультантПлюс.

Впрочем, поражают не столько сами масштабы выявляемых правонарушений, сколько возможности их контролируемой динамики в ту или другую сторону, дающие основание предполагать доминирование в правоохранительной деятельности сиюминутной политической ангажированности над долгосрочными задачами стабильной правовой политики. Вызывает обоснованное беспокойство и то обстоятельство, что в сфере экономики в качестве средств «недружественного поглощения собственности» или, проще говоря «рейдерства», в первую очередь используются именно контрольно-надзорные органы.

Отмечаются два варианта такого недружественного поглощения. В первом случае в самих операциях (речь здесь идет о целой индустрии) по недружественному поглощению собственности, то есть в продуманных и осуществляемых в едином комплексе для каждой операции организационных и иных мероприятиях, обычно задействован, прямо, косвенно, опосредованно, «втемную» или иначе, целый ряд лиц, в том числе должностных, различные предпринимательские структуры, контролирующие, правоохранительные и судебные органы и, не в последнюю очередь, криминалитет, и нередко эта скоординированная деятельность — в рамках одной операции — осуществляется на обширном географическом пространстве — от Владивостока до Калининграда.

Во втором же варианте речь идет о случаях прямого использования ресурса правоохранительных и судебных органов, когда, например, в рамках производства по уголовному делу (а то и на стадии дознания, даже — подчас — в рамках оперативной проверки поступившего сигнала) при проведении обыска в помещении предприятия изымаются, без должной «расскассировки» и детального протоколирования, материалы, документы, компьютеры с содержащейся в них, в том числе на жестких дисках, информацией, векселя и т.д., куда входят даже письменные и вещественные доказательства по находящимся в производстве арбитражным делам, судьбоносным для данного предприятия, в том числе те доказательства, которые арбитражный суд обязал предприятие представить в заседание к определенной — ближайшей — дате. Подобные коллизии, вне зависимости от преднамеренности действий сотрудников правоохранительных и (или) судебных органов или случайного совпадения, явно обусловлены нестыковкой механизмов экономического и уголовного правосудия[99].

Заметим, что названные проблемы как в сфере общественной безопасности, так и сфере экономики должны были быть решены в ходе ад-

[99] Клеандров М.И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее. М., 2006. С. 133-139.

министративной реформы в период 2006-2010 гг. Однако положение дел в стране по жизненно важным направлениям развития гражданского общества не только не улучшилось, а напротив — еще более усугубилось.

Тем самым цели и задачи административной реформы, в числе которых — оптимизация функций органов исполнительной власти, устранение избыточных функций и избыточного административного регулирования не в полной мере воплощены в современном публичном управлении.

Нельзя не согласиться, например, с мнением М.А. Лапиной в том, что «административная реформа необходима прежде всего для восстановления отношений доверия и взаимопонимания между государством и гражданами, между государственными органами исполнительной власти и всеми общественными структурами. Необходимо достигнуть разумного соответствия между государственно-правовым регулированием и естественностью жизни, ее опытом и традициями»[100]. Однако такая позиция, к сожалению, включает в себя больше понимания существующей потребности, взывающей к удовлетворению, чем осознания конечной цели и, что гораздо важнее, средств ее достижения. Мы давно научились определять, что нам не нужно, от чего мы должны избавиться[101],

[100] Лапина М.А. Административная реформа: анализ первых итогов и проблем, стоящих перед субъектами исполнительной власти // Право и политика. 2005. № 10.СПС КонсультантПлюс.

[101] Мнения, аналогичные высказанному М.А. Лапиной, можно назвать расхожими в юридической литературе, посвященной административной реформе. С.Е. Нарышкин: «Проводимая административная реформа направлена, в первую очередь, на создание оптимальной системы государственного управления. Эффективная государственная власть необходима для решения неотложных социально-экономических проблем, для повышения уровня и качества жизни населения» (Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Под ред. Нарышкина С.Е., Хабриевой Т.Я. М.: «ИНФРА-М», 2006. С. 3). Т.Я. Хабриева: «Под «административной реформой» принято понимать преобразования в системе органов исполнительной власти с целью создания реально действующей единой системы исполнительной власти, работающей в «автоматическом режиме» в интересах общества» (там же). И это легко объяснимо, поскольку именно такова официальная позиция, выраженная в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. — повышение качества и доступности государственных услуг, ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования и повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти (Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720). Сегодня, однако, уже можно уверенно говорить, что существующая модель государственного управления этому идеалу не соответствует.

но так и не смогли выработать эффективную стратегию, включающую постановку реально достижимых целей[102] и средств, гарантирующих их достижение, полагая ключевыми и достаточными перемены в структуре аппарата власти и перераспределение ресурсов и функций между звеньями этой структуры.

С точки зрения ведущих российских специалистов административного права Т.Я. Хабриевой, А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова, «ключевыми областями административных реформ являются: роль государства в обществе; структура органов государственного управления; повышение эффективности и результативности деятельности государственного аппарата; управление государственной службой; реформа финансового управления; подотчетность и прозрачность государственного аппарата»[103]. Как можно видеть здесь перед нами набор неоднородных элементов, из которых только структура органов управления выглядит как нечто более или менее конкретное, а остальные либо нуждаются в уточнении смысла предмета и границ возможного реформирования (управление государственной службой, реформа финансового управления — вообще реформа в реформе, подотчетность и прозрачность государственного аппарата), либо вообще не могут быть сколько-нибудь

[102] Показательным примером ложного понимания того, что представляет собой реально достижимая цель в реформах государственного управления могут служить следующие слова: «Целью реформы является создание системы эффективного исполнения государственных функций, обеспечивающей высокие темпы экономического роста и общественного развития» (Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4). В данном случае за цель реформ выдается качественная оценка вероятного результата деятельности аппарата управления, находящаяся в зависимости от неясного числа многочисленных факторов, решающие из которых трудно прогнозируемы и слабо поддаются публичному контролю. Мы можем, к примеру, лишь планировать структуру и численность государственного аппарата, распределение потребных и доступных ресурсов, включая отбор, расстановку и ротацию кадров, но не в состоянии уверенно предсказать, насколько созданная нами структура публичной власти в действительности обеспечит нам высокие темпы экономического роста и общественного развития. Более того, вопросом вообще является сама способность публичной власти гарантировать такие результаты иначе как только в негативном аспекте — поддерживая всемерно позитивные тенденции и нейтрализуя последствия деструктивных процессов. Наиболее яркий пример химерических надежд подобного рода — программа подготовки к Олимпийским играм в Ванкувере. О способности же исполнительной власти «действовать в автоматическом режиме» можно говорить лишь, заключая смысл этих слов в кавычки. Автоматически действующая исполнительная власть выглядит еще более наивно, чем слепое правосудие.

[103] Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 3-23.

существенно изменяемыми административными мерами (роль государства в обществе и эффективность и результативность деятельности государственного аппарата[104]).

Ю.Н. Старилов указывает, что «административную реформу можно считать политическим шагом, направленным на коренные изменения в административной сфере с целью укрепления и совершенствования организации и функционирования публичного управления, обеспечения эффективности и режима законности деятельности государственных и муниципальных служащих, улучшения административных процедур и повышения правового качества административного нормотворчества. Результатами административной реформы в правовом аспекте является изменение российского административного законодательства и, как следствие, самого административного права, системы административно-правового регулирования[105]. С этим, конечно же, невозможно спорить, но главным образом потому, что ответа на главные вопросы реформы мы здесь не видим — она определяется набором других неизвестных величин, требующих описания. То есть какие конкретно изменения следует считать коренными, есть ли гарантии, что эти изменения неизбежно приведут нас к достижению желанных целей, а не останутся политическим прикрытием пребывания у власти очередной политической креатуры, но еще более важно определить, в чем конкретно эти цели должны воплощаться. Слишком неопределенными они представляются.

Одним из тех направлений административной реформы, которые на первый взгляд представляются наименее политизированными и наиболее формализуемыми в количественном отношении являются избыточные и дублирующие полномочия.

Руководитель Администрации Президента РФ С.Е. Нарышкин в очередной раз подчеркивает, что «в ближайшее время предстоит завершить пересмотр избыточных и дублирующих полномочий органов исполнительной власти, а также установить процедуры, предотвращающие появление подобных ситуаций в будущем. Деятельность органов

---

[104] Последняя вообще непонятно что собой представляет, поскольку не только никаких надежных показателей эффективности пока не изобретено, но и сами понятия эффективности и результативности работы государственного аппарата во многом являются понятиями иррациональными. Во всяком случае их никак невозможно выразить через коэффициент полезного действия.

[105] Старилов Ю.Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы научно-практической конференции. М., 2004.

исполнительной власти станет более прозрачной, а их взаимодействие со структурами гражданского общества более эффективным»[106].

О необходимости оптимизации и модернизации функций по контролю и надзору не только говорится в концепции административной реформы. Она активно обсуждается и в науке административного права[107].

Так, например, О.В. Панкова, исходя из концепции административной реформы, называет комплекс мер, направленных на создание действенной системы контроля и надзора, в числе которых необходимо:

- законодательно разграничить функции и полномочия по контролю и надзору, обеспечив их единообразное понимание и применение в различных нормативных правовых актах. При этом надзор предполагается сосредоточить в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции по проведению лабораторных испытаний, измерений, экспертиз, экзаменов, аттестации, подтверждения соответствия, сертификации и т.п., осуществляемой субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти (а впоследствии — при уполномоченных некоммерческих организациях), что, в свою очередь, потребует разработки и принятия федерального закона об аккредитации;
- сократить административные ограничения предпринимательской деятельности и устранить избыточность требований в части безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и др.;
- уточнить предметы ведения и полномочия в сфере контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти, передав их часть органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, а также создаваемым саморегулирующим организациям;

---

[106] Третья Международная школа-практикум молодых ученых и специалистов по юриспруденции на тему «Эффективность законодательства и современные юридические технологии (Кичигин Н.В., Егорова Н.Е., Иванюк О.А.) // Журнал российского права. 2008. № 7. С. 122-134.

[107] Старилов Ю.Н. «Избыточное» административное регулирование: способно ли оно обеспечить законность и порядок в системе публичного управления? // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч.трудов. Вып. 22: Свобода и государственное регулирование: соотношение, правовые гарантии, практика осуществления / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2009. С. 202-229; Тихомиров Ю.А. Нормативное регулирование: взлет или кризис? // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 96-102; Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 19-28.

- завершить процесс упразднения избыточных функций государственного контроля путем полного отказа государства от осуществления несвойственных ему функций;
- сократить масштаб исполнения функций государственного контроля и надзора (например, сократить виды деятельности, подлежащие лицензированию);
- закрепить в нормативных правовых актах коллегиальные принципы управления надзорными органами;
- создать эффективные механизмы досудебного обжалования действий и решений надзорных органов[108].

Но все эти меры выдвигаются ею, что называется, «от противного», т.е. скорее из обнаруживающейся повсеместно неэффективности существующей организации государственного надзора, чем с твердой уверенностью в том, что они, безусловно, гарантируют нужный результат. По мнению О.В. Панковой, пока все еще не ясно, как все вышеперечисленные направления реформирования контрольно-надзорных органов, будут работать на главную цель — повышение эффективности государственного управления. И все же в контексте анализа проводимой административной реформы нельзя не видеть, что некоторые из этих направлений уже достигли стадии практической реализации.

Существенную роль в этом отношении сыграл Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий»[109], согласно которому большинство контрольно-надзорных функций федеральных служб по предметам ведения РФ и совместного ведения Федерации и ее субъектов было передано органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления. В частности, к ведению субъектов РФ Закон отнес осуществление контроля за обеспечением государственных гарантий:

1) в области занятости населения;
2) в сфере охраны и использования объектов животного мира и водных объектов;
3) охраны окружающей природной среды и атмосферного воздуха;
4) в области антимонопольного законодательства;
5) государственного регулирования тарифов;
6) защиты прав потребителей, архитектуры, строительства;

---

[108] Панкова О.В. Административно-правовой статус федеральных служб в условиях административной реформы // СПС КонсультантПлюс.

[109] СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 10.

7) лицензирования отдельных видов деятельности и др.

Кроме того, значительный объем административно-юрисдикционных полномочий, связанных с возбуждением дел об административных правонарушениях и применением административных наказаний в указанных областях и сферах государственного управления, также передан на уровень субъектов РФ, что потребовало внесения серьезных изменений в КоАП РФ[110].

Позиции О.В. Панковой могут быть противопоставлены и более серьезные возражения. Так, до настоящего времени в действующем законодательстве РФ отсутствуют не только самостоятельные дефиниции контроля и надзора[111], но и самое важное, критерии признания избыточными данных функций. Поэтому сама по себе передача отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти на уровень субъектов Федерации, а также на муниципальный уровень, не только не привела к уменьшению избыточного административного регулирования, а напротив, создала благоприятную почву для роста всевозможных злоупотреблений должностных лиц публичной власти более низкого уровня. На уровне субъектов РФ и в муниципальных образованиях создаются и действуют многочисленные контрольно-надзорные органы, реформирование которых представляет еще большую проблему в рамках административной реформы.

---

[110] Панкова О.В. Административно-правовой статус федеральных служб в условиях административной реформы // СПС КонсультантПлюс, 2006.

[111] В юридической литературе можно иногда наблюдать всплеск негативных настроений по отношению к использованию дефиниций как инструменту научного познания правовой реальности. Особенно характерно это для представителей цивилистики «новой волны» (см., напр., Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М.: «Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ; Дело», 2002). Мы полагаем, что эта точка зрения имеет право на существование только как реакция на излишества и небрежность в употреблении дефиниций там, где вполне можно было бы ограничиться простым описанием модели поведения. В целом же более правильным нам кажется взгляд, в соответствии с которым «Юридические понятия являются продуктом правового мышления, специфика которого заключается в том, что оно отражает нормативные потребности общественной жизни, опосредуемое в обществе государственной властью, к тем или иным социальным явлениям. Поэтому в них выражаются определенные нормативные потребности, нормативные детерминанты» (Чернобель Г.Т. Проблема истинности и научной достоверности в правоведении // Методологические проблемы советской юридической науки / Отв. ред. д.ю.н., академик Кудрявцев В.Н. М.: «Наука», 1980. С. 104). Еще античный философ Аристотель советовал начинать любое рассуждение с определения понятий ё что именно мы называем тем или иным словом? «История терминологии каждой науки связана с историей самой науки. Существует непрерывающееся взаимодействие между словом и его значением. Слово нередко указывало путь всей науки народа или эпохи» (Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб: «Юридический центр Пресс», 2004. С. 148).

На наш взгляд, процесс определения функций «избыточными» является чрезвычайно сложным. Ни в научной литературе, ни в законодательстве, ни в правоприменительной практике не выработаны надежные и четкие критерии признания функций органов исполнительной власти (а речь здесь идет, прежде всего, о функциях по контролю и надзору) избыточными. Более того, нет полной ясности и в том, должен ли этот процесс относиться только к анализу уже реализуемых полномочий (актуальная избыточность)[112], либо также охватывать и прогнозирование (вероятную избыточность)?

Прежде всего следует особо отметить, что термин «избыточность» функций органов государственной и муниципальной власти является относительно новым для современной системы публичного управления.

Данный термин в качестве обозначения специфической проблемы государственного управления (правовой категории), пожалуй, впервые был использован Президентом РФ В.В. Путиным в ежегодном послании Федеральному собранию РФ 2002 г. Им констатировалось следующее: «ревизия функций государства — задача непростая и долговременная. Здесь не может быть никакой кампанейщины. Кампанейщины, которая обычно заканчивается плавным «переливом» чиновников из одной структуры в другую. Но мы уже два года говорим о сокращении избыточных функций госаппарата. Ведомства — по понятным причинам — цепляются и будут цепляться за эти функции. Но это, конечно, не повод откладывать реформу»[113].

В следующем своем послании Президентом РФ В.В. Путиным также была затронута данная проблема: «Наша бюрократия и сегодня обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полно-

---

[112] Известный специалист в области государственного права Г. Еллинек полагал, что общую теорию функций государства всегда строили на основе «конкретного исторического факта», абстрагировали «из наблюденных, действительно отправляемых им функций» (см.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2004. С. 567-568). Функции же государственного управления выступают как бы «мостом», обеспечивающим переход и реализацию функций государства посредством управленческих функций государственных органов (подробнее см.: ё Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М.: «Юридическая литература», 1980). И они тем более не могут быть рассматриваемы иначе как только в конкретном политико-правовом контексте, образуя раньше всего предмет социально-экономической политики, а не юридической науки, которая обыкновенно пригодна лишь к приданию формирующимся направлениям управленческой деятельности корректной и системной формы реализации.

[113] Послание Президента РФ Федеральному Собранию «России надо быть сильной и конкурентноспособной // Российская газета. 2002. 19 апреля. № 17.

мочий по-прежнему не соответствуют качеству власти. Должен подчеркнуть, что такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов. … Как вы знаете, правительство провело инвентаризацию функций министерств и ведомств. Насчитало их порядка пяти тысяч. Но в ходе этой работы выяснилось, что почти каждое ведомство считает, что его функции нужно не сокращать, а расширять, в том числе за счет других, соседних ведомств…

Считаю, бюрократию надо не убеждать уменьшать свои аппетиты, а директивно ограничивать. Надо провести радикальное сокращение функций госорганов. Конечно, это должно быть просчитано очень точно. Иначе нам эту проблему, видимо, не решить. Сделать это нужно на основе той самой инвентаризации, которую заканчивает правительственная комиссия»[114].

В результате был дан определенный импульс для проведения административной реформы, в рамках которой и планировалось исключить такие избыточные функции госорганов. Именно Указом Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.»[115] и Постановлением Правительства РФ от 31.07.2003 г. № 451 «Об утверждении Положения о правительственной комиссии по проведению административной реформы»[116] были определены следующие приоритетные направления административной реформы в 2003-2004 гг.:

1) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
2) исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
3) развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
4) организационное разделение функций, касающихся экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
5) завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной

[114] Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2003. 17 мая. № 93.

[115] СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

[116] СЗ РФ. 2003. № 31. Ст. 3150.

власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти[117].

В этой связи М.А. Лапина пишет о том, что «в конце 2003-2004 гг. была проведена большая работа по анализу, оценке и упорядочиванию функций федеральных органов. Было оценено пять с лишним тысяч функций и среди них приблизительно сорок процентов признано или избыточными, или дублирующими, или требующими сокращения масштабов исполнения[118]. К ним относятся, например, функции по техрегистрации средств автотранспорта, лицензированию, технической инвентаризации, оценочной деятельности и др. Вносятся предложения о переориентации антимонопольного законодательства, в частности о переходе от разрешительного порядка к предварительному уведомлению при слиянии и присоединении коммерческих организаций, о развитии принципов саморегулирования на финансовых рынках, о сокращении объема лицензирования, обязательной сертификации и переходе к декларированию соответствия»[119].

По данным Т.Я. Хабриевой, А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова, относящихся к числу разработчиков и идеологов современных административных реформ, именно в контексте Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 происходила оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти (упразднение функций избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; передача функций федеральных органов исполнительной власти саморегулируемым организациям в сфере экономики; организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом; завершение процесса разграничения функций между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ)[120].

---

[117] Указ Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

[118] Согласно публикации, у российского государства 5619 функций, см.: Васильев А. Из 6000 функций государства автоматизированы будут не все // Известия. 2004. 19 февраля.

[119] Лапина М.А. Административная реформа: анализ первых итогов и проблем, стоящих перед субъектами исполнительной власти // Право и политика. 2005. № 10. СПС КонсультантПлюс.

[120] Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 3-23.

Особого внимания здесь заслуживает сам процесс оптимизации функций федеральных органов исполнительной власти, а именно то, каким образом производилось исключение избыточных и дублирующих функций.

Так, в период с января по август 2003 г. оценкой своих функций занимались сами федеральные органы исполнительной власти в порядке обновления собственных положений. В рамках данной работы по текстам положений Правительство РФ упразднило 22 функции и по-новому определило содержание 16 функций государственного регулирования (данные неофициального характера)[121].

При этом разработчиками административной реформы указывается, что задачи, которые решались в процессе анализа, оценки и упорядочивания функций федеральных органов исполнительной власти, состояли в том, чтобы:

1) избавить аппарат от старых функций, взятых из прошлого;
2) четко разграничить функции между федеральными органами исполнительной власти, исключив их дублирование, параллелизм и «провисание»;
3) упразднить ненужные структурные подразделения и/или органы в целом.

Предполагалось, что «удастся наконец «пресечь» бесконечную реорганизацию государственного аппарата, рационально реализовать веками апробированный принцип «трех определений» в организации исполнительного аппарата: «функции, структура, штаты» — и приступить к осуществлению эффективного государственного управления»[122].

В ходе анализа деятельности федеральных органов исполнительной власти, как уже говорилось, были выявлены группы функций, которые предлагалось упразднить либо передать саморегулируемым организациям, либо по-новому определить их содержание.

Правительственная комиссия по проведению административной реформы в целом проанализировала 5300 функций федеральных органов исполнительной власти. Из них: 800 признаны полностью или частично избыточными; 500 — дублирующими; в отношении 300 функций предложено изменить масштаб исполнения[123].

Примечательно, что в официальном документе, касающемся Концепции административной реформы в 2006-2010 гг. приводятся не-

[121] Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Указ. соч.

[122] Там же.

[123] Там же.

сколько иные данные. Там сказано, что правительственной комиссией по проведению административной реформы было проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными — 1468, дублирующими — 263, требующими изменения — 868. Приняты и готовятся нормативные правовые акты по отмене ряда избыточных и дублирующих функций[124].

В результате мы имеем довольно разноречивые данные по оптимизации функций федеральных органов исполнительной власти: общее количество — 5300, 5619, 5634, 6000; по избыточным — 800 и 1468; дублирующим — 500 и 263; требующим изменения — 300 и 868; по избыточным и дублирующим — около 2200 (40% — по мнению М.А. Лапиной)[125].

Данное обстоятельство легко объяснимо: в связи с часто изменяющимся законодательством РФ, упразднением и созданием новых органов государственной исполнительной власти количество функций федеральных органов исполнительной власти можно указать лишь приблизительно. Однако при этом отнюдь не упраздняется задача определения общих критериев признания тех или иных функций избыточными или дублирующими.

Так, Т.Я. Хабриева, А.Ф. Ноздрачев и Ю.А. Тихомиров пишут о том, что «в итоге для действующей системы федеральных органов исполнительной власти оставлено приблизительно 15% прежнего объема государственных функций»[126].

Практика работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы поставила перед наукой административного права важный вопрос о критериях оценки функций государственного управления. В оценке функций «… важно не упустить главного: каков критерий оценки реальной социальной полезности этих функций. Иначе «потеря функции может в конечном счете привести к ослаблению

---

[124] Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9.02.2008 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.

[125] Данные приведены из указанных источников, опубликованных в 2005-2006 гг.

[126] Тихомиров Ю.А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. 2004. № 4. С. 29; Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 3-23.

публичных интересов, например, в сфере стандартизации и строительного контроля»[127].

По признанию Т.Я. Хабриевой, А.Ф. Ноздрачева и Ю.А. Тихомирова, «применяемые критерии избыточности функций государственного управления не являются очевидными и часто имеют «размытый» характер. В решениях об упразднении функций критерии избыточности выражались такими, например, терминами: «необходимость функции не очевидна», «это функция собственника», «может осуществляться субъектами рынка», «это административный барьер», «накладывает дополнительную нагрузку на предприятия», «функция не реализуется», «может быть передана на аутсорсинг» и т.д.[128]

Вместе с тем вышеперечисленные термины все еще рекомендуется использовать «при принятии решений об упразднении государственных

---

[127] Тихомиров Ю.А. Указ. соч.

[128] Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Указ. соч. По нашему мнению, это признание весьма показательно не только как пример научной добросовестности, но и свидетельство бессилия науки отыскать надежные критерии определения точных пределов публичного вмешательства в частные дела. Более того, история юридической науки свидетельствует как раз о расплывчатости этих критериев в силу неопределенности самих границ. «В противоположность большинству явлений природы социальные явления по общему правилу имеют не постоянный, а динамический характер: они непрерывно меняют свои свойства, свою интенсивность и течение, и мы не в состоянии выяснить точные, не вызывающие никаких сомнений законы их развития и регресса, как это делает естествознание в отношении к явлениям жизни» (Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2004. С. 44). Ярче всего это обнаружилось в попытках разработать надежные критерии разграничения публичного и частного права. Невозможность сформулировать материальный критерий для их разграничения может найти свое подтверждение в самом факте существования десятков различных определений этих двух видов права, причем ни одно из них не сумело стать хоть в какой-то степени общезначимым. Один из известных на Западе исследователей этой проблемы насчитал в своей работе 104 различные теории о критериях разграничения публичного и частного права с тем, чтобы в заключение сделать вывод о неудовлетворительности всех этих теорий (Holliger J. Das Kriterium des Gegensatzes zwischen dem öffentlichen Recht und dem Privatrecht dargestellt im Prinzipe und in einigen Anwendungen mit besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Rechtes. Affoltern a.A., 1904). Более того, существует точка зрения, будто: «разница между публичным и частным правом оказывается не количественной, а качественной ё разницей между силой и правом. Публичное право вообще перестает быть правом или, по крайней мере, законом в том же смысле, как частное право» (см., напр.: Jones J. Walter. Historical Introduction to the Theory of Law. Oxford, 1956). Изменчивым, исторически случайным и неустойчивым является, по справедливому замечанию С.Ф. Кечекьяна, не критерий различия публичного и частного права как двух типов (форм) права, а пределы их практического применения (Кечекьян С.Ф. К вопросу о различии частного и публичного права. Харьков, 1927. С. 25).

и иных функций и полномочий или при определении критериев их избыточности» в субъектах РФ при проведении административной реформы (А.Ф. Ноздрачев, А.В. Калмыков, В.Ю. Лукьянова)[129]. Это может свидетельствовать не только о несогласованности правовых и научных позиций среди ученых, занимающихся выработкой методических рекомендаций для проведения мероприятий в рамках административной реформы, но и о невозможности разработать безошибочно работающую систему критериев разграничения.

Достаточно спорные критерии определения избыточных функций выработаны, например, А.В. Шаровым. С его точки зрения, чтобы «идентифицировать избыточные, каждая функция должна быть проверена на:

1) соответствие целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений;
2) адекватность формы и методов реализации функции целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений;
3) легитимность;
4) соответствие минимально необходимому уровню власти»[130].

Как указывает А.В. Шаров, «для определения избыточности функции необходимо сопоставить цели и задачи указанной функции с целями и задачами, предусмотренными нормативными правовыми актами и политическими документами. К таким нормативным правовым актам следует отнести Конституцию РФ (в особенности главу первую, в которой сформулированы цели государства), программы социально-экономического развития РФ, планы действий Правительства РФ, программы и концепции развития определенной отрасли (сферы общественных отношений), утвержденные Президентом РФ и Правительством РФ, а также основополагающие международные конвенции и договоры.

К политическим документам относятся Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ на текущий год и Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ на текущий год, Сводный доклад Правительства о результатах деятельности.

Анализ на адекватность форм и методов реализации функций целям и задачами государственной политики выявляет, насколько способы

---

[129] Административная реформа в субъектах РФ / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008. С. 153-155.

[130] Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 19-28.

реализации функции позволяют достигнуть заявленной цели и решить поставленные задачи государственного регулирования.

Значение легитимности функции состоит в том, что на основе данного критерия функция может быть признана избыточной безотносительно к двум вышеназванным критериям, поскольку отсутствие надлежащей правовой формы делает ее исполнение лишенным правовых оснований. Проверка на легитимность функции состоит в:

1) установлении нормативных правовых актов, закрепляющих функцию;
2) анализе достаточности юридической силы нормативных правовых актов, закрепляющих функцию;
3) определении соответствия содержания функции, закрепленной в законе, полномочиям органа исполнительной власти по ее реализации в подзаконном и ведомственном нормативном акте.

Само по себе закрепление функции нормативным правовым актом (за исключением Конституции РФ) — федеральным законом, указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ — еще не свидетельствует о ее необходимости. Закрепление функции в актах, не имеющих юридической силы (письмо, телеграмма, рекомендации, методические материалы), равно как и в правовых актах, подлежащих регистрации, но не зарегистрированных в Минюсте России, либо подлежащих опубликованию, но не опубликованных, тождественно отсутствию функции в нормативном правовом акте. В указанных случаях функция признается избыточной как нелегитимная.

Функция, закрепленная нормативным правовым актом, может быть отнесена к избыточным, если юридическая сила правового акта недостаточна. Типичными примерами являются функции, установленные:

- исключительно ведомственными нормативными актами, не основанными на делегировании функции правовым актом более высокой юридической силы;
- подзаконными актами вместо законодательных актов.

Сопоставление содержания функции, закрепленной в законе, с полномочиями по ее реализации в подзаконном и ведомственном нормативном акте позволяет выявить избыточные права ведомства, прямо не вытекающие из содержания законно установленной функции. Такой анализ наиболее эффективен для выявления нелегитимных избыточных функций, присваиваемых себе ведомствами через расширительное или вольное толкование закона.

Функция может быть признана избыточной для данного уровня власти: федеральной или региональной, если ее исполнение наибо-

лее эффективно может осуществляться на нижестоящем уровне власти, — принцип субсидиарности. Так, функция Государственной пожарной службы МЧС России по тушению пожаров в населенных пунктах, исходя из принципа субсидиарности, в большей своей части может быть передана на региональный или муниципальный уровень»[131].

Давая оценку критериям, предложенным А.В. Шаровым, необходимо отметить некоторые слабые моменты в идентификации избыточных функций.

Во-первых, такой критерий как «соответствие целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений» не может быть явным и стабильным. Политические процессы в стране хотя и характеризуются определенной стабильностью, однако подвержены повышенному риску модернизации[132]. Так, в условиях глобального финансово-экономического кризиса, политика страны претерпела значительные изменения с целью стабилизации экономической деятельности в стране. Нельзя отрицать и тот факт, что на модернизацию функций влияют такие документы как Послания Президента РФ, Отчеты Правительства РФ, программы и концепции развития определенной отрасли (сферы общественных отношений), принимаемые концепции реформирования исполнительной власти и государственного управления. Вместе с тем, избыточность функций может и не зависеть от проводимых политических преобразований. Например, если избыточные функции негативно влияют на «эффективность государственного регулирования; препятствующие или мешающие совершенствовать систему государственного контроля и надзора, лицензирования, аккредитации, регистрации, проведения государственных экспертиз и выдачи разнообразных разрешений и согласований; не дающие возможность повышать эффективность системы закупок для государственных нужд; свидетельствующие о неэффективном государственном вмешательстве в экономику; препятствующие внедрению механизмов аутсорсинга

[131] Шаров А.В. Указ. соч.

[132] Законодательство об экономической деятельности дает нам массу свидетельств такой лабильности, представляя собой «зону повышенной сейсмической активности». Иные законы к сегодняшнему дню вполне могут быть сравнимы с лоскутным одеялом. Причем среди них не только сугубо управленческие нормативные акты (такие как Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»), но и системообразующие (Федеральный закон «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью»), в том числе и такие фундаментальные как ГК РФ, едва успевший разменять первый десяток лет к моменту, когда было публично заявлено о его предстоящей капитальной модернизации.

административно-управленческих процессов; снижающие инвестиционную привлекательность территорий»[133].

Тем самым признание тех или иных функций органов исполнительной власти избыточными, может напрямую и не зависеть от политических преобразований в стране. Их выявление и упразднение должно сочетаться с принципами правового государства и свободой экономической деятельности. Когда-то еще Г. Еллинек заметил, что явления социальной жизни распадаются на две группы: явления, существенный момент которых составляет единая, направляющая их воля, и такие, которые существуют или, по крайней мере, могут существовать без вытекающей из них волевой организации. В первых неизбежно проявляется планомерный порядок, устанавливаемый сознательной, направленной на него волей, — в противоположность последним, порядок которых обусловливается иными факторами.

В действительности оба вида социального порядка не могут быть строго изолированы, так как нераздельное единство всей вообще социальной жизни делает невозможным существование одного из них без другого. Развитая государственная жизнь невозможна без народного хозяйства, и, наоборот, народное хозяйство невозможно представить без государства[134].

Ослабляя либо даже упраздняя режим централизации в определенной области экономической либо иной сферы социальной жизни, мы не можем во всех случаях рассчитывать на ее дальнейшее свободное саморазвитие[135], но прежде всего на формы косвенного регулирования[136],

---

[133] Административная реформа в субъектах РФ / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008. С. 153.

[134] См.: Еллинек Г. Указ. соч. С. 41-42.

[135] Достаточно вспомнить романтические надежды начала российских рыночных реформ на чудодейственный механизм свободного рыночного регулирования. Еще в XIX в. зонами, избавленными от централизованного воздействия, традиционно считались язык, нравы, наука и искусство, народное хозяйство (см. Еллинек Г. Указ. соч. С. 42). Сегодня даже нравы не могут считаться избавленными от попыток централизованного планомерного воздействия. Яркий пример нашего времени ё проект ювенальной юстиции.

[136] Если публичное право есть система юридической централизации отношений, то частное право, наоборот, есть система юридической децентрализации: оно по самому своему существу предполагает для своего бытия наличность множества самоопределяющихся центров. Если публичное право есть система субординации, то частное право есть система координации; если первое есть область власти и подчинения, то второе есть область свободы и частной инициативы (Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права (по изданию 1917 г.) (Классика российской цивилистики). М.: «Статут», 1998. С. 37-40).

которые должны точно также обеспечивать баланс публичных и частных интересов, причем более эффективным (менее затратным и более надежным) образом.

Кроме того, в политических документах (посланиях, концепциях, программах и т.п.) не всегда могут четко и явно выражаться критерии избыточности функций органов исполнительной власти; для их выработки потребуется соотнесение с другими нормативными правовыми актами, которые имеют большую юридическую силу (например, Конституцией РФ, Федеральными конституционными законами, федеральными законами).

Во-вторых, следующий критерий — адекватность «формы и методов реализации функций целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений», также вызывает определенные вопросы. В некоторых работах действительно указывается на необходимость «сделать акцент на тщательном анализе и всесторонней оценке именно функций исполнительного аппарата, их адекватности требованиям развития рыночной экономики»[137]. С другой стороны, категория «адекватности» имеет исключительно оценочный характер, также как, впрочем, и категория «избыточности». Таким образом, весь груз ответственности по определению «адекватности» функций ложится на «плечи» законодателя, который, к сожалению, не всегда издает объективно необходимые правореализационные акты прежде всего в силу отсутствия надежной методики определения «адекватности» той или иной функции. Практика показывает, что в основе принимаемого решения лежат большей частью либо финансовые (высокая затратность функции при низкой приоритетности решаемых задач), либо конъюнктурные (решения, лоббируемые в интересах влиятельных сил) причины, либо то и другое вместе[138].

Вместе с тем нельзя, конечно, не согласиться и с тем, что «характерными чертами российского законодательства в целом являются низкое качество законов, неадекватность многих из них потребностям обще-

---

[137] Административная реформа в России: Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006. С. 14

[138] Так ужесточение лицензионных требований, прикрываемое целями защиты интересов слабой стороны, фактически лоббировалось крупными предпринимательскими структурами в банковской сфере, на фондовом рынке, в туристской деятельности, в сфере оборота спиртосодержащей продукции и т.д. Сегодня массовая ориентация на саморегулирование также не может рассматриваться однозначно, без учета объективно существующей у монополистов и олигархических кругов потребности подчинить саморегулируемые организации своему влиянию.

ства и государства, несвоевременность их принятия, наличие серьезных противоречий и пробелов в законодательном регулировании … Крайне неудовлетворительное законодательство пагубно отражается на обеспечении конституционных прав и законных интересов граждан. Такое положение дел, наряду с другими обстоятельствами, обусловлено и недостатками законодательного процесса, прежде всего его бессистемностью, отсутствием четко установленных приоритетов»[139].

Следовательно, сказанное позволяет сделать вывод *о невозможности в настоящее время определить адекватность формы и методов реализации функции целям и задачам государственной политики*, ввиду многочисленных законотворческих ошибок, существенным образом влияющих на качество принимаемых управленческих решений. В данном случае, управленческое решение должно приниматься по вопросу определения избыточной функции органа исполнительной власти, что не вполне допустимо при использовании критерия «адекватности».

На наш взгляд, в сегодняшних условиях единственным надежным признаком «адекватности» мог бы стать критерий отсутствия коррупционных связей, возникающих при реализации данной функции, поскольку в действующем законодательстве выработаны четкие критерии противодействия коррупционным проявлениям и коррупциогенности в системе государственного управления и исполнительной власти. Однако этот признак может быть охарактеризован только как condictio sine qua non критерия адекватности, поскольку его обнаружение избавляет нас от оценки адекватности функции по иным необходимым параметрам

[139] Законотворческий процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000. С. 4. Автор при этом преисполнен оптимистической уверенности в том, что «Многих из этих недостатков можно было бы избежать, если бы все участвующие в подготовке и принятии законов лица (депутаты, работники аппаратов представительных и других органов государственной власти) имели необходимые знания о сущности, содержании и наиболее рациональной организации законотворчества» (курсив наш ё А.М., см. там же). Эта картезианская убежденность, однако, в наших глазах стоит немного. Не безграмотность законотворцев и законодателей, в этом нам их менее всего хочется упрекать, а ровно наоборот, фундаментальная подготовка в духе идеологии этатистского нормативизма и солидное организационное и финансовое обеспечение придают этому слою людей излишнюю самоуверенность и желание одной легитимацией очередного текста как можно скорее изменить течение жизни. Что, впрочем, не исключает проникновение в эту среду и откровенно невежественных субъектов. К тому же такое утверждение этически не безупречно, поскольку подспудно предполагает апелляцию к слою просвещенных людей, будто бы обладающих таким сокровенным знанием, но не допущенных к законотворческой деятельности.

(например, по соотношению приоритетности и уровням затратности при централизованном и децентрализованном регулировании)[140].

В-третьих, критерий «легитимности» исполнения государственной функции не всегда может сочетаться с ее «избыточностью». С точки зрения А.В. Шарова, нелегитимность государственной функции всегда означает «отсутствие надлежащей правовой формы, что делает ее исполнение лишенным правовых оснований».

Однако сам по себе термин «легитимность» имеет достаточно дискуссионный характер. Как отмечает В.Е. Чиркин, «легитимность — это состояние не юридическое, а фактическое, не обязательно формальное, а чаще — неформальное. Легитимация государственной власти — это процессы и явления, посредством которых она приобретает свойство легитимности, выражающее правильность, оправданность, справедливость, правовую и моральную законность, соответствие ее общечеловеческим ценностям, соответствие этой власти, ее деятельности определенным психическим установкам, ожиданиям общества, людей. Легитимная государственная власть — это власть, соответствующая представлениям народа данной страны о должном государственной власти. Такие представления связаны прежде всего не с юридическими нормами, а с материальными, политическими, духовными условиями общественной жизни, с личными запросами каждого человека. В основе легитимации лежит вера людей в то, что их блага (материальные и духовные) зависят от сохранения и поддержания такого порядка в обществе, который они считают справедливым, их убеждение в том, что такой порядок выражает их интересы»[141].

Отсюда предложение некоторых ученых признавать нелегитимными «функции и полномочия, исполняемые органами исполнительной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов без правовых оснований»[142], в качестве примера избыточного административного регулирования является не только необоснованным, но и в корне неправильным.

---

[140] Например, к числу такого рода примеров может быть отнесена регистрационная функция, даже полное отсутствие коррупциогенности в которой может дать повод к децентрализации этой функции по мотиву неадекватности. Так, известно, что регистрационная система учета земельных участков и прав на них экономически наиболее целесообразна в условиях относительной ограниченности земельных ресурсов и высокой их стоимости, поскольку по сравнению с системой записей она гораздо более затратна для государства.

[141] Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2002. С. 48.

[142] Административная реформа в субъектах РФ / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008. С. 153.

По нашему мнению, здесь необходимо давать несколько иную юридическую квалификацию. В подобных случаях перед нами нарушение принципа законности в деятельности органов государственной исполнительной власти субъекта РФ, так как реализуются функции и полномочия без правовых оснований. Функция может быть признана легитимной, а ее осуществление незаконным, в том числе по мотиву отсутствия правовой регламентации[143].

Тем самым, указанный А.В. Шаровым критерий избыточности функции по причине отсутствия ее легитимности (закрепление функции в актах, не имеющих юридической силы (письмо, телеграмма, рекомендации, методические материалы), равно как и в правовых актах, подлежащих регистрации, но не зарегистрированных в Минюсте России, либо подлежащих опубликованию, но не опубликованных, тождественно отсутствию функции в нормативном правовом акте. В указанных случаях, полагает А.В. Шаров, функция признается избыточной как нелегитимная), не могут рассматриваться в качестве избыточной функции органа исполнительной власти, в силу того, что такие функции не подлежат осуществлению ввиду их незаконности (нарушения принципа законности).

В данном случае, следует особо подчеркнуть то обстоятельство, что важным направлением современного государственного управления является обеспечение законности в деятельности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, физических и юридических лиц. Это обусловлено тем, что обеспечение законности является необходимым конституционным принципом, закрепленным в ст. 15 Конституции РФ. Так, в части второй данной статьи указывается, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

При этом необходимо иметь в виду, что «законность — это не сама деятельность по реализации правовых предписаний, а важнейшая характеристика (качественный признак) такого рода деятельности, подчеркивая ее юридическую правомерность и законосообразность»[144].

Как отмечалось О.Е. Кутафиным, «правовое государство характеризуется прежде всего тем, что само ограничивает себя действующими

---

[143] Наиболее яркий пример: легитимность функции лицензирования в силу закона о лицензировании не вызывает сомнения, но выдача лицензий в отсутствие правил лицензирования, утверждаемых Правительством РФ, должна признаваться незаконной.

[144] Сауляк О.П. Законность и правопорядок: на пути к новым парадигмам. М.: Юрлитинформ, 2009. С. 11.

в нем правовыми нормами, которым обязаны подчиняться все без исключения государственные органы, должностные лица, общественные объединения и граждане. Его важнейшим принципом является верховенство права. Верховенство права означает верховенство закона. Оно выражается в том, что главные, ключевые, основополагающие общественные отношения регулируются законами. Через верховенство закона в общественной жизни, во всех ее сферах, во всех политических институтах воплощаются высшие правовые начала, дух права. Тем самым обеспечиваются реальность и незыблемость прав и свобод граждан, их надежный правовой статус, юридическая защищенность. Верховенство закона также означает его всеобщность. То есть не должны оставаться не урегулированными законом наиболее существенные области жизни общества, куда могли бы «прорваться» и другие акт, оттесняя законы и разрастаясь там. Верховенство закона означает, наконец, утверждение его господства, то есть такого положения закона, когда выраженные в нем начала и устои общества оставались бы непоколебимыми, а все субъекты общественной жизни без всякого исключения подчинялись бы его нормам»[145].

Таким образом, законность обеспечивается в целом в государстве, в обществе и общественных процессах, государственном управлении и деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Иначе говоря, законность является основополагающим элементом правовой системы современного российского государства.

С учетом сказанного недопустимо смешивать между собой такие важные понятия как «избыточные», «незаконные» и «незаконно осуществляемые» функции государственных органов исполнительной власти вне зависимости от уровня осуществления власти.

И наконец, в-четвертых, признание функции избыточной для определенного уровня власти (федеральной или региональной), и передача ее на более низкий уровень, говорит скорее о необходимости выделять в общем понимании избыточности *избыточность относительную*, нежели считать это универсальным признаком избыточности вообще.

Как отмечается С.Е. Нарышкиным, «развитие реформы государственного управления в стране невозможно без эффективной, слаженной работы федеральных и региональных органов исполнительной власти, деятельность которых должна быть «вмонтирована» в общую систему государственного управления. Поэтому административная реформа не

[145] Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 314-315.

может ограничиваться лишь федеральным уровнем и с необходимостью включает региональную компоненту»[146].

Это означает, что определение избыточности функций органов исполнительной власти должно происходить не только на федеральном, но и на региональном уровне. Следовательно, и критерии избыточности должны иметь универсальный характер, дабы их можно было применить не только при сокращении избыточных функций федеральных органов исполнительной власти, но и реализовывать при проведении административной реформы органов исполнительной власти в субъектах РФ.

Тем самым, указанный процесс передачи избыточных функций на более низкий уровень власти, является не чем иным как механизмом децентрализации. По мнению С.Н. Махиной, «децентрализация в правовом демократическом государстве представляет собой передачу определенного объема властных полномочий компетентными субъектами управленческого воздействия иным структурным единицам, наделенным необходимыми правами, обязанностями и ресурсами. Конечной целью такого перераспределения управленческих функций является возможность принятия различных наиболее оптимальных управленческих решений на государственном, региональном и местном уровнях»[147].

В таком случае, возникает вопрос: всегда ли приведет к улучшению публичного управления, к повышению его эффективности, если избыточная функция будет передана на другой уровень власти? Наверное, нет. Более того, избавление от избыточных функций должно происходить в строгом соответствии с законом, то есть для исполнения переданной функции необходимо создание правовой базы и компетентных органов публичной власти. Иначе говоря, передача избыточной функции федеральных органов исполнительной власти на региональный уровень может привести к многократному увеличению некачественного публичного управления, так как для избыточной функции будут создаваться новые государственные органы и должностные лица, а также расходоваться значительные бюджетные ассигнования.

При этом необходимо учитывать, что «анализ практики свидетельствует о серьезных деформациях исполнительной власти. Органы разных уровней плохо реализуют свои полномочия, часто вторгаются

---

[146] Административная реформа в субъектах РФ / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008. С. 9.

[147] Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: монография. Воронеж, 2005. С. 16.

в сферу компетенции других органов. Конфликтность и борьба за политическое влияние с другими ветвями государственной власти явно отвлекают их от решения главных задач»[148].

По нашему мнению, категория «избыточности» функций органов исполнительной власти, должна соответствовать определенному «приговору» для данного вида управленческой деятельности. Категория «избыточность» этимологически подразумевает, во-первых, несвойственный, излишний, ненужный характер функции для государства (абсолютная избыточность). Во-вторых, под избыточностью функции может пониматься чрезмерное административное вмешательство в какую-либо сферу общественной жизни. В-третьих, как мы уже видели, избыточной функция может квалифицироваться лишь по отношению к определенному уровню власти, на котором она осуществляется. Наконец, в-четвертых, избыточной функция может квалифицироваться еще и применительно к статусу конкретного органа государственной исполнительной власти.

Если в трех последних случаях мы можем говорить об относительной избыточности функций, то в первом перед нами оказываются функции, дальнейшее осуществление которых находится в противоречии с задачами государства и целесообразностью их консервации в каком бы то ни было состоянии. Так зачем же передавать такие функции какому-либо иному органу публичной власти? Их упразднение, скорее всего, должно быть окончательным и бесповоротным как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Федерации, а равно и на местном уровне власти. Иначе процесс перераспределения ненадлежащих функций так и будет происходить бесконечно, нисколько не способствуя улучшению публичного управления в целом.

Другой подход к определению избыточных функций государственных органов исполнительной власти предлагается Ю.Е. Аврутиным.

С его точки зрения, федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ» содержит свою технологию определения «необходимых» и «избыточных» функций министерств и ведомств. Цели, задачи и функции подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти определяет само Правительство РФ, поскольку именно оно утверждает положения об этих органах и несет ответственность за наличие в них необходимых или избыточных функций. Но в условиях частых реорганизаций системы федеральных органов исполнительной

[148] Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 200.

власти возникает отставание в юридическом закреплении их постоянно меняющихся функций (министерства сливаются, разъединяются, выделяются одно из другого и т.д.). Процесс приведения положений в соответствие с этими изменениями нередко отстает, потому и возникает проблема излишних функций, практически утративших правовую основу, и решение этой проблемы возлагается на министерства и ведомства.

Институализация государственного аппарата, — продолжает Ю.Е. Аврутин, — и наделение тех или иных его структурных подразделений соответствующей компетенцией является достаточно сложной задачей. Государственный аппарат, с одной стороны, должен «перекрывать» все функции государства, организационно обеспечивая их реализацию[149], а с другой — не должен быть громоздким и обременительным для налогоплательщика. Пока, к сожалению, нет универсальной методики определения степени «нужности» той или иной функции применительно к конкретному органу исполнительной власти. Более того, развитие современной государственности сопровождается появлением новых задач, решение которых государство вынуждено принимать на себя в связи с необходимостью обеспечения национальной безопасности и правопорядка. Это касается, например, резко обострившихся проблем борьбы с терроризмом, национальной и транснациональной организованной преступностью, незаконной миграцией. Новые вызовы и угрозы безопасности и правопорядку объективно вызывают необходимость уточнения и часто расширения функций соответствующих государственных органов.

По мнению Ю.Е. Аврутина, унификация полномочий органов исполнительной власти, прежде всего полномочий контрольного, надзорного, регистрационного, лицензионно-разрешительного характера, непосредственно связанных с обеспечением правопорядка в современной России, должна идти в направлении минимизации тех структурных подразделений, которые выполняют дублирующие функции, не участвуют в процессе подготовки и реализации управленческих решений. Он предлагает следующие формально-юридические критерии определения избыточности функций:

- закреплена ли функция в федеральном законе или ином законодательном акте;
- содержит ли функция властные полномочия и (или) связана ли с совершением юридически значимых действий;

[149] Это мнение, как уже было показано выше, получило обоснование в работах Григория Васильевича Атаманчука.

- соответствует ли исполнение функции ограничениям на совмещение властных и хозяйствующих функций, установленных антимонопольным законодательством;
- обоснованно ли функция не передается на региональный или местный уровень власти;
- обоснованно ли функция не передается саморегулируемым организациям;
- подкреплена ли реализация функции соответствующими правами и обязанностями;
- не противоречит ли функция принципам деидеологизации государственного аппарата.

С учетом данных критериев, Ю.Е. Аврутин утверждает, что «по юридическим основаниям освобождения органов государственной администрации от избыточных функций их можно классифицировать на функции»:

1) формально избыточные — содержащиеся в положениях о ведомствах, но отмененные другими правовыми актами (например, функции лицензирования определенных видов деятельности, которые были упразднены федеральными законами, но сохранились в постановлениях Правительства РФ как функции конкретных ведомств)[150];
2) собственно избыточные — необоснованно исполняемые федеральными органами исполнительной власти, упразднение которых может быть проведено путем изменения федеральных законов и иных нормативных правовых актов и не потребует комплексных организационно-структурных преобразований;
3) условно избыточные — необоснованно исполняемые федеральными органами исполнительной власти, упразднение которых может быть проведено при условии комплексных организационно-структурных изменений (например, функция Минюста России по созданию или упразднению государственных нотариальных контор и регулированию деятельности государственных нотариусов);
4) потенциально избыточные — для принятия решения о целесообразности упразднения которых требуется более детальное их изучение,

[150] Заметим, что в данном случае, на наш взгляд, вообще едва ли уместно говорить о функциях, поскольку здесь о реальной деятельности органа исполнительной власти не может быть и речи. Такая «бумажная функция» служит еще одним доказательством ошибочности отождествления направления деятельности с его нормативно-правовым регулированием. Это всего лишь вывески на закрытых учреждениях, и в заблуждение они могут вводить только дилетантов.

включая проведение подробного функционального анализа механизма их реального исполнения ведомствами.

В итоге Ю.Е. Аврутиным делается вывод о том, что законодательное закрепление полномочий федеральных министерств не соответствует научной теории. Причиной этого, как он считает, является ошибочное мнение о том, что функции, права и обязанности — это единые юридические категории, и поэтому не нужно излагать в актах об органах государственного управления функции как нечто, отличное от их прав и обязанностей[151]. Эта точка зрения на практике привела к тому, что в положениях о федеральных министерствах происходит смешение функций, прав и обязанностей, целей, задач и полномочий как самого министерства, так и образующих его функциональных структур специальной компетенции (например, МВД России)[152].

Давая оценку концепции, предложенной Ю.Е. Аврутиным, необходимо указать на присутствие в ней ряда существенных недостатков и противоречий.

Во-первых, Юрий Ефремович, указывая на существование в федеральном конституционном законе «О Правительстве РФ» «юридической технологии» определения «необходимых» и «избыточных» функций министерств и ведомств, упускает из виду, что решающую роль в определении структуры и системы федеральных органов исполнительной власти в настоящее время играет Президент РФ, который и утверждает данную структуру и систему своим указом[153]. В данной системе функционирует

---

[151] Следует отметить, что эта позиция не отличается новизной. Ее, как известно, высказывали в разное время такие авторитетные специалисты как Б.М. Лазарев («…функции управления сами по себе ё явления, конечно, не юридические, и поэтому они не могут быть элементами компетенции… компетенция ё это право осуществлять функции…» ё Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: «Юридическая литература», 1972. С. 30), И.Л. Бачило («Правильное соотношение прав (правомочий) органа с его функциями ё важнейшее условие полной и всесторонней реализации последних и эффективности деятельности органа управления» ё Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М.: «Юридическая литература», 1976. С. 53) и др.

[152] Аврутин Ю.Е. Государство и право. Теория и практика: учебное пособие. М., 2007. С. 271-273.

[153] Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указов Президента РФ от 20.05.2004 г. № 649; от 14.11.2005 г. № 1319; от 23.12.2005 г. № 1522; от 15.02.2007 г. № 174; от 24.09.2007 г. № 1274; от 12.05.2008 г. № 724; от 7.10.2008 г. № 1445; от 25.12.2008 г. № 1847; с изм., внесенными Указами Президента РФ от 15.03.2005 г. № 295, от 27.03.2006 г. № 261; от 22.06.2009 г. № 710) // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; СЗ РФ. 2004. № 21 Ст. 2023; СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4880; СЗ РФ.2005. № 52 (3 ч.). Ст. 5690; СЗ РФ. 2007. № 8. Ст. 978; СЗ РФ.

значительное число федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет непосредственно Президент РФ (например, Министерство внутренних дел РФ; Федеральная миграционная служба; Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство иностранных дел; Министерство обороны РФ и т.д.).

Тем самым ответственность за определение нужности или избыточности функций органов исполнительной власти возлагается не только на Правительство РФ, но и на Президента РФ.

Следует также сказать и о такой ситуации, которая сложилась в Российской Федерации. Конституция РФ 1993 г. закрепила принцип разделения властей, указав (ст. 10), что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а органы законодательной, исполнительной и судебной властей самостоятельны.

Вместе с тем Б.Н. Ельцин и его сторонники добились включения в Конституцию РФ 1993 г. (ст. 80) положения о том, что Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В результате был предусмотрен особый институт президентской власти, стоящий над всеми другими отраслями государственной власти. В самом деле, о какой независимости и равноправном отношении властей друг к другу можно говорить, если, например, исполнительная власть находится в полной зависимости от президента, а президентская власть находится фактически вне системы разделения властей[154].

Но если президентская власть, находясь вне системы разделения властей, образует собственную систему управления властно-правовыми отношениями, — справедливо замечает В.С. Швецов, — то тогда следу-

2007. № 40. Ст. 4717; СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290; СЗ РФ. 2008. № 41. Ст. 4683; СЗ РФ. 2008. № 5 2 (ч. 1). Ст. 6366; СЗ РФ. 2005. № 12. Ст. 1023; СЗ РФ. 2006. № 14. Ст. 1509; СЗ РФ. 2009. № 26. Ст. 3167; Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указа Президента РФ от 30.05.2008 г. № 863; от 24.07.2008 № 1114; от 06.09.2008 г. № 1315; от 07.10.2008 г. № 1445; от 14.10.2008 г. № 1476; от 03.12.2008 г. № 1715; от 25.12.2008 г. № 1847; от 31.12.2008 г. № 1883) // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2544; СЗ РФ. 2008. № 30. (ч. 2). Ст. 3619; СЗ РФ. 2008. № 37. Ст. 4181; СЗ РФ. 2008. № 41. Ст. 4653; СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 4788; СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5768; СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6366; СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 95.

[154] Подмарев А.А. Принцип разделения властей и нормотворчество Президента РФ // Вестник СГАП. 2004. № 1. С. 72-77; Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 493-494.

ет говорить уже о реальном существовании двух систем: системы президентской власти с ее конституционными полномочиями обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти и системы разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. Именно такова реальность, фактически сложившаяся в современных российских условиях с принятием Конституции РФ 1993 г. И одновременно это — важнейшая проблема, связанная с разделением властей в Российской Федерации[155].

Продолжая данную мысль, профессор О.Е. Кутафин отмечает, что принятие Конституции РФ не создало объективных условий для самостоятельного и полноценного существования разделения властей. В стране продолжилось противостояние президента и парламента. Что же касается судебной власти, как и исполнительной, то они превратились в ветви власти, полностью зависимые и фактически подчиненные президенту. Создание новой партии власти — «Единая Россия», — получившей посредством широкого использования «административного ресурса» подавляющее большинство в Государственной думе, а также изменение порядка формирования Совета Федерации, в результате которого из него были удалены руководители регионов, проявившие очевидную непокорность президенту, позволили подчинить президенту обе палаты парламента. Тем самым система разделения властей в Российской Федерации была полностью ликвидирована, а связанные с ней положения Конституции РФ приобрели фиктивный характер»[156].

Таким образом, существующий режим в России, как и в большинстве других постсоциалистических странах зарубежные конституционалисты характеризуют как «президентский режим с сильными авторитарными тенденциями»[157], говорят, что «парламент в России намного слабее, чем в западных странах»[158].

Из этого следует, что Правительство РФ хотя и имеет возможности ограничения избыточных функций, однако в большой части это зависит

---

[155] Шевцов В.С. Разделение властей в Российской Федерации. Часть первая. С. 105; Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 494.

[156] Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 494-495.

[157] Gicquel J., Gicquel J.-É., Droit constitutionnel et institutions politiques / 21e éd. (Domat droit public). Paris: “Montchrestien”, 2007. P. 366; Чиркин В.Е. Российская конституция и публичная власть народа // Государство и право. 2008. № 12. С. 27.

[158] Hamon F., Troper M. Droit constitutionnel / 30e éd. (Manuels). Paris: “LGDJ, DL”, 2007. P. 309; Чиркин В.Е. Российская конституция и публичная власть народа // Государство и право. 2008. № 12. С. 27.

не от него, а от Президента РФ, который являясь фактически главой исполнительной власти должен интегративно придавать импульс данному процессу.

Во-вторых, едва ли можно безоговорочно согласиться с тем, что появление избыточных функций вызывается исключительно частыми переменами в политико-правовых процессах. Действительно, российское законодательство не всегда успевает за изменениями в политической сфере, а министерства и ведомства не успевают привести ведомственные и статутные нормативные правовые акты в соответствии с изменившимся законодательством РФ, следствием чего является «сохранение» рудиментарных либо даже просто бумажных функций. Однако это не означает, что процесс выявления и упразднения функций, не соответствующих действующему законодательству либо фактически не осуществляемых, будет считаться процессом избавления от избыточных функций. Правильнее сказать, что такие функции являются избыточными только в той мере, в какой они не соответствуют действующему законодательству РФ, то есть являются незаконными либо фактически не осуществляемыми. И здесь точно так же, как и ранее, нельзя противопоставлять законность и избыточность. Например, нельзя говорить, что должностное лицо злоупотребило или превысило полномочие, то есть совершило преступление либо административное правонарушение, и одновременно, квалифицировать такие деяния как избыточную функцию государственного управления.

В-третьих, возражения вызывают предложенные Ю.Е. Аврутиным формально-юридические критерии определения избыточности функций, такие как закрепление функции в федеральном законе или ином законодательном акте; наличие в ней властных полномочий и (или) связь с совершением юридически значимых действий; соответствие функции ограничениям антимонопольного законодательства на совмещение властных и хозяйственных функций; обоснованность отказа от перераспределения функции между уровнями исполнительной власти; обоснованность отказа от передачи функции саморегулируемым организациям; обеспечение функции правами и обязанностями, необходимыми для ее реализации; противоречие функции принципам деидеологизации государственного аппарата. По нашему мнению, они не имеют прикладного практического значения для определения избыточности той или иной функции органа исполнительной власти.

Например, в чем именно заключается избыточность функции, если она закреплена в постановлении Правительства РФ или указе Президента

РФ, которыми и утверждаются соответствующие положения, регламентирующие административно-правовой статус федерального органа исполнительной власти, включающий в себя функции, полномочия и компетенцию этого органа?

Может ли считаться избыточной функция, если она содержит властные полномочия и (или) связана с совершением юридически значимых действий?

В противоположность этому о достаточно тонкой связи между властными полномочиями и управленческими функциями писал в свое время Б.М. Лазарев. Он отмечал, что «в юридической науке стало почти общепринятым мнение, что каждый орган государства обладает государственно-властным полномочием, которое включает в себя право издания актов, обязательных для всех граждан и должностных лиц, и защиту этих актов при помощи принудительной силы государства. Но это свойство, характеризующее органы государства в целом и отличающее их от органов общественных организаций, с одной стороны, и от государственных предприятий и социально-культурных учреждений — с другой, не является универсальным. Далеко не все органы государства могут издавать акты, обращенные ко всем гражданам, и не все наделены правом самостоятельно применять меры принуждения. Нередко бывает так: акт управления издает один орган, а соответствующие меры принуждения за его нарушение вправе применять другой орган»[159]. «Обязательным признаком органа государственного управления является, — по мнению Б.М. Лазарева, — лишь вхождение в состав государственного аппарата и организационная обособленность, предполагающая право самостоятельно выступать вовне о своего имени при выполнении государственных управленческих функций. Вопрос же о том, в какой форме тот или иной орган осуществляет эти функции, не имеет решающего значения, хотя сам по себе очень важен»[160].

Соответственно можно предположить, что любая функция органа исполнительной власти включает в себя властные полномочия, иначе она просто не будет являться таковой. А исполнение любой функции, независимо от ее содержания, должно влечь юридически значимые последствия.

В этой связи следует согласиться с И.Л. Бачило, указывающей, что «функции системы органа управления и его структурных подразделений нельзя рассматривать как элемент процесса управления. Это, во-первых,

---

[159] Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 52-53.

[160] Лазарев Б.М. Указ. соч. С. 55.

содержание деятельности, цели системы и органа управления. Во-вторых, функции управления являются определяющим условием по отношению к составным элементам управленческой деятельности (кадры, информация и т.д.), к стадиям управленческого процесса (выбор предмета внимания субъекта, принятое решение и т.д.), к элементам правового статуса органа (правомочия, ответственность), к организационным формам субъекта управления (структура системы, органа, штаты)»[161].

Также не совсем понятно, как будет определяться избыточность с точки зрения Ю.Е. Аврутина при оценке соответствия либо несоответствия исполнения функции ограничениям на совмещение властных и хозяйствующих функций, установленных антимонопольным законодательством. На самом деле, избыточность не может ставиться в зависимость от соблюдения либо несоблюдения отраслевого законодательства, которое имеет свою собственную сферу применения. Более того, возникает вопрос: каким образом необходимо ограничивать избыточность, если сами государственные органы исполнительной власти (например, Правительство РФ, Федеральная антимонопольная служба), действующие в сфере соблюдения антимонопольного законодательства, сами обладают избыточными функциями? К сожалению, ответ на данный вопрос также не дается.

Что же касается таких критериев, как обоснованность передачи (отказа от передачи) функции на региональный или местный уровень, а равно саморегулируемым организациям, то они сами по себе возражений не вызывают. Однако проблема заключается в том, что должны быть выработаны определенные принципы, условия и, простите за тавтологию, опять же критерии, по которым такие функции подлежат аутсорсингу. Другими словами, не могут считаться критериями условия, которые сами нуждаются в определении критериев для установления их достоверности.

Такой критерий избыточности как подкрепление реализации «функции соответствующими правами и обязанностями» также носит достаточно дискуссионный характер. Например, в зарубежном административном праве разделяется властно-обязывающее и позитивное (предоставляющее услуги гражданам) государственное управление[162]. Для осуществления последнего не нужны властные полномочия. Становится очевидным, что в российской правовой действительности появляется

---

[161] Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 56.

[162] Мицкевич Л.А. Понятие государственного управления в административном праве Германии // Государство и право. 2002. № 6. С. 85-90.

все больше сфер, в которых для реализации функций органам исполнительной власти не нужны властные полномочия. Представляется, что в отечественном административном праве также следует выделять властное и предоставляющее услуги позитивное управление, поскольку конструкция публичных услуг является одним из основных положений административной реформы[163].

Довольно интересным и не простым для понимания является такой предложенный Ю.Е. Аврутиным критерий, как соответствие функции принципам деидеологизации государственного аппарата. Под деидеологизацией обычно понимается утрата идеологией своего значения в общественной жизни и возрастание науки в роли объективного знания об обществе[164]. Трудно сказать, что подразумевалось автором под данным термином, но вне зависимости от этого с тем, что должно возрастать влияние научных исследований на законодательство и правоприменительную практику, необходимо согласиться. Однако, к сожалению, этого в нашей стране не происходит. В этой связи предпочтительнее представляется мнение Ю.Н. Старилова, который ставит серьезный вопрос о том, в какой степени может административная реформа изменить само административное право? Давая на него ответ, он отмечает, что создатели концепции административной реформы в меньшей степени согласовали ее направления и этапы проведения с потребностями развития административного права. Данная административная реформа изменяет черты, содержание, а иногда и сами принципы соответствующих административно-правовых институтов[165].

Наконец, последнее и самое главное. Непременным условием отнесения большинства к категории избыточных называется «необоснованное исполнение». Избыточными согласно точке зрения Ю.Е. Аврутина в двух случаях из четырех могут считаться лишь функции «необоснованно исполняемые». Тем самым для характеристики одного неизвестного автором вводится другое неизвестное, так что все приходится начинать сызнова, поскольку в сущности любая реально исполняемая избыточная функция может квалифицироваться как исполняемая без должного обоснования.

---

[163] Мицкевич Л.А. Основные понятия административного права в контексте административной реформы // Административная реформа: проблемы развития и совершенствования. Труды Института ГиП РАН. 2006. № 2. С. 45-46.

[164] http://slovari.yandex.ru/dict/gl_social/article/14012/1401_2041.htm?text

[165] Старилов Ю.Н. Административное право – на уровень правового государства / Ю.Н. Старилов. Воронеж, 2003. С. 46, 76-77.

Таким образом, ни в теории права, ни в законодательстве, ни в правоприменительной практике не было выработано четких критериев признания функций государственных органов исполнительной власти — избыточными. Этому не способствовало *даже* наличие политической воли к выявлению и сокращению избыточных функций органов исполнительной власти, а равно серьезных политико-правовых и теоретико-идеологических предпосылок к этому, в том числе различных реформистских концепций. В результате этот пробел можно считать сегодня одной из причин того, почему не произошло сколько-нибудь значительного сокращения избыточных функций, что безусловно не может быть отнесено к числу достижений административной реформы.

§3. Современная теория административного надзора в России: феноменология, принципиальные концепции, понятие, основные отличительные признаки от других форм публично-правовой деятельности

Современное представление об административном надзоре исходит из дуалистической природы государственного управления. С одной стороны, государственное управление имеет своей целью обеспечение правопорядка и общественной безопасности посредством властных полномочий, а с другой — государственное управление, есть форма делегированного публичного взаимодействия общества и государства для удовлетворения жизненно важных публичных интересов.

Переосмысление современного административного права с учетом произошедших существенных политических и правовых преобразований в обществе и в государстве заставляет нас задуматься о новых задачах государственного управления. И если ранее такие задачи были обусловлены исключительной ролью доминирующей политической партии, в данном случае КПСС, то сегодня в рамках правового государства, административное право должно становиться на защиту прежде всего граждан, их прав и свобод, а также законных интересов.

Следует констатировать, что административный надзор является составной частью современного государственного, а в некоторых случаях и публичного управления. При этом необходимо учитывать тот факт, что данный правовой инструмент был синхронизирован и адаптирован с предыдущей системы советского государственного управления, без учета современных политических и экономических реалий.

Разработкой теории административного надзора занимались ведущие ученые советской административно-правовой науки (Ф.С. Разаренов, М.С. Студеникина, Н.Г. Салищева, А.П. Коренев, Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов, А.А. Кармолицкий, Е.В. Шорина, А.Л. Прозоров, Р.И. Денисов и др.). Ими были выработаны концептуальные положения, позволившие сформулировать понятие административного надзора, его сущность и содержание, раскрыть субъектов административно-надзорной деятельности, а главное, обеспечить теоретическое разграничение контрольной и надзорной деятельности как методов государственного управления и способов обеспечения законности[166].

В самом общем виде административный надзор в советском административном праве интерпретировался как специальный вид правоохранительной деятельности ряда органов государственного управления, состоящей в осуществлении наблюдения за исполнением специальных правил и требований, установленных законами, актами правительств, ведомственными актами, а также и самими органами, осуществляющими этот надзор[167].

При этом его правовая сущность была неразрывно связана с контрольной деятельностью, и сводилась к выявлению специфических уникальных признаков отличающих административный надзор от государственного контроля.

Это констатировалось в разработанной универсальной формуле административного надзора: «Надзор — своего рода суженный контроль, но суженный только в отношении сферы своего приложения»[168].

Исходя из этого, многими советскими учеными в области административного права формулировалось определение административного

---

[166] Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 18; Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 13; Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 74; Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР. М., 1970. С. 180, 186; Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 97-104; Лазарев Б.М. Управление советской торговлей. М., 1967. С. 157-158; Прозоров А.Л. Административный надзор в советском государственном управлении: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 1986. С. 11 и др.

[167] Советское административное право (Общая и особенные части). М., 1973. С. 275-276; Советское административное право: Учебник. М., 1985. С. 271; Административное право. Общая и Особенные части: Учебник / Под ред. А.П. Коренева. М., 1986. С. 266;

[168] Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 18; Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 13.

надзора, которое содержало его отличительные признаки от государственного контроля.

К примеру, Ф.С. Разаренов указывал, что административный надзор «является самостоятельным организационно-правовым способом обеспечения законности в государственном управлении и представляет собой систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и актов, основанных на законе, осуществляемое органами управления по подведомственным им вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности»[169].

А разграничение понятий контроля и надзора, — по его мнению, — необходимо производить на основании следующих критериев: а) по компетенции: полномочия органов административного надзора ограничиваются лишь наблюдением за тем, как поднадзорные органы и лица выполняют возложенные на них обязанности в соответствующей отрасли управления, однако не предусматривают вмешательства в другие стороны деятельности указанных выше органов, не проверяя тем самым целесообразность контролируемой деятельности; б) по субъектам, на которые она распространяется: субъекты административного надзора — должностные лица учреждений, предприятий, организаций и отдельные граждане, субъектами специального внешнего контроля являются государственные и общественные учреждения, предприятия, организации и их должностные лица, но, как правило, не отдельные граждане; в) по объекту их деятельности: надзор ограничивается только проверкой соблюдения определенных правил, органы внешнего специального контроля занимаются и вопросами хозяйственной деятельности, выполнения плановых заданий по количественным и качественным показателям, наличия материальных ценностей и денежных средств и т.п.; г) по методам их осуществления: для административного надзора характерно наблюдение, проверка по собственной инициативе, а также по заявлениям, жалобам и другим сигналам, в то время как арсенал методов внешнего специального контроля значительно больше и включает проверку, обследование, ревизию, проверку по отчетам или документам, проведение экспертизы и т.д.; д) по характеру полномочий, которыми наделяются эти органы для выполнения возложенных на них обязанностей: органы внешнего специального контроля обладают таким правами, как выдача

[169] Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 74.

разрешений, удостоверений, согласий, заключений, регистрационных справок и др. на отдельные виды деятельности, органы административного надзора обладают меньшими полномочиями[170].

Контрольный характер административного надзора отражался и в определениях, разработанных и другими учеными. Так, А.Л. Прозоров под административным надзором понимал «межотраслевую деятельность контрольного характера, осуществляемую специальными органами государственного управления в отношении организационно не подчиненных организаций, учреждений, предприятий, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими специальных межотраслевых правил, норм, требований, с использованием комплекса административных средств воздействия с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, привлечения виновных лиц к ответственности»[171]. Н.Г. Салищева определяла административный надзор как специфическую форму надведомственного контроля и как метод деятельности органов внешнего государственного контроля. Содержание административного надзора, по ее мнению, заключается в проверке выполнения установленных государством правил и норм, обеспечивающих нормальное функционирование данной отрасли управления[172]. С точки зрения М.С. Студеникиной, «административный надзор, являясь разновидностью надведомственного контроля, представляет собой форму активного наблюдения, сопровождающуюся применением в необходимых случаях мер административно-властного характера»[173]. По мнению Е.В. Шориной, «административный надзор — это самостоятельная форма контроля, сущность которой едина, независимо от того, какими органами надзора осуществляется; административный надзор, подобно прокурорскому, не может быть связан с вмешательством в деятельность поднадзорного объекта или органа управления, а в случаях, когда такое вмешательство имело место, надзор уступает место контролю»[174].

---

[170] Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы советского административного права на современном этапе. М., 1963. С. 78.

[171] Прозоров А.Л. Административный надзор в советском государственном управлении: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 1986. С. 11.

[172] Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР. М., 1970. С. 180, 186.

[173] Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 20.

[174] Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 97-104.

Б.М. Лазарев в содержание надзора включал проведение проверок, устранение вскрытых недостатков и их последствий, проведение общих профилактических мероприятий, привлечение к ответственности виновных, участие в разработке правил и норм, выполнение которых инспекция призвана обеспечить[175].

Т.К. Зарубицкая и И.А. Скляров указывали, что «административный надзор — это систематическое наблюдение уполномоченных на то государственных органов и их должностных лиц за неуклонным и полным выполнением предприятиями, учреждениями, организациями, органами государственного управления, их должностными лицами и гражданами требований правовых норм по отдельным специальным вопросам государственного управления. Как способ обеспечения законности в сфере государственного управления административный надзор служит целям предупреждения и пресечения правонарушений, выявления правонарушителей и обеспечения привлечения их к административной ответственности. Он позволяет устанавливать и фиксировать факты нарушений; давать указания об их устранении; запрещать совершение определенных действий; приостанавливать в установленном законодательством порядке деятельность предприятий, организаций и учреждений; применять иные меры административного принуждения»[176].

Л.Г. Коняхин, рассматривая вопросы, связанные с государственным управлением в сфере трудовых отношений, указывает, что надзор — это особая форма контроля, исходящая от органов государственного управления, обладающих властными полномочиями. Цель надзора — проверка соблюдения всех необходимых условий для полноценной трудовой деятельности работников. Эти проверки носят сплошной характер и проводятся по конкретному кругу вопросов. Объектом надзора является широкий круг неопределенных вопросов в определенной области. Содержание надзора заключается в проверке деятельности поднадзорных объектов с точки зрения соблюдения ими законодательства о труде и охране труда[177].

Стоит сказать, что концептуальные положения «советского» административного надзора фактически в полном объеме (контексте) дошли и до наших дней, а некоторые современные ученые считают их вполне

---

[175] Лазарев Б.М. Управление советской торговлей. М., 1967. С. 157-158.

[176] Зарубицкая Т.К., Скляров И.А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. Н.Новгород, 1993. С. 86-87.

[177] Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. М., 1982. С. 7-10.

устоявшимися и современными[178]. Однако существуют и другие позиции о том, что «в современных исследованиях, как привило, продолжают повторяться те же различия надзора и контроля со ссылками на известные первоисточники, но, к сожалению, без учета того, что сущность и назначение контроля (надзора) в современном российском государстве иные, чем в государстве советском»[179].

При этом отставание в научном анализе надзорной деятельности в сфере управления наметилось по ряду причин. Одной из них является то, что в свое время советское государство первоначально сосредоточило усилия на развитии двух направлений в обеспечении законности: контроля в сфере управления и общего надзора прокуратуры. В короткий срок была организационно закреплена разветвленная сеть контрольного аппарата, а затем создана советская прокуратура. Причем в систему контроля вошли не только органы ведомственного и надведомственного контроля, но и по сути и надзорные органы. Однако термин «надзор» связывался именно с органами прокуратуры. Надзор же, осуществляемый органами управления, выпадал из поля зрения или рассматривался как разновидность контроля, его элемент[180].

В этот момент времени сформировалось и антагонистическое отношение к административному надзору, которое заключалось в отрицании самостоятельности административного надзора как правового явления. Так, по мнению В.И. Рохлина, органами надзора являются органы прокурорского надзора, а все остальные, именуемые «надзором», более правильно называть органами контроля или, может быть, — органами государственного контроля[181]. Аналогичной позиции придерживается и С.Г. Березовская: «органы управления не обладают надзорными функциями, которые принадлежат исключительно органам прокуратуры. Деятельность органов управления проявляется лишь в различных формах контроля»[182]. В.П. Беляев приводит в качестве одного из выводов

---

[178] Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 3; Административное право России: учебник / под ред. П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова, В.Я. Кикотя. М., 2009. С. 491.

[179] Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С. 12.

[180] Ярмаки Х.П. Содержание и значение контроля и надзора в Украине // Административное право на рубеже веков: межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург, 2003. С. 186.

[181] Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб., 2003. С. 189.

[182] Березовская С.Г. Прокурорский надзор за законностью правовых актов орга-

диссертационного исследования констатацию утверждения, что надзор осуществляется только органами прокуратуры, а органы исполнительной власти осуществляют лишь контроль[183]. Более того, М.С. Шалумов считает, что сохраняющийся в наименовании многих контролирующих органов термин «надзор» (санитарный, архитектурный и др.) противоречит назначению этих органов и вносит лишь путаницу в уяснение государственных функций надзорных и контрольных органов[184]. С точки зрения Ерицяна А.В. понятия «государственный контроль» и «административный надзор» являются тождественными по своему содержанию[185].

Большинство же, ученых в области административного права, не соглашаются с такой постановкой вопроса, для этого, во многочисленных научных и учебных работах были выработаны специфические признаки (черты, характеристики) административного надзора, отличающего его от других смежных административно-правовых категорий (явлений).

В целом же можно констатировать, что большинство ученых в области административного права в современных научных и учебных работах продолжают дублировать выработанные в советское время базовые признаки административного надзора[186]. В этом мы соглашаемся

нов управления в СССР. М., 1959. С. 18.

[183] Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: Дисс. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 14-15.

[184] Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 85.

[185] Ерицян А.В. Пруденциальное регулирование и пруденциальный банковский надзор: дисс. … канд. юрид. наук. М., 2002. С. 50.

[186] Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М.: Эксмо, 2009. С. 363; Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2008. С. 474-475; Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. С. 407-411; Административное право России: учебник / Под ред. П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова, В.Я. Кикотя. М., 2009. С. 491; Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 599; Дмитриев А.Т. Правовые и организационные проблемы административного надзора органов внутренних дел: Дис. … канд. юрид. наук. М., 1998. С. 38-39; Домрачев Д.Г. Дорожный надзор государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 8; Зырянов С.М. Административный надзор милиции: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 23; Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук. М., 2010; Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юристъ, 2007. С. 543-545; Конин Н.М. Административное право России: учебник. М., 2009. С. 187; Луконин Ю.П. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения: Автореф. дисс. … канд. юрид.

С.Н. Назаровым, указывающим, что «в современных исследованиях, как привило, продолжают повторяться те же различия надзора и контроля со ссылками на известные первоисточники, но, к сожалению, без учета того, что сущность и назначение контроля (надзора) в современном российском государстве иные, чем в государстве советском»[187].

Исходя из этого, необходимо проанализировать первоначальные концепции административного надзора, содержащиеся в советских работах по административному праву, чтобы можно было сформулировать общие признаки современного теоретического понятия административного надзора.

Безусловно, такой научный анализ невозможен без сопоставления различных точек зрения ученых и правильного критического отношения к устоявшимся доминантам в этом административно-правовом явлении.

1. Основной доминантой в процессе понимания административного надзора является установление его тесной связи с контролем

В Советском административном праве устойчиво сформировалась концепция, что административный надзор — это особая форма надведомственного контроля в относительно определенной специфической

наук. Омск, 1999; Маслаков А.В. Надзор как процессуальная форма защиты публичных интересов: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 7-9; Никонов А.В. Организационно-правовые основы административно-надзорной деятельности милиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: Автореф. дисс. …канд. юрид. наук. М., 1998; Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 426-427; Петров Е.Е. Правовое регулирование надзорной деятельности органов исполнительной власти РФ: Дисс. … канд. юрид. наук, СПб., 2002. С. 61; Потокин И.В. Административно-правовой статус федеральных органов административного контроля и административного надзора: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 33; Пузырев С.В. Административный надзор и контроль как формы исполнительной деятельности органов внутренних дел РФ: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2006; Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. С. 19; Туник Ю.Н. Административно-правовые отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 1993; Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 85 и др.

[187] Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С. 12.

сфере использования и применения. Он имеет узкопрофильный характер, то есть предметом его является обеспечение законности и дисциплины в советском государственном управлении.

Тем самым, ученые советского времени исходили из постулатов социалистического контроля, которые были сформулированы В.И. Лениным, который указывал: «Учет и контроль — вот главное, что требуется для «налаживания», для правильного функционирования первой фазы коммунистического общества»[188]; «Проверять людей и проверять фактическое исполнение дела, в этом, еще раз в этом, только в этом теперь гвоздь всей работы, всей политики»[189].

В.Г. Вишняков отмечал, что «контроль в зависимости от назначения органа, его места в системе управления принимает форму общего надзора, инспектирования, контроля за соблюдением законности, за целесообразностью тех или иных действий, предварительного и последующего, общего и текущего и др.»[190]

Таким образом, из «совмещенных» идей контроля получается, что надзор — это узкопрофильный контроль, то есть проверка исполнения законов всеми членами социалистического общества и государства. Иными словами, надзор — одна из важнейших форм контроля.

Такая интерпретация надзора свойственная и современным научным исследованиям, например, по мнению А.М. Тарасова, понятие «контроль» включает в себя следующие формы его реализации: проверка, ревизия, инспектирование, надзор[191]. С точки зрения, В.М. Горшенева, И.Б. Шахова, в самом общем виде контрольный процесс имеет следующие режимные проявления, исходя из сложности и глубины контроля — проверка исполнения, инспектирование, ревизия, обследование, надзор, наблюдение, экспертиза, осмотр, лабораторный анализ, пробы и т.п.[192]

Следует особо подчеркнуть, что понимание административного надзора и надзора в целом, имплементировалось в современное адми-

---

[188] Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 33. С. 101.

[189] Ленин В.И. Указ. соч. Т. 45. С. 16.

[190] Вишняков В.Г. Структура и штаты органов Советского государственного управления. М., 1972. С. 111.

[191] Тарасов А.М. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля – стратегия сегодняшнего дня // СПС «Консультант Плюс»: Комментарии законодательства.

[192] Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 110.

нистративное право в тождественной формуле: «надзор — это суженный контроль»[193].

Однако такое понимание административного надзора вряд ли можно назвать инновационным в теории, а к тому же еще и не стыкующимся с действующим законодательством.

В качестве противоположных суждений следует привести точки зрения некоторых ученых относительно соотношения контроля и надзора, которые представляют также обоснованный интерес. При этом такие позиции в большей части присутствуют в трудах зарубежных ученых-административистов.

Так, польский ученый в области административного права Ежи Старосьцяк выделял контроль и надзор как самостоятельные понятия. Под контролем он понимал наблюдение, определение или выявление фактического положения дел, сопоставление фактического положения дел с намеченными целями, выступление против неблагоприятных явлений и сигнализацию компетентным органам о своих наблюдениях, однако без права принимать решения об изменении направления деятельности обследованной ячейки. В тех же случаях, когда имеет место дача указаний, обязательных директив об изменении направления деятельности по руководству подчиненными органами, речь идет о надзоре за административными органами, а не о контроле. *Контроль за деятельностью органов государственного управления выступает как служебная по отношению к надзору функция (выделено А.М.)*[194]. Последнее положение диаметрально противоположно позиции других ученых в области административного права, которые рассматривают надзор как форму контрольной деятельности.

Нестандартные подходы в трактовке административного надзора можно обнаружить и в работе Д. Галлигана. По его мнению, можно выделить внутренний и внешний надзор. Первый осуществляется одним административным органом за другим, а другой реализуется внешними по отношению к администрации и независимыми от нее органами. С учетом этого, отмечая виды административного надзора, он указывает на судебный надзор, прокурорский надзор, апелляцию по существу,

---

[193] Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. С. 407-411; Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М.: Эксмо, 2009. С. 363; Дмитриев А.Т. Правовые и организационные проблемы административного надзора органов внутренних дел: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 1998. С. 38-39; Конин Н.М. Административное право России: учебник. М., 2009. С. 187 и др.

[194] Старосьцяк Е. Элементы науки управления. М., 1965. С. 199, 202.

омбудсмен, рассмотрение внутренней жалобы, инспекция, парламент и парламентские комиссии[195].

Ю.Н. Старилов, который включает в систему административного надзора, возникшую сразу после революции 1917 г.:

1) административный надзор, осуществляемый в порядке подчиненности вышестоящими должностными лицами;
2) административный надзор, осуществляемый Центральным бюро жалоб;
3) возможность обжалования различных злоупотреблений чиновников по службе, целесообразности и несогласованности с декретами, распоряжениями и общими направлениями центральной власти действий и решений органов управления;
4) административный надзор, осуществляемый прокуратурой, которая имела право приносить протесты на незаконные действия органов управления[196]. Тем самым, известный ученый дает расширенное толкование административного надзора не только как деятельности органов исполнительной власти, но и как деятельности других уполномоченных субъектов управления.

По нашему мнению, надзор и контроль являются различными методами государственно-управленческой деятельности. При этом они могут рассматриваться в связи с контрольной деятельностью государства, то есть входить в общую контрольную функцию государства.

Современное государственное управление и законодательство РФ имеет направленность на разграничение понятий «контроля» и «надзора». В этом важное значение имеет Концепция административной реформы в РФ в 2006-2010 гг.[197] В блоке «Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции» отмечается, что «действующие в настоящее время ***методы*** государственного контроля и надзора в неполной мере соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и обременительны для бизнеса. Система требований избыточ-

[195] Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 331-333.

[196] Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С. 8.

[197] Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9.02.2008 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.

на, не прозрачна и противоречива — контрольные полномочия (исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации) соединены с надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности)»[198].

В Распоряжении Правительства РФ от 19 мая 2009 г. № 691-р «Об утверждении Программы развития конкуренции в Российской Федерации» (вместе с «Планом мероприятий по реализации программы развития конкуренции в РФ на 2009-2012 гг.») в разделе «Административные барьеры» говорится о необходимости **разграничения функций** по контролю и надзору в отдельных сферах, в том числе в сферах здравоохранения, транспорта, нефтехимии, производства продуктов питания и строительных материалов[199].

В ст. 6 Градостроительном кодексе РФ к полномочиям органов государственной власти РФ в области градостроительной деятельности отнесены: установление порядка осуществления государственного строительного надзора и организация научно-методического обеспечения такого надзора (п. 6) и осуществление государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом (п. 7)[200].

Среди нормативных правовых актов, предусматривающих осуществление самостоятельной (независимой от контроля) функции административного (государственного) надзора выделяются: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1966 н. № 5364-VI «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[201]; Постановление Совета Министров — Правительство РФ от 13 декабря 1993 г. № 1291 «О государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. № 987 «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов»[202]; Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. № 820 «О го-

[198] Там же.

[199] СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2736.

[200] СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

[201] Советское административное право (Общая и особенные части). М.: Юрлит, 1973. С. 275-278; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» / Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. № 30. Ст. 597.

[202] СЗ РФ. 2001. № 1 (ч. 2). Ст. 123.

сударственном пожарном надзоре»[203]; Постановление Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 110 «Об утверждении порядка осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи»[204]; Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации»[205]; Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 305 «Об утверждении положения о государственном надзоре в области гражданской обороны»[206] и другие.

Следовательно, административный надзор имеет достаточную нормативно-правовую базу для того, чтобы охарактеризовать его в системе современного государственного управления.

С другой стороны, до настоящего времени на уровне федерального законодательства РФ имеются явные противоречия при трактовке контроля и надзора. Фактически во многих нормативных правовых актах отсутствуют разграничения функций по контролю и надзору.

В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» устанавливаются четыре основные функции, которые могут осуществлять государственные органы исполнительной власти (функции по принятию нормативных правовых актов, функции по контролю и надзору, функции оказания государственных услуг и функции по управлению государственным имуществом). Под функциями по контролю и надзору в данном нормативном правовом акте понимаются осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, Федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов (п. 2 Указа)[207].

---

[203] СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5491.

[204] СЗ РФ. 2005. № 10. Ст. 850.

[205] СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 774.

[206] СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2641.

[207] Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945 (с посл. изм. и доп.). СЗ РФ. 2004. № 21 Ст. 2023.

Осуществление указанной функции возлагается на такой вид федеральных органов исполнительной власти, как федеральные службы. Они являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности[208].

В Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», вступившем в силу с 1 мая 2009 г., опять же не проводится разграничение контроля и надзора[209].

Однако мы считаем, что несовершенство действующего законодательства не должно полностью отражаться на развитии теории административного права, иначе бы необходимость в теоретических разработках сразу же отпадала после принятия соответствующего нормативного правового акта.

С нашей точки зрения, все становится очевидным при практическом применении концепции надзора как суженного надведомственного контроля. Если предположить, что контроль как функция публичного управления может осуществляться различными субъектами публичной власти (Президентом РФ, законодательными органами, судебными органами, органами местного самоуправления, саморегулирующими организациями и т.д.), то естественно функция по надзору может также быть передана данным субъектам исходя из того, что надзор представляет собой часть целого — в данном случае надведомственного (внешнего) контроля.

Однако, как мы видим, ни в советское время, ни сейчас, функция по надзору не может осуществляться какими-либо негосударственными субъектами публичного управления, например, органами местного самоуправления или саморегулирующими организациями; эта функция не может быть им передана ни в порядке делегирования полномочий и ни при аутсорсинге.

Таким образом, детерминистическая природа контроля не может использоваться на других уровнях управления, не связанных с государ-

---

[208] П. 4. Там же.

[209] Российская газета. № 4823. 30 декабря 2008 г.; в ред. Федерального закона от 28 апреля 2009 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в ст.ст. 1 и 27 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. № 4900. 30 апреля 2009 г.

ственной исполнительной властью (исключением из правила здесь являются органы прокуратуры, осуществляющие прокурорский надзор), что ставит под серьезное сомнение указанную выше формулу «контроля — надзора».

На наш взгляд, имеются принципиальные различия между контролем и надзором как функциями публичного управления. Они связаны с той генетической природой государственного контроля, заложенной в годы становления Советского социалистического государства. Исторически так сложилось, что контроль являлся методом борьбы с противоположным классом, использовался как способ искоренения пережитков буржуазного государства, каким являлась Россия до Октябрьской революции. Примечательными являются в этом плане слова В.И. Ленина: «Учет и контроль, которые необходимы для перехода к социализму могут быть только массовыми. Только добровольное и добросовестное, с революционным энтузиазмом производимое, сотрудничество массы рабочих и крестьян в учете и контроле за богатыми, за жуликами, за тунеядцами, за хулиганами может победить эти пережитки проклятого капиталистического общества, эти отбросы человечества, эти безнадежно гнилые и омертвевшие члены, эту заразу, чуму, язву, оставленную социализму по наследству от капитализма»[210]. По мысли В.И. Ленина, правильно организованный контроль наряду с выполнением других задач призван сыграть немаловажную роль в борьбе с пережитками капитализма в сознании людей, в воспитании нового отношения к труду, к общественной собственности[211]. 3 декабря 1918 г. В.И. Ленин написал «Проект постановления об использовании государственного контроля», в котором говорилось: «Задачи контроля двоякие: простейшая — проверка складов, продуктов и т.п.; более сложная задача — проверка правильности работы; борьба с саботажем, полностью раскрытие его; проверка системы организации работ; обеспечение наибольшей продуктивности работы и т.п.»[212]

Следовательно, мы в начале XXI в. все также используем «ленинские принципы организации контроля» для организации современного государственного управления. На основании сформулированной В.И. Лениным концепции государственного контроля пытаемся отгра-

---

[210] Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 26. С. 371; Озеров Л. Ленинские принципы организации контроля. М., 1965. С. 4.

[211] Озеров Л. Ленинские принципы организации контроля. М., 1965. С. 4-5.

[212] Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 28. С. 303; Озеров Л. Ленинские принципы организации контроля. М., 1965. С. 5.

ничить контроль от надзора, в целом совершенствовать систему государственного управления.

Наверное, В.И. Ленин правильно использовал данную категорию «контроля» для обозначения борьбы с контрреволюционным классом, то есть гражданами своего государства. Но сейчас-то, мы с кем боремся в нашем правовом демократическом государстве? Разве не подлежит значительному переосмыслению концепция государственного контроля в условиях современной действительности? Почему мы все также должны сравнивать контроль с надзором, исходя из того, что было выдумано не совсем «здоровым человеком»? Когда наконец мы откажемся от устаревших и придаточных понятий, используемых в государстве, которого уже как 20 лет не существует?

Безусловно, наработки советской административной науки и науки управления в советское время не могут быть просто так отброшены и забыты, однако следует констатировать, что излишнее, даже чрезмерное использование устаревшей теории советского государственного управления скорее приводит нас в тупик, нежели продвигает вперед.

Тем самым, в настоящее время следует отказаться от трактовки административного надзора через понятие контроль, сформулированное в советский период времени. Надзор следует рассматривать как абсолютно новое правовое явление для нашего демократического правового государства.

На наш взгляд, следует обратиться к разработкам западных ученых-государствоведов и административистов для уяснения сущности контроля-надзора.

К примеру, профессор Гамбургского университета Рольф Штобер (Германия) указывает, что «в историческом развитии хозяйственно-административного права надзор рассматривается как догматическая противоположность контролю, который осуществляет руководящее судьбами людей государство всеобщего благоденствия с помощью «добрых полицейских»[213]. С его точки зрения, «надзор понимается как контроль над предпринимательской деятельностью, а контроль в значении государственного контроля — как внутриведомственный контроль или правовой контроль; таким образом, — по мнению немецкого ученого, — надзор является корреляцией свобод, а контроль — это корреляция управления и самоуправления»[214].

---

[213] Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. пер. с нем. М., 2008. С. 245.

[214] Штобер Р. Указ. соч.

С другой стороны, нельзя перенимать зарубежный опыт без учета российских традиций и многолетней правоприменительной практики.

Следовательно, мы можем исходя из анализа действующего российского законодательства сделать вывод о том, что ***административный надзор представляет функцию практического обеспечения реализации правовых норм в целях достижения требуемых государственной властью (законодателем) результатов, а в случаях необходимости — возможность применения мер государственного принуждения***. Это будет являться первым отличительным признаком административного надзора от контроля.

Контроль же в рассматриваемом соотношении с надзором будет рассматриваться в таком же соотношении как арбитражный и гражданский процессы, то есть контроль и надзор являются составными частями контрольной деятельности государства, так же как и арбитражный и гражданский процессы являются составными частями юридического процесса. Специфика же надзора в отличие от контроля заключается прежде всего в методе его реализации. При надзоре метод включает одни действия (в соответствии с концепцией административной реформы), а при контроле — другие[215].

2. Необходимо пересмотреть сложившиеся взгляды относительно главных признаков административного надзора

Во многих работах ученых в области административного права тесно перекликаются фактически одни и те же признаки административного надзора, однако с учетом изменившейся политической и правовой системы России они требуют переосмысления с учетом современных реалий.

Так, А.Т. Дмитриев указывает на такие ключевые признаки административного надзора как: а) отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных субъектов; б) возможность оценки деятельности поднадзорных субъектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов; в) невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность

[215] Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9.02.2008 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.

поднадзорного субъекта; г) наличие специального объекта надзорной деятельности — норм, правил, инструкций, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах; д) наделение органов административного надзора специальными надзорными полномочиями, составляющими их компетенцию; е) возможность распространения этих полномочий на граждан, а также самостоятельного применения мер государственного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угрозы безопасности конкретным объектам; ж) строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками и сведение их к мерам административного принуждения; з) наличие достаточно узкого набора средств и методов надзорной деятельности, который также ограничен правовыми рамками[216].

С точки зрения Л.Л. Попова и М.С. Студеникиной, административному надзору характерны следующие признаки:

1) отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;
2) возможность оценки деятельности поднадзорных объектов с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;
3) невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;
4) наличие специального объекта надзорной деятельности — норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами;
5) возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угрозы безопасности различных объектов;
6) строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками; наличием юрисдикционных полномочий[217].

К сожалению, следует констатировать, что ни один из перечисленных признаков административного надзора не позволяет отразить его специфику и отграничить от современного понимания государственного контроля.

1. Так, большинством ученых к одним из первостепенных признаков административного надзора относится *отсутствие организацион-*

---

[216] Дмитриев А.Т. Правовые и организационные проблемы административного надзора органов внутренних дел: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 1998. С. 38-39.

[217] Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. С. 407-411.

ной подчиненности субъектов административного надзора и поднадзорных объектов.

Однако такая характерная особенность вовсе не является реально действующей на практике. Во-первых, в действующем законодательстве РФ отсутствует прямой запрет на осуществление административного надзора в отношении подчиненных поднадзорных объектов. Например, в соответствии с Положением о государственном надзоре в области гражданской обороны, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 305, государственный надзор в области гражданской обороны осуществляется в целях проверки выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований в области гражданской обороны.

В соответствии с Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711[218], Госавтоинспекция обеспечивает соблюдение юридическими лицами независимо от формы собственности и иными организациями, должностными лицами и гражданами РФ, иностранными гражданами, лицами без гражданства (далее именуются — граждане) законодательства РФ, иных нормативных правовых актов, правил, стандартов и технических норм (далее именуются — нормативные правовые акты) по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения, проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства.

В других нормативных правовых актах также ничего не говорится об организационной подчиненной либо отсутствии таковой между субъектами административного надзора и поднадзорными объектами.

Таким образом, административный надзор может осуществляться и в отношении организационно подчиненных объектов. Например, 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 соблюдение

[218] СЗ РФ. № 25. 1998. Ст. 2897.

противопожарных норм и правил, в том числе и в своих структурных подразделениях.

Конечно же, некоторые могут возразить, что на практике подобные нарушения не фиксируются, однако это совсем не означает, что мы должны игнорировать предписания действующего законодательства, в том числе и Конституции РФ, устанавливающей, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15).

Тем самым, такой признак как организационная неподчиненность субъектов и объектов административного надзора, ставится нами под сомнение, исходя из действующего законодательства РФ и возможности применения на практике.

2. Второй достаточно спорный признак — *это возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов*.

Следует сказать, что данный критерий излишне формализовано используется учеными при разграничении контроля и надзора[219], то есть опять же ученые склоняются к общеизвестной формуле.

Вместе с тем, соблюдение законности является приоритетным направлением деятельности не только органов административного надзора. Так, Е.В. Шорина указывает, что к основным направлениям контроля за деятельностью органов государственного управления относятся: контроль за соблюдением государственной дисциплины, своевременным и доброкачественным выполнением обязанностей по управлению; контроль за законностью и целесообразностью принимаемых управленче-

[219] См.: Потокин И.В. Административно-правовой статус федеральных органов административного контроля и административного надзора: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 29-33; Домрачев Д.Г. Дорожный надзор государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 27-41; Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. С. 19; Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 8; Андреева Ю.А. Соотношение контроля и надзора как функций органов исполнительной власти // Труды Института государства и права Российской академии наук: Административные правоотношения: вопросы теории и практики / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. 2009. № 1. М., 2009. С. 83-90; Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 85; Маслаков А.В. Надзор как процессуальная форма защиты публичных интересов: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 7-9 и др.

ских решений, издаваемых правовых актов; контроль за соблюдением прав и свобод, охраняемых законов интересов граждан и т.п.[220]

Таким образом, по мнению большинства ученых, целью контроля является обеспечение законности в деятельности подконтрольного объекта[221], что само по себе вполне логично, если рассматривать контроль как правовое средство государственного управления (способ обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении).

В процессуально-юридическом аспекте контроль за деятельностью государственных органов и должностных лиц является одним из основных требований поддержания режима законности. Причем это требование предполагает осуществление глубоко продуманного, квалифицированного наблюдения за тем, чтобы фактическая деятельность государственных органов и должностных лиц строго соответствовала тому, что зафиксировано в законе, в максимальной степени обеспечивала охрану правопорядка, прав и свобод граждан[222].

При этом аналогичные целевые установки имеют и такие правовые способы государственного управления, как прокурорский надзор и судебный контроль[223]. Они имеют также узкий круг вопросов, по которым осуществляется наблюдение и проверка с целью обеспечения законности.

Следовательно, данный признак административного надзора не может отражать его специфику и отличительные особенности от других видов государственно-управленческой деятельности.

Необходимо отметить и такую позицию, высказанную Д.Н. Бахрахом, относительно сферы применения административного надзора. По его мнению, «в условиях приватизации, сокращения государственного вмешательства в деятельность организаций, в жизнь граждан, перехода к правовому государству объем надзора будет увеличиваться за счет сужения объема контроля. Кроме того, объем надзорной деятельности расширяется вследствие того, что в жизни общества

---

[220] Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 97-10.

[221] Зубарев С.М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: Монография. М., 2006. С. 15; Завалунов А.З. Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М. 2009. С. 13 и др.

[222] Судебный контроль в уголовном процессе: учебное пособие / Под ред. Н.А. Колоколова. М., 2009. С. 12.

[223] Гущин В. З. Судебная реформа. Вопросы прокурорского надзора // Право и политика. 2001. № 8. С. 39-46; Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 117 и др.

все более важную роль играют технические средства, а значит, и разнообразные технические правила, контроль за соблюдением которых — необходимое условие обеспечения безопасности»[224].

К одному из важнейших признаков административного надзора, отличающего его от других видов государственно-управленческой деятельности, Д.Н. Бахрах относит: основную цель административного надзора — обеспечение безопасности граждан, общества, государства; административный надзор всегда специализирован, направлен на соблюдение специальных правил (санитарных, ветеринарных, таможенных и др.), а не на соблюдение законности в целом[225].

Строго говоря, безусловно, органы и должностные лица, осуществляющие административный надзор, следят за соблюдением специальных норм и правил, но делают они это исходя из требований Конституции РФ, основных федеральных законов и подзаконных нормативных актов. Так, к примеру, есть федеральный закон о безопасности дорожного движения или о промышленной безопасности опасных производственных объектов и т.д., составляющие правовую основу административно-надзорной деятельности, а в свою очередь, специальные технические нормы, являющиеся также предметом соблюдения могут быть интерпретированы как средства правовой оценки действий и решений поднадзорных органов. Во всяком случае, при прокурорском надзоре происходит проверка также с учетом, как общих норм действующего законодательства РФ, так и специальных технических норм (ГОСТ, технические регламенты), иначе было бы невозможно принять правильное и обоснованное решение. Ничем не отличается в этом плане и деятельность судов при осуществлении судебного контроля.

Тем самым, к сожалению, такая трактовка основных признаков административного надзора может иметь сугубо теоретическое значение. На практике и при государственном контроле, и при прокурорском надзоре, и при судебном контроле, происходит обеспечение различных видов государственной (национальной) безопасности через проверку соблюдения законности в различных сферах жизнедеятельности.

3. Третий, наиболее часто называемый признак административного надзора, — это *невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора*.

---

[224] Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М.: Эксмо, 2009. С. 363.

[225] Административное право России: Указ. соч. С. 364.

Однако, целая группа ученых считает, что законодательство и практика не дают основания полагать, что для административного надзора специфично «полное невмешательство» в оперативную деятельность обследуемых объектов. Такое утверждение верно лишь в отношении органов, осуществляющих прокурорский надзор, которые не входят в систему органов управления, действительно никакой административной властью не обладают. Административный надзор отличается от прокурорского наличием определенного комплекса административно-властных средств, с помощью которых происходит проникновение в деятельность подконтрольного объекта. Трудно, например, не усмотреть «проникновения» в организационную и хозяйственную деятельность при реализации таких типичных для госинспекций полномочий, как дача обязательных для неподчиненных в организационном отношении органов указаний о способах и сроках устранения выявленных нарушений, приостановление в случае обнаружения грубых нарушений работы отдельных агрегатов, цехов или даже закрытие целых предприятий[226].

В настоящее время, государственные органы исполнительной власти, осуществляющие административный надзор, также наделены широкими полномочиями, в числе которых беспрепятственная проверка поднадзорных предприятий; дача обязательных для руководителей предприятий предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о приостановке работ, ведущихся с нарушением правил и норм; приостановление и аннулирование лицензий; внесение обязательных представлений руководителям предприятий об освобождении от занимаемой должности должностных лиц, систематически нарушающих правила ведения работ. Постановления субъектов надзора обязательны для исполнения всеми адресатами.

Например, в результате нарушений правил техники безопасности произошел взрыв на предприятии, Ростехнадзор до выяснения причин взрыва приостанавливает действие лицензии и запрещает эксплуатацию производства, что, несомненно, отражается на хозяйственной деятельности предприятия. Таким образом, можно сделать вывод, что административный надзор в определенной степени воздействует на хозяйственную деятельность предприятий, учреждений, организаций.

Это соответствует общепризнанным принципам частного права и требованиям п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ, устанавливающим,

[226] Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 19; Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 13; Зарубицкая Т.К., Скляров И.А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. Н.Новгород, 1993. С. 87.

что «граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых, не противоречащих законодательству условий договора».

При этом необходимо определиться с формулировкой этого «воздействия». Будет ли это считаться вторжением в оперативно-хозяйственную деятельность предприятия либо можно говорить лишь об оказываемом влиянии?

На наш взгляд, речь идет только о влиянии на хозяйственную деятельность предприятий, организаций, учреждений. Так, органы, осуществляющие административный надзор, действуют в рамках установленных законом полномочий, которые не могут охватывать такие моменты хозяйственной деятельности, как заключение или расторжение гражданско-правового договора, ограничение права собственности, и т.п.

Приостановление действия лицензии на промышленном предприятии, запрещение эксплуатации того или иного объекта собственности (например, установки по переработке нефти), безусловно, повлияет на исполнение гражданских обязательств, вытекающих, например, из договора поставки, а следовательно, предприятие может понести убытки. Но субъекты надзора не могут обязать заключить гражданско-правовой договор либо обязать предприятие расторгнуть его.

Следовательно, на данном примере прослеживается взаимосвязь частного и публичного права. При этом государство вмешивается в частные дела только в том случае, если частные лица допустили нарушения требований, установленных нормативными актами органов исполнительной власти. Даже в таком случае можно говорить не о вмешательстве в дела частных лиц, а лишь о влиянии на хозяйственную деятельность, что не может считаться равнозначными понятиями.

4. Четвертый признак — это *наличие специального объекта надзорной деятельности — норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами*.

Такая формулировка признака административного надзора вызывает у нас обоснованные сомнения. Во-первых, в российском законодательстве отсутствует разделение норм права на общие и специальные. Существует лишь условная градация нормативных правовых актов по

юридической силе, например, нормы Конституции РФ, нормы федеральных конституционных законов и федеральных законов, нормы подзаконных нормативных правовых актов и т.д. Более того, данные правовые нормы не выделены в отдельный нормативный правовой акт, либо сгруппированы как надзорные. Во-вторых, предметом надзора могут быть абсолютно все правовые нормы, как-то общие положения какого-либо федерального закона, либо подзаконного нормативного правового акта, либо технических регламентов, принятых на основании данных федеральных законов. В-третьих, деятельность многих государственных органов власти (законодательных, судебных, прокурорских и т.д.) направлена на исполнение специальных норм, правил, требований, стандартов физическими и юридическими лицами, следовательно, в этом плане административно-надзорная деятельность не является уникальной.

5. Следующий пятый признак можно определить как *возможность самостоятельного использования мер государственного принуждения* (возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угрозы безопасности различных объектов; строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками; наличием юрисдикционных полномочий и т.д.).

Однако применение мер государственного (административного) принуждения может осуществляться большим кругом субъектов, и не только в связи с осуществлением административно-надзорной деятельности. Так, меры административного принуждения применяются в рамках гражданского процесса[227] или арбитражного процесса[228], в рамках уголовного судопроизводства, в ходе прокурорского надзора, а также в результате иной деятельности органов государственной власти (парламентский контроль, контроль избирательной комиссией, контроль администрации президента и т.д.).

Таким образом, все вышеперечисленные признаки административного надзора не являются очевидными и не могут подчеркнуть отличительные особенности административного надзора от других смежных государственно-управленческих явлений.

---

[227] Норхин Д.Г. Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве: монография. М., 2009.

[228] Абушенко Д.Б. Обеспечительные меры в административном судопроизводстве: практика арбитражных судов. М., 2006.

3. Признаки административного надзора должны формироваться с учетом его административно-правовой природы (сущности)

Как отмечается учеными в области административного права, правовая природа административного надзора заключается в его управленческой и правоохранительной сущности. С одной стороны, субъекты, осуществляющие административный надзор, реализуют государственное управление в определенной сфере жизнедеятельности (например, государственные инспекции), а с другой, его правоохранительная сущность заключается в обеспечении правопорядка и общественной безопасности путем выявления и пресечения правонарушений, а равно привлечения виновных лиц к юридической ответственности.

При этом некоторые ученые, такие как А.Л. Прозоров, указывают еще и на межотраслевой характер административного надзора[229].

Показательным примером может также служить существование нескольких определений административного надзора в одном учебнике советского административного права. Так, дается общее определение административного надзора[230], а также формулируется определение административного надзора применительно к правоохранительной деятельности милиции: «под административным надзором понимается систематическое наблюдение за исполнением законов, нормативных актов, общеобязательных правил должностными лицами государственных органов и гражданами в целях обеспечения образцового общественного порядка, предупреждения, пресечения нарушений этих правил и принятия к нарушителям предусмотренных мер воздействия»[231].

Однако сведение административного надзора исключительно к деятельности только правоохранительных органов (милиции) не могло быть оправданным, а поэтому вторым направлением административного надзора рассматривалась деятельность специализированных государственных инспекций. На государственные инспекции возлагалось осуществление так называемого внутриведомственного надзора. Они образовывались в системе соответствующих министерств, и их полномочия не выходили за рамки системы органов данного министерства

---

[229] Прозоров А.Л. Административный надзор в советском государственном управлении: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 1986. С. 11.

[230] Советское административное право (Общая и особенные части). М., 1973. С. 275-276.

[231] Указ. соч. С. 548.

(например, инспекция Котлонадзора Министерства судостроительной промышленности СССР). При этом специфика административного надзора, осуществляемого государственными инспекциями, заключалась в проверке фактического выполнения установленных правил, проведении осмотров техники, разработке конкретных мероприятий по предупреждению нарушений правил и порядка, закрепленных нормативными актами, внесении предложений по их совершенствованию и изменению. Для этого они наделялись значительными полномочиями, в том числе правом беспрепятственно посещать подконтрольные объекты, участвовать в комиссиях по приемке их в эксплуатацию, производить контрольные выемки, пробы, уничтожать вредные для здоровья населения продукты, приостанавливать работу предприятий и т.п.[232]

А.П. Шергин в работе того времени однозначно говорит о том, что «органы, осуществляющие надзор в определенной области, наделяются полномочиями по применению мер принуждения в отношении правонарушителя для пресечения противоправного деяния и обеспечения привлечения виновного к ответственности»[233]. А.П. Клюшниченко трактовал административный надзор милиции как наблюдение аппаратов милиции за точным исполнением должностными лицами и отдельными гражданами правил, регулирующих общественный порядок в целях предупреждения и пресечения его нарушений и привлечение виновных лиц к ответственности[234].

В.В. Головко, рассматривая административно-юрисдикционную деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения, также отмечает, что «сущность административного надзора в дорожном движении характеризуется его целевой направленностью, которая заключается в удержании поднадзорных объектов в заданном правовом режиме. Главная задача административного надзора укладывается в понятие охранной деятельности, которая имеет полномочия, связанные с применением мер принуждения к гражданам, должностным и юридическим лицам, действующим неправомерно»[235].

---

[232] Здир Я. Государственные инспекции в СССР. М., 1960. С. 45; Советское административное право (Общая и Особенные части). М., 1973. С. 276-277; Советское административное право: Учебник. М., 1985. С. 271-273.

[233] Шергин А.П. Административная ответственность и ее правовая регламентация // Сборник статей адъюнктов и соискателей. М., 1968. С. 53-63; Шергин А.П. Избранные труды юбиляра / Сост. и отв. ред. В.Г. Татарян. М., 2005. С. 46.

[234] Административное право: учебник / Под ред. А.П. Клюшниченко. Киев, 1975. С. 255-257.

[235] Головко В.В. Основы безопасности дорожного движения: учебное пособие. М.: Эксмо, 2008. С. 137.

С.М. Зырянов еще более категорично говорит об административном надзоре как исключительно правоохранительной деятельности: «представляется, что назрела необходимость признания правоохранительной природы административного надзора и отнесения всех должностей государственных инспекторов (в том числе главных и старших, а также государственных санитарных врачей) к должностям государственной правоохранительной службы»[236].

В других работах, административный надзор также мог рассматриваться либо как форма или средство административной деятельности органов милиции[237], либо как функция органов милиции[238].

Такие предложения не являются вполне аргументированными и могут служить лишь для выделения подвида административного надзора: милицейского, правоохранительного, полицейского и т.д. К примеру, о возможности выделения полицейского надзора говорят такие ученые, как К.С. Бельский[239], П.И. Кононов, В.Я. Кикоть, И.Ш. Килясханов[240], при этом не отрицая возможность существования административного надзора.

Безусловно, некоторые должностные лица, осуществляющие административный надзор (например, государственные инспекторы дорожного надзора ГИБДД МВД РФ), и должны находиться на государственной правоохранительной службе, однако не стоит забывать, что административный надзор реализуется и на уровне субъектов РФ, а соответственно, должностные лица таких надзорных органов (например, государственные административно-технические инспекции и др.), могут быть в соответствии с действующим законодательством только государственными гражданскими служащими.

С другой стороны, остаются не совсем определенными границы осуществления административно-надзорной деятельности. Так, существует дискуссия о том, включаются ли лицензирование, регистрационная дея-

---

[236] Зырянов С.М. Административно-надзорные правоотношения: содержание и развитие // Труды Института государства и права Российской академии наук: Административные правоотношения: вопросы теории и практики / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. 2009. № 1. М., 2009. С. 96.

[237] Попов Л.Л. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел: учебник. М., 1990. С. 88.

[238] Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 145.

[239] Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 599-603

[240] Административное право России: учебник / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М., 2008. С. 511-514.

тельность и административная юрисдикция в содержание административного надзора. По мнению ряда ученых, контрольно-надзорная деятельность не может выполнять функции реализации ответственности. Процесс применения любого наказания выходит за рамки надзорной деятельности и представляет собой самостоятельную форму административной ответственности, что отражает «не совпадение двух форм деятельности, а их осуществление одним субъектом»[241]. Некоторые из них также отмечают, что контрольно-надзорное законодательство не должно вторгаться в область регистрационных и лицензионных отношений, по крайней мере в целях регулирования порядка лицензирования и регистрации[242].

Однако по данному вопросу существуют и другие точки зрения. К примеру, Р.А. Журавлевым указывается, что государственная регистрация (включающая в том числе и лицензирование) является способом административного надзора за законностью регистрируемых действий и фактов, так как рассматриваемая процедура в сфере предпринимательских отношений преграждает путь в хозяйственный оборот сомнительным в правовом и экономическом отношении предпринимателям[243]. Е.И. Спектор также отмечает, что целью разрешительного механизма является установление особого государственного контроля (надзора) за осуществлением таких видов деятельности, которые в силу присущих им особенностей сопряжены с обеспечением и реализацией наиболее важных публичных интересов, связаны с вовлечением в них неограниченного круга лиц, не участвующих в их осуществлении[244]. По мнению Д.В. Осинцева, специальные надзорные методы допускаются, если объектом посягательства является нарушение порядка стандартизации и подтверждения соответствия[245].

---

[241] Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 32-33; Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 92-92; Зырянов С.М. Административно-надзорная деятельность федеральных органов исполнительной власти: Монография. М., 2004. С. 31; Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография / под ред. И.Ш. Килясханова. М., 2007. С. 35.

[242] Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография / Под ред. И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2007. С. 17.

[243] Журавлев Р.В. Административное разрешение в предпринимательской деятельности: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М, 2008. С. 7, 15.

[244] Спектор Е.И. Правовое регулирование режима лицензирования в Российской Федерации. Научно-практическое пособие. М.: Юристъ, 2005. С. 63.

[245] Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. С. 91.

Еще более устоявшейся является научная позиция некоторых ученых относительно включения юрисдикционной деятельности в содержание административного надзора. Такие известные ученые, как Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, Ю.А. Тихомиров, Л.Л. Попов, М.С. Студеникина и др., констатируют, что административный надзор связан с широким применением административного принуждения; надзорные структуры наделены большими юрисдикционными полномочиями, правом применять меры административного пресечения и административные наказания[246]. Вывод напрашивается сам собой: налицо неустранимое научное противоречие в этом важном вопросе содержания административного надзора.

На наш взгляд, отрицание некоторыми учеными очевидных элементов содержания административного надзора еще более запутывает ситуацию с его интерпретацией. На практике еще более сложно будет разграничить административно-надзорную и юрисдикционную деятельность ввиду отсутствия у субъектов правоприменения теоретических познаний в административно-правовой науке. Тем самым, производимые попытки сузить и разграничить эти два вида юридической деятельности остаются под большим вопросом.

По нашему мнению, здесь принципиальное значение имеет тот подход, который должен быть применим к раскрытию содержания административного надзора. Если мы рассматриваем административный надзор как функцию публичного управления, то юрисдикционная деятельность имеет сопутствующий (факультативный) характер.

Однако административный надзор может рассматриваться и как способ осуществления контрольной власти. В таком случае, административный надзор представляется как специальный вид государственно-управленческой деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, связанный с применением различных методов публичного управления и средств правового воздействия.

Нам представляется, что признаки административного надзора должны наилучшим образом подчеркивать и определять сущность данного правового явления. Поэтому мы выделяем самые существенные из

[246] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М., 2009. С. 364; Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М., 2007. С. 543-545; Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 474-475; Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2008. С. 411; Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие. М., 2002. С. 203; Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 427 и др.

них, которые не были предметом изучения в современном административном праве и наилучшим образом подчеркивают правовую природу административного надзора.

Первый признак: Как отмечается Д.В. Осинцевым, в механизм административно-правового регулирования включены методы контрольно-надзорной деятельности, связанные с последующим наблюдением за правомерностью поведения субъектов. Они сопровождают любое проявление публичной активности, близки к методам обеспечения законности деятельности субъектов, но «имея общее охранительное назначение, несут на себе, главным образом, нагрузку предупредительного свойства… В этом плане видна позитивная сущность»[247] административно-надзорной деятельности[248]. Из этого следует, что наблюдение за исполнением специальных норм и правил, являющееся сущностью административного надзора, носит позитивный характер, то есть предупредительный. Именно поэтому, государство пытается ограничить количество проводимых проверок контрольными и надзорными органами для недопущения злоупотребления правом.

Безусловно, контроль также может иметь предупредительный характер, однако целью проверки будет установление отклонения от заданных параметров в деятельности подконтрольного субъекта, и такая проверка осуществляется контролируемым органом по своему усмотрению. Тогда как административно-предупредительная деятельность носит первоочередной, постоянный и систематический характер для установления нарушений действующих нормативно-правовых актов, ограничений прав и свобод граждан и законных интересов организаций. Предупреждение нарушений законности является базовой функцией надзорных органов.

Второй признак: Административный надзор является важнейшей функцией государственных органов исполнительной власти. В настоящее время статус государственного органа, его правовое положение и наименование определяется исходя из возложенных на него государственно-управленческих функций. Именно таким образом выстроена современная система федеральных органов исполнительной власти в РФ. Любые функции определяются, исходя из компетенции и государственно-властных полномочий. Таким образом, еще одним при-

---

[247] Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 20.

[248] Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С. 90.

знаком административного надзора является установление надзорной компетенции и надзорных полномочий.

Надзорная компетенция заключается в установлении соответствующих предметов ведения административного надзора, то есть объектов надзора: специальных правил, норм, требований, стандартов, установленных в нормативно-правовых актах. Наиболее общие надзорные полномочия выражаются в предоставлении различных прав государственным органам и их должностным лицам совершать действия по обеспечению законности и дисциплины в деятельности организаций и граждан; безопасности в различных сферах государственного управления; поддержании общественного порядка (общественной безопасности и общественного благоустройства); пресечении противоправных действий организаций и граждан; привлечении виновных лиц к юридической ответственности.

Третий признак: Административный надзор имеет специальный набор взаимосвязанных целей. Ряд таких основополагающих целей называют Д. Галлиган. Это улучшение администрирования, защита прав граждан, обеспечение общей легитимности административного правления[249]. Стоит оговориться, что такие цели административного надзора рассматриваются применительно к американской и европейской правовым системам, где значительная роль уделяется деятельности административных судов.

Вместе с тем, защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение законных интересов организаций, безусловно, является целью административного надзора, и как уже отмечалось, именно такая деятельность служит одним из оснований отграничения государственного контроля от административного надзора. На наш взгляд, улучшение качества администрирования и обеспечение легитимности административного правления являются факультативными, или, скорее, побочными целями административного надзора. В современном административном праве используются такие понятия, как законность и эффективность государственного управления, которые идентичны по своему содержанию вышеуказанным целям. При этом административный надзор рассматривается как один из способов обеспечения законности и эффективности государственного управления. Следовательно, эти цели могут рассматриваться в призме всей государственно-управленческой деятельности.

---

[249] Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002. С. 332-333.

Вместе с тем, одной из главнейших целей административного надзора является обеспечение безопасности, наряду с обеспечением конституционных прав и обязанностей граждан и законных интересов организаций. Под административно-публичным обеспечением безопасности, как отмечает А.И. Стахов, понимается деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению исполнения физическими и юридическими лицами установленных или санкционированных государством специфических социальных и технических норм — общеобязательных условий и требований безопасности[250]. Фактически мы видим, что здесь говорится об административно-надзорной деятельности, имеющей целенаправленное правовое содержание и смысл.

В подтверждение данного вывода может служить анализ деятельности большинства государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор, основной целью деятельности которых является обеспечение различных видов безопасности (государственной, общественной, экологической, промышленной и т.д.).

Четвертый признак: Один из важнейших признаков административного надзора является критерий вмешательства или влияния на хозяйственную деятельность поднадзорного объекта. Данному вопросу уделено значительное внимание в юридической литературе. Так, например, М.С. Студеникина отмечает, что законодательство и практика не дают оснований полагать, что для административного надзора специфично «полное невмешательство» в оперативную деятельность обследуемых объектов. Такое утверждение верно лишь в отношении органов, осуществляющих прокурорский надзор, которые не входя в систему органов управления, действительно никакой административной властью не обладают. Административный надзор отличается от прокурорского наличием определенного комплекса административно-властных средств, с помощью которых происходит проникновение в деятельность подконтрольного объекта[251]. С таким утверждением следует согласиться, однако оно требует соответствующего уточнения.

В случае, если бы не происходило вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта, такая деятельность целиком и полностью коррелировала бы с понятием правового мониторинга. Он представляет собой динамичный организационный и правовой

---

[250] Стахов А.И. Право безопасности как подотрасль административного права: учеб. пособие / А.И. Стахов. М., 2008. С. 86-87.

[251] Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 5.

институт информационно-оценочного характера, используемый на всех стадиях функционирования управления, хозяйствования и т.п., проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права. В ходе мониторинга необходимо выявить объективные факторы, которые позитивно или негативно влияют на конечные результаты деятельности поднадзорного органа[252]. Однако главным отличием правового мониторинга от административного надзора является активное и частое применение в последнем случае мер административного принуждения. Среди таких мер выделяются обычные, стимулирующие и ограничивающие надзорные меры[253]. В результате применения мер административного принуждения происходит проникновение в деятельность поднадзорных объектов и, следовательно, влияние на их оперативно-хозяйственную деятельность. Так, например, приостановление деятельности организации, временный запрет деятельности организации влекут серьезные правовые последствия.

Вопрос о характере, допустимости и степени влияния на оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта всегда связан с видом меры административного принуждения, которая осуществляется в соответствии с предоставленными полномочиями и компетенцией надзорного органа.

Пятый признак: Исходя из современных концепций административно-процессуальной деятельности, содержание административного надзора наполняют установленные в действующем законодательстве соответствующие надзорные процедуры. В теории административного права под административными процедурами понимаются установленные в нормативном порядке действия органов исполнительной власти и уполномоченных государственных учреждений, направленные на разрешение индивидуальных дел по реализации прав и законных интересов граждан и организаций[254]. Правовая регламентация надзорных процедур имеет важное значение, так как позволяет законным образом реализовывать цели и задачи административного надзора. При этом результаты административно-надзорной деятельности должны иметь соответствующее процессуальное оформление, к примеру, по результатам проверки должен быть составлен акт.

---

[252] Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 362-363.

[253] Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С. 90.

[254] Административное право России: курс лекций / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 505.

К тому же нужно различать процессуальные административные процедуры и внепроцессуальные административные процедуры[255], так как административно-надзорный процесс включает в себя как те, так и другие.

Следует сказать, что наличие многообразных надзорных процедур дает основание говорить об административно-надзорном процессе, включающем в себя процедурные производства, например, лицензионное производство, регистрационное производство и т.д. Выделение в административном надзоре как форме государственно-управленческой деятельности соответствующих производств и процедур дает возможность его структурирования, то есть теоретически обоснованного выделения стадий, этапов и элементов административно-надзорной деятельности.

Шестой признак: Административный надзор способствует проведению в жизнь административно-правовых норм. Такое утверждение основывается на нескольких существенных обстоятельствах. По мнению профессора Д.Н. Бахраха, одним из направлений административно-надзорной деятельности является правотворчество и участие в определении правового режима поднадзорных объектов[256]. С этим утверждением следует согласиться и указать на то, что органы административного надзора занимаются правотворческой деятельностью на уровне принятия подзаконных нормативно-правовых актов.

Такая возможность предоставляется действующим законодательством РФ, а именно: Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г.[257] Согласно ему федеральная служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты и по общему правилу не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативное правовое регулирование, а также управление государственным имуществом и оказанием государственных услуг.

Однако, как показывает практика, многие федеральные органы исполнительной власти, особенно подчиненные Президенту РФ, осуществляют все виды государственных функций. Так, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации

---

[255] Административное право России: учебник / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М., 2008. С. 425-428.

[256] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. М., 2006. С. 304-305.

[257] СЗ РФ. № 11.2004. Ст. 945.

последствий стихийных бедствий осуществляет надзор и контроль в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, лицензирует виды деятельности, отнесенные к его компетенции. В числе задач Федеральной службы безопасности, Федеральной миграционной службы, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков и др. названо самостоятельное осуществление в пределах своих полномочий деятельности по нормативному правовому регулированию в установленных сферах[258]. Таким образом, представителями исполнительной власти устанавливаются правила ведения профессиональной деятельности: лицензионные требования и условия, ограничения на внутреннем рынке и во внешней торговле, условия обеспечения безопасности и качества продукции (работ, услуг), антимонопольного регулирования[259].

На наш взгляд, сама возможность нормативно-правового регулирования органами административного надзора не является отличительной особенностью административно-надзорной деятельности. Такую возможность имеют и органы, осуществляющие государственный контроль, а также федеральные агентства, не являющиеся надзорными органами.

Вместе с тем, принятие норм, правил, положений, стандартов, требований и т.д., обязательных для исполнения, имеют характер подзаконной деятельности, направленной на исполнение и соблюдение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов. При наличии возможности активного влияния на деятельность поднадзорных субъектов органы административного надзора фактически проводят исполнение нормативно-правовых актов различными субъектами государственного управления. Это может выражаться в даче обязательных для неподчиненных в организационном отношении органов указаний о способах и сроках устранения выявленных нарушений, приостановление в случае обнаружения грубых нарушений работы отдельных агрегатов, цехов или даже закрытие целых предприятий[260], установление систем внутреннего производственного контроля, аттестация работников организаций, дача разрешений на эксплуатацию производственных объектов и проведение работ и т.д.

---

[258] Министерства и ведомства: учеб. пособие / Под ред. А.Н. Козырина, Е.К. Глушко. М., 2008. С. 76-79.

[259] Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С. 73-74.

[260] Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 13.

В отличие от государственного контроля такое проведение исполнения нормативно-правовых актов осуществляется в отношении организационно неподчиненных субъектов государственного управления и только с целью обеспечения законности и безопасности в их деятельности.

Седьмой признак: Во многих научных работах, рассматривающих вопросы административного надзора, указывается на большое количество специализированных органов, осуществляющих административный надзор. Полномочиями в сфере административного надзора также наделено громадное количество государственных служащих[261]. Из этого делаются выводы о существовании различных видов надзора. При этом не всегда указывается, что деятельность, осуществляемая различными органами государственной исполнительной власти, является видом административного надзора. К примеру, Д.Н. Бахрах выделяет государственный надзор за безопасностью дорожного движения[262], Ю.Н. Старилов указывает на существование государственного пожарного надзора, государственного санитарно-эпидемиологического надзора, государственного строительного надзора[263], Н.М. Конин обращает внимание на существование банковского надзора, государственного страхового надзора, государственного ветеринарного надзора[264] и т.д.

Не совсем понятным является то, что не только указанные ученые, но и другие авторы не называют эти виды деятельности видами административного надзора, предпочитая термин «государственный» надзор. Однако административный надзор наряду с прокурорским надзором, административным надзором за осужденными лицами, судебным контролем, парламентским контролем, контролем Президента РФ являются видами государственного надзора. Тогда напрашивается вопрос: вышеуказанные виды надзорной деятельности будут являться видами административного или государственного надзора? Проблему разграничения видов административного надзора поднимают и такие известные ученые, как П.И. Кононов, В.Я. Кикоть, И.Ш. Килясханов, указывающие на

---

[261] Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 426.

[262] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. М., 2006. С. 310-315.

[263] Общее административное право: учебник / под ре. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 426-448.

[264] Конин Н.М. Административное право России: учебник. М., 2006. С. 182-183.

необходимость обособления полицейского надзора, его отграничения от надзора административного[265].

Мы полагаем, что для отнесения того или иного вида надзорной деятельности к административному надзору нужно определить четкие критерии отнесения этой деятельности к административно-надзорной.

Во-первых, административный надзор осуществляется исключительно государственными органами исполнительной власти. Тем более, что такие виды надзорной деятельности, как судебный контроль, президентский контроль, парламентский контроль, не относятся к административному надзору.

Во-вторых, административный надзор является важной формой государственно-управленческой деятельности, который осуществляется в установленных сферах государственного управления. Надзорная деятельность органов милиции, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы по контролю за незаконным оборотом наркотиков осуществляется в административно-политической сфере. В этой сфере действуют и другие государственные органы исполнительной власти, например, Ростехнадзор. Таким образом, выделение полицейского надзора в отдельный вид государственного надзора, постольку поскольку он осуществляется правоохранительными органами, является необоснованным с рассматриваемой позиции единой сферы государственного управления.

В-третьих, наличие единой цели административного надзора, достижение которой возлагается на все государственные органы исполнительной власти, осуществляющие надзорную деятельность. Такая цель достаточно четко определена и связана с обеспечением реализации принципа законности при функционировании органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, а также в деятельности граждан[266]. Еще одной немаловажной целью административного надзора является обеспечение безопасности в деятельности субъектов государственного управления, в обществе и государстве. Целью же административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является предупреждение новых преступлений со стороны освобожденных и оказание на них воспитательного воздействия[267].

---

[265] Административное право России: учебник / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М., 2007. С. 510-511.

[266] Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 426.

[267] Уголовно-исполнительное право: учебник для вузов / Отв. ред. А.С. Михлин. М., 2008. С. 379-380.

Кроме того, административный надзор осуществляется только на основании административно-правовых норм, тогда как административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, регламентируется в основном нормами Уголовно-исполнительного кодекса РФ, Уголовного кодекса РФ, Уголовно-процессуального кодекса РФ. Таким образом, данное обстоятельство может быть также признано отдельным критерием.

И, наконец, в-четвертых, наличие определенных специфических средств и способов осуществления административно-надзорной деятельности, таких, как лицензирование, регистрация, декларирование и т.п., возможность применения мер государственного принуждения, позволяет отграничить административный надзор от других смежных видов государственно-управленческой деятельности, к примеру, мониторинга, проверки исполнения, надведомственного государственного контроля.

Следовательно, мы можем указать на такой признак административного надзора, как наличие многочисленных и многообразных видов административно-надзорной деятельности, которая объединяется общими критериями.

§4. Основные задачи и функции административного надзора

Вопрос о задачах и функциях административного надзора имеет крайне малоизученный характер. Вместе с тем, задачи и функции данного административно-правового института должны раскрывать его фактическую сущность и юридическое значение. В задачах и функциях воплощается содержательная составляющая административного надзора, позволяющая дать полноценную характеристику и отграничить от других смежных административно-правовых явлений.

В методологическом плане первоначально необходимо сформулировать понятие задач и функций административного надзора, определить их соотношение, раскрыть содержание и установить видовые характеристики. Для этого следует использовать метод системного анализа данных теоретико-правовых категорий, используемых в других юридических конструкциях, описывающих различные правовые явления, категории и термины.

При этом необходимо учитывать, что административный надзор, являясь многоаспектным административно-правовым явлением, сам представляет собой определенную функцию публичного управления. С

другой позиции, административный надзор может рассматриваться как способ (метод) осуществления контрольной власти, а, следовательно, его применение должно исходить из общих правовых установлений, таких как задачи и функции.

Термин «функция» в переводе с латинского (functio) означает «исполнение», «осуществление» или определяется в нормативных словарях как обязанность, круг деятельности.

По мнению М.Н. Марченко, термин «функция» имеет в отечественной и зарубежной литературе не одинаковое значение. В философском и общесоциологическом плане он рассматривается как «внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений»; как совокупность обычных или же специфических действий отдельных лиц или органов, обусловленных их природой или необходимостью выживания; наконец, как наличие у отдельного лица или группы лиц специфических обязанностей, выполнение которых им предписывается в процессе выполнения ими служебной деятельности (функция врача, функция полисмена). В данном случае функция воспринимается как служебная, профессиональная или любая иная потребность или обязанность действовать в соответствии с существующими правовыми и моральными установками и «в соответствующей манере»[268].

Однако в большинстве случаев с функцией связывается направленное избирательное воздействие системы (структуры, целого) на определенные стороны внешней среды[269].

В теории управления понимание термина «функция» связано с определением назначения, роли организации, человека, явления или предмета[270]. В.Г. Афанасьев функциями называет операции и действия, составляющие стадии управления, которые в совокупности своей представляют содержание управленческого процесса. К ним он относит: выработку и принятие решения, организацию, регулирование, корректирование, учет и контроль[271].

По мнению Н.В. Бутусовой, цели и задачи государства следует рассматривать в качестве важнейшей составляющей содержания всех его функций. В полном же объеме содержание функций государства рас-

---

[268] Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. М.: ТК Велби, Изд. Проспект, 2006. С. 327.

[269] Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник. М.: Проспект, 2009. С. 316.

[270] Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М.: Юрлит, 1976. С. 23.

[271] Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М.: Политиздат, 1968. С. 197.

крывается всей системой общих управленческих функций, традиционно выделяемой в литературе по теории управления: функции планирования, организации, регулирования, контроля (иногда как самостоятельная выделяется функция учета), функция стимулирования (или мотивации). Эти виды деятельности по управлению объективно необходимы для обеспечения конечной цели управления — оптимального функционирования социальной системы[272].

При разрешении сложной проблемы трактовки функций, обращает на себя внимание позиция Д.Н. Бахраха, определяющего функции как относительно самостоятельные виды управленческой деятельности. Вместе он подчеркивает, что функции есть типичные виды взаимодействия между субъектами и объектами управления[273]. Налицо отождествление функций с взаимодействием субъекта и объекта управления, по существу с самим управляющим воздействием. Однако если функция есть лишь вид или основное направление управленческой работы, то придется признать, что перечень того, что должно и может делаться субъектом управления ради достижения перед ним целей (а именно так можно понимать суть управленческих функций), вряд ли способен раскрыть содержание и характер реального взаимодействия между сторонами процесса управления. Последнее нуждается в соответствующих средствах, с помощью которых возможно управляющее воздействие субъекта на объект. Функции такие средства не выражают; они лишь только намечают пути (направления), по которым эти средства должны практически использоваться, но сами таковыми не являются и не могут являться[274].

Как отмечается Д.В. Осинцевым, административно-правовое воздействие представляет собой систему приемов юридического влияния, основанных на обязательном институциональном правообеспечении публичных интересов неограниченного круга субъектов, характеризующееся императивностью регламентации социальной деятельности индивидов, опосредованное функциональным и юридическим неравенством субъектов, применяемое в целях обеспечения публичного порядка[275].

---

[272] Бутусова Н.В. Конституционно-правовой статус российской государства: монография. Воронеж: Изд. ВГУ, 2006. С. 107-108.

[273] Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. Пермь, 1978. С. 64.

[274] Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. М.: Изд. Московского университета, 1986. С. 131.

[275] Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб.: Изд. Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 30.

Иными словами, функции определяют основные направления такого административно-правового воздействия. При этом методы административно-правового воздействия не могут быть включены в функции государственной администрации. Последние только определяют разнообразные ролевые характеристики ее деятельности, те всеобщие обязанности, которые формируются для аппарата государственной администрации социальной средой, а методы выступают способами их осуществления[276].

При этом, как справедливо отмечается И.М. Машаровым, посредством административно-правовых методов административные органы обеспечивают реализацию предоставленной им законодательством компетенции, то есть решение возложенных на них задач, связанных с осуществлением публичного управления, охраной правопорядка, защитой прав и свобод физических лиц и прав юридических лиц[277]. Позиция И.М. Машарова сочетается с точкой зрения В.М. Сырых, который указывает, что «компетенцию органов исполнительной власти составляют правомочия, вытекающие из их основной задачи — обеспечивать неукоснительное действие законов, создавать необходимые условия для их реализации в конкретных отношениях. Совокупность властных полномочий органа государства определяется с учетом возложенных на него задач и функций по управлению обществом»[278].

При этом как отмечается Б.М. Лазаревым, возникающие у органа государственной власти права и обязанности «осуществлять определенные управленческие функции в определенной сфере и есть один из элементов компетенции органов управления»[279]. По сути дела, утверждает И.Л. Бачило, функции, входя составной частью в компетенцию органа, определяют «что» делает орган. Осуществляя определенные ему функции и правомочия, он реализует свою компетенцию, действует в соответствии с ней и в ее пределах[280]. Таким образом, «компе-

---

[276] Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 22, 26; Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб.: Изд. Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 30.

[277] Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 116.

[278] Сырых В.М. Теория государства и права. М., 1998. С. 38.

[279] Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 40.

[280] Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М.: Юрлит, 1976. С. 54.

тенция органа исполнительной власти — это полномочия органа по осуществлению возложенных на него функций. Сформулированное таким образом понятие «компетенция» показывает разделение труда между органами, действующими в одной сфере, и очерчивает границы их труда»[281].

В этом смысле, функции, как составная часть компетенции, являются понятием правовым[282]. При этом, если рассматривать этимологические свойства терминов «функции» и «задачи», имеющие близкое, а порой и тождественное значение[283], то задачи так же как и функции должны быть частью компетенции органа управления.

Иной точки зрения придерживаются Ю.А. Тихомиров и Д.Н. Бахрах. С точки зрения Ю.А. Тихомирова, задачи и функции не должны входить в состав компетенции. В его понимании компетенция должна рассматриваться «как возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел»[284]. При этом к компетенционным элементам относятся: нормативно установленные цели; предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий; ответственность за их неисполнение[285].

По мнению, Д.Н. Бахраха, компетенция представляет собой совокупность властных полномочий и подведомственности; она входит в понятие статуса государственного органа власти. При этом функции, цели и задачи составляют самостоятельный целевой блок такого статуса[286].

На наш взгляд, необходимо четкое разделение компетенции и функций. Компетенция, имеющая правовую консистенцию, включает в себя властные полномочия, которые реализуются в специальных правовых формах[287]. Управленческие функции (как в общем виде, так функции ор-

---

[281] Волкова Л.П. Компетенция органов исполнительной власти: понятие и условия становления // Административное право и процесс. 2008. № 5. СПС «КонсультантПлюс».

[282] Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М.: Юрлит, 1976. С. 54.

[283] Бачило И.Л. Указ. соч. С. 23.

[284] Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2008. С. 188.

[285] Указ. соч.

[286] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М.: Эксмо, 2009. С. 182-183.

[287] Кроме полномочий в содержание компетенции ряд авторов включают еще и задачи, права, обязанности и ответственность органа исполнительной власти

гана управления), в содержательном смысле предполагают реализацию задач и целей государственного управления через систему форм и методов управленческой деятельности.

Тем самым, задачи и функции должны быть вынесены за рамки содержания понятия компетенции, иначе бы каждый раз при создании каждого государственного органа исполнительной власти приходилось бы наравне с его компетенцией устанавливать и функции, которые он может осуществлять.

В настоящее время система федеральных органов исполнительной власти построена несколько иным образом. Так, определены наиболее типичные функции, такие, как функция правового регулирования, функция контроля и надзора, функция по управлению государственным имуществом и функция по оказанию государственных услуг. На основании данных функций происходит разделение федеральных органов исполнительной власти на виды (федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства), после чего каждый орган исполнительной власти наделяется компетенцией в установленной сфере деятельности.

Следовательно, необходимо разграничивать в качестве самостоятельных структурных элементов: компетенцию, задачи, цели и функции государственного органа исполнительной власти, которые, в свою очередь, составляют содержание его административно-правового статуса как субъекта административного права.

Термин «задачи» в теории государственного управления также имеет многофункциональное значение. При этом задачи рассматриваются в соотношении с целями и функциями, как смежными «родственными» понятиями. В теории государства и права задачи рассматриваются применительно к определенным субъектам права либо определенному виду деятельности, например, задачи государства, задачи уголовного или гражданского процесса.

В комплексном межотраслевом значении задачи обычно отражают постоянную или временную, ближайшую или конечную цель, достижение которой является конечным результатом определенной деятельности. Цель — это и есть тот конечный результат, а задача — это стоящая перед государственным органом экономическая, политическая, социальная и иная проблема, которую он призван решить[288].

(См.: Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 171).

[288] Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник. М.: Проспект, 2009. С. 319.

Следует констатировать, что между задачами и функциями установилась тесная взаимосвязь. Даже словесное наименование ряда задач и функций совпадает или почти совпадает. Например, государство решает внутри страны задачу контроля за мерой труда и мерой потребления. Подобное наименование носит и его соответствующая внутренняя функция. Поэтому правовая наука с полным основанием рассматривает задачи и функции как смежные категории, органически связанные друг с другом, хотя и не равнозначные[289].

Как отмечают некоторые ученые-теоретики, рассматривая задачи и функции государства и права: «зависимость функций от его задач проявляется в том, что, во-первых, задачи нередко непосредственно обуславливают само существование функций, во-вторых, определяют их содержание и, в-третьих, самым существенным образом влияют на формы и методы их реализации, предопределяя конкретные направления правового воздействия»[290].

Из этого можно сделать вывод, что если функции представляют основные целевые установки, назначение, основные направления деятельности, то задачи указывают на проблемные ситуации, содержащие данные и условия, которые необходимы и достаточны для ее разрешения средствами правового регулирования и правового воздействия.

Таким образом, с учетом целостной юридической природы административного надзора как формы публичного управления, его *задачами* будут являться соответствующие проблемные ситуации, а в большинстве случаев, — административно-правовые споры между публичными образованиями (государством, государственными органами исполнительной и судебной власти, государственными учреждениями, их должностными лицами и т.д.) и невластными субъектами публичного управления (гражданами, организациями, общественными объединениями и т.д.), которые могут быть разрешены лишь с помощью правовых средств воздействия, используемых административным надзором, обусловленные едиными целями административно-надзорной деятельности.

Функции административного надзора — это основные направления применения административно-надзорных средств правового регу-

---

[289] Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М.: Юрлит, 1970. С. 47-48.

[290] Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник. М.: Проспект, 2009. С. 319; Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М.: Юрлит, 1970. С. 49.

лирования и правового воздействия, которые имеют назначение выполнения целевых установок, поставленных государством.

Стоит особо отметить, что лишь в немногих работах, посвященных административному надзору, рассматриваются задачи и функции административного надзора.

В большинстве случаев в различных научных и учебных работах указываются задачи и функции именно органов административного надзора. При этом они связаны исключительно лишь с такими задачами и функциями административного надзора как обеспечение законности либо безопасности, без какого-либо логического разграничения.

К примеру, в учебнике А.П. Алехина и А.А. Кармолицкого говорится о том, что основной задачей органов административного надзора является обеспечение четкого, единообразного исполнения специальных норм и общеобязательных правил, то есть обеспечение законности в управлении. Решение данной задачи осуществляется путем предупреждения, пресечения правонарушений, привлечения к ответственности виновных лиц[291]. Аналогичная позиция изложена и в учебнике под редакцией Л.Л. Попова и М.С. Студеникиной: «Административный надзор связан с проверкой только законности действий конкретного объекта надзора и приобретает тем самым юридическую окраску»[292]; в учебнике Ю.А. Тихомирова говорится, что «Административный надзор можно определить как специализированное наблюдение и проверку соблюдения строго определенных правил в деятельности юридических и физических лиц»[293] и т.д.[294]

Указанные задачи и функции вряд ли могут быть характерными только для органов административного надзора. Так, прокуратура и в ее составе следственный комитет выполняют аналогичные задачи и функции; судебные органы также действуют в соответствии с четким исполнением специальных норм и правил, с целью обеспечения законности в

---

[291] Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: учебник. М.: Изд. «Зерцало», 2007. С. 413.

[292] Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. С. 408.

[293] Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2008. С. 474.

[294] Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд. ВГУ, 2007. С. 426; Акопов Л.В., Смоленский М.Б. Административное право: учебник. М.: Изд. «Дашков и Ко»; Ростов-н/Д: «Наука-Пресс», 2008. С. 236; Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие. М.: Юристъ, 2002. С. 203; Административное право России: учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. М.: ТК Велби, Изд. Проспект, 2006. С. 350-352.

управлении, а функция отправления правосудия также включает предупреждение, пресечение правонарушений и привлечение к ответственности виновных лиц. Поэтому приведенные задачи и функции в целом являются общими для большинства органов государственной власти, к которым относятся, естественно, и органы государственной власти, не осуществляющие административный надзор.

Профессор Н.М. Конин также отмечает, что надзор представляет собой особую специфическую форму деятельности соответствующих государственных органов, направленную на систематическое наблюдение и постоянный присмотр за деятельностью субъектов управленческих административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий нормам действующего законодательства[295].

Однако такое широкое толкование административно-надзорной деятельности не позволяет выявить и описать специфические задачи и функции административного надзора, так как указанные признаки опять же нивелируются с характерными чертами смежных видов государственно-управленческой деятельности: прокурорским надзором, государственным контролем, правовым мониторингом и т.д.

С точки зрения Д.Н. Бахраха, основной целью административного надзора является обеспечение безопасности граждан, общества, государства. Надзор за соблюдением правил государственная администрация осуществляет главным образом для предупреждения вредных для общества действий, событий, проявлений стихийных сил (эпидемий, пожаров, взрывов и т.д.), уменьшения тяжести их последствий[296].

Безусловно, в рассуждениях уважаемого ученого прослеживается истинный потенциал административного надзора. Однако, в целом такая однозначная трактовка задач и функций административного надзора вряд ли применима по нескольким причинам. Во-первых, упускается важный момент, связанный с законностью. К примеру, с помощью незаконных либо неправомерных мер также может обеспечиваться безопасность различных жизненно важных процессов. Так, различные экологические общественные организации (например, Гринпис) проводят различные акции по обеспечению экологической безопасности, мешают работе химических и нефтеперерабатывающих предприятий путем перекрытия транспортных потоков, пикетирования проходных промыш-

---

[295] Конин Н.М. Административное право России: учебник. М.: Проспект, 2009. С. 187.

[296] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М.: Эксмо, 2009. С. 364.

ленных предприятий и т.п., что в свою очередь никак нельзя отнести к правомерным действиям. Другим примером, может быть рейдерский захват предприятия либо фиктивное банкротство, когда для незаконных финансовых целей отбирается собственность и переориентируется промышленное производство. Естественно, в результате таких действий может быть улучшена экологическая обстановки в каком-то регионе, перестанут существовать угрозы промышленной безопасности. В конце концов, государство может признать неэффективным управление (менеджмент) каким-либо предприятием либо производство, в том числе и негосударственной формы собственности, и с мощью имеющихся у него административных ресурсов изъять (национализировать) собственность. Достаточно яркими примерами могут служить истории с компаниями «Логоваз», «Юкос», «Роснефть». Безусловно, в данных примерах имелась криминальная составляющая, однако не следует исключать и политической подоплеки перехода собственности от частных лиц к государству.

Во-вторых, в интерпретации задач и функций административного надзора не рассматривается важная составляющая данной государственно-правовой деятельности, а именно, важным направлением административного надзора является «обеспечение соблюдения требований законодательства всеми участниками рыночных отношений, гражданами, должностными лицами»[297]. Кроме того, административно-надзорные отношения возникают и в социально-культурной сфере, например, образование, здравоохранение, культурное наследие и т.п.

Следовательно, административный надзор осуществляется в сфере экономических и социально-культурных отношений, а значит, его задачи (цели) и функции могут быть и не связаны с обеспечением безопасности (например, страховой надзор, бюджетный надзор, государственный надзор в сфере образования, государственный надзор в сфере охраны объектов культурного наследия и т.д.).

Достаточно схожей, но с определенными отличиями от подхода Д.Н. Бахраха, является позиция К.С. Бельского. По его мнению, главная цель административного надзора заключается в поддержании общественного порядка и в обеспечении безопасности граждан, общества и государства. Он проводится для предупреждения противоправных действий граждан в общественных местах, актов терроризма, проявлений

[297] Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский и др. / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ТК Велюи, Изд. Проспект, 2007. С. 557-558.

стихийных сил природы (эпидемии, наводнения, пожары), уменьшения тяжести их последствий[298].

Существенной доминантой в такой трактовке является цель административного надзора, которой определяются задачи. Если и Д.Н. Бахрахом говорится о неограниченных сферах обеспечения безопасности, то К.С. Бельский делает уклон в сторону придания этой деятельности исключительно правоохранительной направленности. Так, им выводится на первый план общественный порядок, в который входят в свою очередь правопорядок и общественная безопасность, а в некоторых случаях и общественное благоустройство. Как мы знаем, основным направлением деятельности органов милиции является охрана общественного порядка и общественной безопасности. Тем самым, акцентируется внимание исследователей на сочетании как обеспечения законности, подразумевая под ней обеспечение правопорядка, так и безопасности граждан, общества и государства от различных видов угроз.

Такая позиция и могла бы быть воспринята, если бы не многофункциональный характер административного надзора, распространяющегося на различные сферы государственного управления, не ограничивающиеся лишь правопорядком и безопасностью.

По нашему мнению, задачи и функции административного надзора должны иметь более расширенный и четко выраженный характер.

Таким образом, *задачами административного надзора* являются:

1) защита конституционных прав и свобод граждан, а также законных интересов юридических лиц;
2) обеспечение законности и дисциплины в деятельности организаций и граждан;
3) поддержание общественного порядка или правопорядка, в том числе общественной безопасности и общественного благоустройства;
4) обеспечение различных видов национальной (государственной) безопасности (промышленной, экологической, пожарной, санитарной и т.д.);
5) поддержание 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;

[298] Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М.: Изд. «Дело и Сервис», 2004. 599 с.

7) выявление и пресечение противоправных действий граждан и организаций;
8) привлечение виновных лиц к ответственности.

Исходя из указанных задач административного надзора, можно выделить три основных функции административного надзора: правозащитную, правоохранительную и организационно-правовую.

1. Правозащитная функция административного надзора

Важнейшим направлением по выполнению задач административного надзора является защита конституционных прав и свобод граждан, а также законных интересов юридических лиц, то есть выполнение правозащитной функции.

Об этом, в частности, говорит и Е.А. Лукашева, относя административный надзор к числу основных административно-правовых форм защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации[299].

«Основной задачей контрольно-надзорных органов, — указывает она, — является обеспечение безопасности личности от негативных техногенных и природных факторов, от распространения некачественной или фальсифицированной продукции, от оказания недобросовестных финансовых и иных услуг и т.п.»[300]

При этом необходимо отличать правозащитную функцию административного надзора от достаточно смежной, правоохранительной функции[301].

В основе этих двух функций лежит такая форма юридической деятельности как «защита» и «охрана». При всей схожести данных юридических понятий они имеют существенные различия. Так, с точки зрения Н.И. Матузова, «охрана и защита субъективного права или охраняемого законом интереса — не одно и то же: охраняются они постоянно, а защищаются только тогда, когда нарушаются. Защита есть момент охраны, одна из ее форм»[302].

С позиции М.С. Матейковича, необходимо охрану включать в деятельность по профилактике и пресечению правонарушений, а защиту — в деятельность по восстановлению нарушенных прав и при-

---

[299] Права человека: учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2009. С. 381-382.

[300] Указ. соч. С. 405.

[301] Примечание: в юридической литературе встречаются точки зрения относительно того, что термины «охрана» и «защита» прав и свобод человека и гражданина являются тождественными понятиями. Однако в данном случае, с учетом концептуальных особенностей административного надзора понятия «охрана» и «защита» рассматриваются как дифференциальные понятия.

[302] Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 131.

менению в необходимых случаях мер наказания за виновные правонарушения[303].

Н.В. Витрук, анализируя данные понятия, приходит к выводу, что под правовой защитой имеется в виду принудительный в отношении обязанного лица способ воздействия, применяемый прежде всего потерпевшим и иными компетентными органами в установленном законом порядке в целях восстановления нарушенного права и правопорядка и применения наказания за виновное правонарушение. Правовая защита — широкое понятие, которое охватывает самозащиту права, то есть совершение фактических действий, направленных на устранение препятствий в реализации прав, свобод и законных интересов в пределах, установленных законом, а также использование личностью мер защиты, инициирование личностью обязательной по закону деятельности компетентных органов и должностных лиц в целях применения ими соответствующих мер государственного принуждения для устранения препятствий в осуществлении прав и обязанностей; восстановление нарушенного правового состояния, возмещение нанесенного ущерба либо надлежащей компенсацией, а также справедливое возмездие (кара, наказание) за совершенное правонарушение. Осуществляя правовую защиту, субъекты прав в равной мере охраняют права, конституцию, закон[304].

По мнению А.Н. Ведерникова, различие между правозащитой и правоохраной прав и свобод человека и гражданина заключается в том, что при охране нет их нарушения, правоотношения находятся в статике, необходимость же в защите прав наступает тогда, когда есть их нарушение, правоотношения находятся в динамике и требуется привести их в норму, восстановить права[305].

С точки зрения, В.Г. Бессарабова и К.А. Кашаева, под охраной понимаются взаимосвязанные меры, осуществляемые государственными органами и общественными организациями, направленные на предупреждение нарушения прав, на устранение причин, их порождающих, и способствующие нормальному процессу реализации личностью своих прав и свобод. Под защитой же имеется в виду принудительный (в отношении обязанного лица) способ осуществления права, применяемый

---

[303] Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М., 2003. С. 86-89.

[304] Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С. 365.

[305] Ведерников А.Н. Конституционное право личности на судебную защиту в законодательстве и судебной практике России: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 43.

в установленном законом порядке конкретными органами в целях восстановления нарушенного права[306].

Защита прав и свобод — это сложный двуединый процесс, с одной стороны, направленный на защиту интересов конкретного человека, реализацию его свободы по распоряжению своим правом, а с другой — гарантирующий соблюдение интересов общества и государства. Необходимость в защите права или свободы наступает тогда, когда налицо: неисполнение юридической обязанности или свободы; злоупотребление правом, препятствующее осуществлению прав или свобод; спор о наличии самого права или свободы. Деятельность, направленная на устранение препятствий в осуществлении прав и свобод на борьбу с неисполнением обязанностей и злоупотреблением правом, в свою очередь составляет содержание юридических средств защиты прав и свобод человека и гражданина в правовом государстве[307].

В содержательном плане под защитой права следует понимать комплекс установленных законом мероприятий, направленных на блокирование, предупреждение, устранение посягательства, покушения на субъективное право, устранение и компенсацию последствий от них. В юридическом смысле средства защиты представляют собой общеправовые средства, которые в силу своей природы и содержания выполняют роль блокираторов, устранителей неблагоприятных последствий от покушений на разрушение, вредоносную трансформацию самого права. В теоретико-правовом смысле средства правовой защиты носят активный характер, так как именно в силу своего определения и назначения они должны способствовать устранению покушения на право и устранить его. К средствам защиты следует относить прежде всего определенные действия, деяния, направленные на устранение угрозы праву, на устранение посягательства на право и негативных последствий от него; на восстановление права; на признание права; устранение препятствий осуществлению права; на приведение права к его конкретному осуществлению.

Собственно таковыми — средствами защиты — действия становятся лишь постольку, поскольку они способны реально, во-первых, устра-

---

[306] Бутылин В.Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан. Тюмень, 2001. С. 13; Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: Изд. Дом «Городец», 2007. С. 21.

[307] Кашаев К.А. Прокурор – гарант соблюдения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве России. М.: Изд. Дом «Городец», 2008. С. 23-24; Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: Изд. Дом «Городец», 2007. С. 21.

нить угрозу нарушения права или воспрепятствовать осуществлению другой угрозы; во-вторых, действенно обеспечить осуществление подвергаемого нарушению права в условиях покушения, посягательства на него; в-третьих, устранить, ликвидировать неблагоприятные последствия от нарушения права либо по возможности возместить их вредоносное действие. Однако юридически подобные средства приобретают правовой, легальный характер, то есть юридическую силу, лишь после их закрепления в законодательном акте[308].

Таким образом, *правозащитная функция административного надзора* заключается в деятельности государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц (субъектами административного надзора) 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 становится 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.

Целью правозащитной функции административного надзора является восстановление нарушенного порядка в определенной управленческой сфере, устранение препятствий в реализации правового статуса, а также в наказании виновных лиц в надлежащих случаях.

Примерами реализации правозащитной функции могут быть осуществление административного надзора в сфере потребительского рынка, в сфере образования и здравоохранения, в сфере экологии, энергопользования и энергопотребления, атомной энергии и т.д.

2. Правоохранительная функция административного надзора

Как отмечает С.С. Алексеев: «Государство есть не просто и не только власть, основанная на аппарате принуждения. Оно становится целостной организацией власти, которая обеспечивает организованность в стране на основе экономических и духовных факторов и реализует главное, что дает людям цивилизация, — народовластие, экономиче-

[308] Куров С.В. Защита права граждан на содержание образования / Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 38-39.

скую свободу автономной личности. Вот почему в государстве развертывается весь комплекс его институтов, раскрывается его потенциал как явления цивилизации и культуры, что и позволяет говорить о нем, как о развитом политическом образовании»[309].

Реализация законодательной воли государства тесно связана с методами обеспечения исполнения правовых норм. Если люди отказываются повиноваться принятым решениям, они не будут реализованы. Государство для этого использует ряд методов, направленных на формирование у граждан, ответственных лиц и коллективных субъектов права потребности, желания и необходимости совершать предусмотренные нормами права действия[310].

Для этого, у государства существуют необходимые правовые инструменты и механизмы, с помощью которых обеспечивается постоянное наблюдение (надсмотр, мониторинг) за гражданами и организациями, с целью достижения надлежащего и законного их поведения.

Тем самым, особый вид государственно-управленческой деятельности — правоохранительная деятельность, — имеет целевое социальное предназначение в воздействии на общественные отношения для обеспечения соответствия их содержания тем, которые зафиксированы с помощью права. Правоохранительная деятельность является материальным гарантом соблюдения права, она направлена на охрану самого права[311].

На этом уровне правоохранительная деятельность может рассматриваться с различных позиций. С государственно-правовых позиций правоохранительная деятельность может рассматриваться, во-первых, как юридическая форма реализации функций государства, например, экономической, правоохранительной, во-вторых, как специфический способ осуществления государственной власти: законодательной, судебной, исполнительной. В рамках отраслевых юридических наук, например, административно-правовой науки, правоохранительная деятельность может быть рассмотрена как одна из форм правоприменения, используемая органами исполнительной власти, государственного управления. При исследовании организационно-правовых форм функционирования

---

[309] Алексеев С.С. Государство и право. М., 1993. С. 12.

[310] Горшенева И.А. Полиция в механизме современного демократического государства: учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2004. С. 61.

[311] Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2003. С. 106.

органов государственной власти правоохранительная деятельность может рассматриваться как системообразующий признак выделения правоохранительных органов.

В такой постановке вопроса правоохранительная деятельность может рассматриваться и как общая материальная юридическая гарантия реализации публичных и частных интересов в сфере обеспечения правопорядка, и как проблемное поле их столкновения, существование которого обусловлено сложностью и противоречивостью механизмов реализации этой деятельности в силу ведомственного целеполагания и отраслевой компетенции[312].

Применительно к административно-надзорной деятельности, правоохранительная функция имеет также специфический характер. Он заключается в том, что правоохрана используется для устранения различных видов опасностей, угрожающих жизненно важным объектам и сферам; выражается в активном наблюдении (мониторинге) за соблюдением специальных норм и правил, а также за выполнением ранее выданных разрешений, предписаний и условий лицензий.

Тем самым, в отличие от правозащитной функции, функция правоохраны состоит в ее превентивном характере, поскольку на всех ее стадиях существует возможность нарушения этого права. От эффективности охраны основных прав и свобод человека и гражданина зависит полнота их реализации[313].

Как отмечает Н.В. Витрук, предупредительная (профилактическая) деятельность выступает одним из направлений правоохранительной деятельности. Меры профилактического, превентивного воздействия как разновидность государственного принуждения имеют целью предупреждение возможных правонарушений, а также предотвращение негативных явлений, наносящих вред общественным и иным интересам. Основанием применения предупредительных мер являются предположения о возможности реального совершения правонарушения тем или иным субъектом, в отношении которого такие меры применяются. Предупредительно-профилактическая деятельность имеет целью оказать на негативные явления нейтрализующее воздействие, чтобы не допустить их развития и превращения в конкретные противоправные действия. Эта деятельность представляет собой один из самых рациональных и перспективных способов борьбы за дальнейшее упрочение

---

[312] Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Указ. соч. С. 107.

[313] Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: Изд. Дом «Городец», 2007. С. 21.

конституционности, законности и правопорядка, хотя в переходный период внимание к ней было серьезно ослаблено[314].

Данное утверждение стыкуется с тем, что отправной точкой и основной задачей административного надзора в большинстве случаев является предотвращение опасности, которая может возникнуть в процессе деятельности различных субъектов публичного управления, 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[315].

Таким образом, *правоохранительная функция административного надзора* заключается в том, что государственными органами исполнительной власти и их должностными лицами, наделенными соответствующей надзорной компетенцией, осуществляется непрерывный постоянный мониторинг соблюдения норм действующего законодательства РФ. При этом предметом такого мониторинга могут быть как специальные нормы, установленные в определенной сфере государственного управления, так и технические нормы и правила, закрепленные в специальных правовых актах — технических регламентах.

Как отмечается Ю.А. Тихомировым, мониторинг является необходимым элементом административного надзора. Под ним понимается система наблюдений, оценки и прогноза состояния и динамики тех или иных процессов, материальных объектов. Мониторинг служит для постоянного слежения за динамикой управляемых объектов и позволяет на основе получаемой и используемой информации оценивать их состояние и прогнозировать развитие, своевременно принимать управленческие, хозяйственные и иные меры[316]. К примеру, Н.Н. Толмачева определяет «мониторинг закона» как метод осуществления государственного контроля планируемого (прогнозируемого), текущего и перспективного состояния и практики применения закона и принимаемых во исполнение этого закона правовых актов, суть которого заключается в системном и постоянном сборе и анализе информации о состоянии наблюдаемого закона с целью использования мер государственного реа-

---

[314] Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С. 375-376.

[315] Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок: пер. с нем. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 245.

[316] Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2008. С. 478-479.

гирования и принуждения для предотвращения и устранения нежелательных последствий его применения[317]. С другой стороны, конечной целью правового мониторинга может являться создание эффективного механизма правотворчества и реализации его результатов — нормативных правовых актов, — отражающего общественные потребности на следующих стадиях:

1) правотворческой деятельности по законодательному обеспечению государственной политики;
2) подзаконного правотворчества;
3) правоприменительной деятельности;
4) осуществления правосудия[318].

Таким образом, правовой мониторинг представляет собой динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, используемый на всех стадиях функционирования управления, хозяйствования и т.п., проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права[319].

В отличие от описанных видов правового мониторинга, предметом правового мониторинга в рамках административного надзора становится «наблюдение за соответствующими отношениями, действиями, состоянием окружающей среды, технических средств и материальных ценностей»[320].

При этом правовой мониторинг позволяет осуществлять административный надзор, не вмешиваясь в поведение людей, если оно не переходит границ дозволенного. Например, милицейский патруль наблюдает за людьми, попавшими в поле зрения на маршруте; участковый уполномоченный милиции интересуется у дворника личностью вновь прибывшего жильца. Во всех случаях должностные лица, осуществляющие административный надзор, ни физически, ни организационно не соприкасаются ни с одним из граждан. И тем не менее воздействие такого «чистого» надзора на граждан огромно. В его основе лежит наблюдение, а наблюдение как процесс слежения за кем-либо или чем-

---

[317] Толмачева Н.Н. О некоторых проблемах обеспечения эффективности законодательного регулирования экономических преобразований // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 83-84.

[318] Правовой мониторинг: Научно-практическое пособие. М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С. 20.

[319] Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. М.: Эксмо, 2008. С. 355.

[320] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М.: Эксмо, 2009. С. 367.

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[321].

Однако нельзя говорить, что сущность правоохранительной функции административного надзора должно сводиться лишь к правовому мониторингу (наблюдению). Важными результатами правового мониторинга будет являться пресечение противоправных действий, устранение угроз безопасности и привлечение виновных лиц к юридической ответственности, а также восстановление нарушенного порядка управления.

3. Организационно-правовая функция административного надзора

Наряду с правозащитной и правоохранительной функциями административного надзора можно выделить и такую важную функцию как организационно-правовая.

Как отмечается Ю.М. Козловым, административный надзор является средством (методом) обеспечения стабильности процесса функционирования всей системы государственного управления с позиций соответствия ее требованиям законности и государственной дисциплины[322].

Это в значительной мере соотносится с так называемым «улучшением качества администрирования», которое называется Д. Галлиганом в качестве основной цели надзора. С его точки зрения, надзор может улучшить качество администрирования несколькими путями. Во-первых, он может заставить государственную власть действовать в целях выполнения задач, определяемых ее полномочиями и в рамках установленных ограничений. Во-вторых, надзор может заставить власти действовать честно и открыто, что, в свою очередь, будет способствовать принятию более правильных решений. В-третьих, настаивая на обосновании действий государственной власти, органы надзора могут тщательно изучить эти основания, и это опять-таки поможет обеспечить выполнение властями их задач. И наконец, в случае, если затронуты интересы отдельных лиц, высокое качество администрирования предпола-

---

[321] Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М.: Изд. «Дело и Сервис», 2004. С. 602-603.

[322] Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юристъ, 2007. С. 366.

гает справедливое отношение к этим лицам. Механизмы надзора могут помочь обеспечить справедливый подход[323].

С этих позиций, субъекты административного надзора позволяют стабилизировать систему государственного управления, выявить очаги противоправного поведения, устранить существующие правовые и организационные проблемы государственного управления. Это происходит за счет уникальных полномочий по проверке фактически всех субъектов государственно-управленческой деятельности, включая государственные органы и должностных лиц различных уровней власти, государственные предприятия, учреждения и организации. В этой части административный надзор имеет более широкий характер, чем государственный контроль, так как сфера его охвата обеспечивается условиями законности и безопасности, как приоритетов деятельности государства. В таких случаях, полномочия субъектов административного надзора не могут исчерпываться даже вопросами подчиненности. К примеру, органы пожнадзора могут приостановить деятельность органов и должностных лиц, нарушающих правила пожарной безопасности; начальник ГИБДД вправе осуществлять надзор за всеми участниками дорожного движения, в том числе и своими подчиненными, которые нарушают правила дорожного движения.

Другим важным направлением административного надзора является «участие в определении правового режима поднадзорных объектов»[324]. По мнению Д.Н. Бахраха, в одних случаях центры надзорных структур сами утверждают специальные правила (налоговые, санитарные и т.п.), в других — готовят проекты соответствующих актов (федеральных законов, указов Президента РФ, правительственных и ведомственных актов)[325].

Следует отметить, что участие в разработке общих правоустанавливающих актов управления — это такая форма деятельности органов административного надзора, которая содержит ряд особенностей, лежащих в основе надзорной деятельности от любой другой, осуществляемой в рамках государственного управления. Процессу исполнительно-распорядительной деятельности всегда присуще правотворчество. Это объясняется необходимостью более оперативного

---

[323] Галиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002. С. 332.

[324] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М.: Эксмо, 2009. С. 366.

[325] См.: Бахрах Д.Н. Указ. соч.

регулирования динамических управленческих отношений. Законы и иные законодательные акты не всегда могут обеспечить быстрое реагирование на изменяющиеся общественные отношения и охватывать все стороны общественной и государственной жизни. Кроме того, органы исполнительной власти и входящие в их систему субъекты различных видов управленческой деятельности (субъекты надзора) не только обладают статикой, но и являются постоянно оперативно действующей частью государственного аппарата. На них возложена задача регулирования соответствующих общественных отношений путем подготовки и издания нормативных актов.

Особенностью органов административного надзора как субъектов специальной деятельности является их ограниченное правотворчество. В сложившейся практике правового регулирования в сферах административного надзора его субъектам отводится в основном роль подготавливающей инстанции.

Важно отметить, что в системе административного надзора поднадзорные объекты и их правовые режимы отличны друг от друга. Регулирование групп общественных отношений не только по сферам надзора, но и внутри них различно, носит определенно специфический характер.

Несмотря на то, что надзор в каждой из сфер в системе государственного управления существенным образом отличен, как различны и поднадзорные объекты, все же можно говорить о присущих данной деятельности общих формах правотворчества.

Для органов административного надзора характерно лишь участие в разработке нормативных актов, издаваемых либо органами законодательной, либо исполнительной власти. Вклад органов надзора в правовое регулирование соответствующих общественных отношений достаточно заметен. Являясь главными субъектами правоприменительной деятельности в закрепленных за ними сферах общественных отношений, органы административного надзора аккумулируют весь опыт их правового регулирования, поэтому именно они располагают информацией как о положительных факторах правового регулирования, так и о его проблемах.

Именно они выступают наиболее компетентными звеньями государственного аппарата по определенному кругу вопросов, в частности по проблемам правового регулирования отдельных социальных процессов (групп общественных отношений), происходящих в жизни общества и государства.

Прогнозирование и планирование подготовки нормативных правовых актов общегосударственного значения по установлению правовых режимов поднадзорных объектов, определение статуса органов надзора, ответственности за конкретные правонарушения нельзя представить себе без участия субъектов надзорной деятельности. Именно они должны вносить предложения в соответствующие властные инстанции по изменению действующих или принятию новых нормативно-правовых актов. Разработка концепции акта, и подготовка его проекта исполняются непосредственно органами надзора или с их активным участием.

Кроме того, субъекты административного надзора активно осуществляют пропаганду специальных знаний (правил дорожного движения, пожарной безопасности и др.), координацию и методическое руководство соответствующей деятельностью поднадзорных объектов, учетно-аналитическую работу[326].

Таким образом, организационно-правовая функция административного надзора заключается в регулировании как внутренних, так и внешних процессов государственного управления в сфере контрольной деятельности государства, выражающаяся в улучшении администрирования субъектов государственного управления, в ограниченном участии в правотворчестве по определению правового режима поднадзорных объектов и профилактической деятельности по предупреждению нарушений законности.

[326] Бахрах Д.Н. Указ. соч.

Глава II

Механизм административно-правового регулирования административного надзора в России

§1. Конституционно-правовое регулирование административного надзора: принципиальные позиции и содержание

Административный надзор рассматривается как важнейшая форма осуществления публичного управления. Внешнее ее выражение заключается в государственно-управленческой деятельности органов исполнительной власти. Эта деятельность направлена на обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении. При этом важное значение имеет правовое регулирование данной деятельности. Оно является необходимым фактором воздействия « на содержание и направленность поступка, способствует выбору правомерных средств достижения целей, предотвращает противоправное поведение»[327]. Двусторонность правового регулирования в данном случае может рассматриваться применительно к самой деятельности административно-надзорных органов и к внешним ее проявлениям, то есть способам воздействия и принципам оценки деятельности поднадзорных объектов.

В первом случае необходимо учитывать, что «любой носитель власти часто склонен злоупотреблять ею, должностные лица административного аппарата, независимо от занимаемого поста, обязаны подчиняться определенным принципам и нормам деятельности»[328]. Этим может гарантироваться законность и эффективность их работы.

Во втором случае, правовое регулирование охватывает многообразную деятельность административно-надзорных органов, связанную с выбором типа, методов и способов правового воздействия, то есть

---

[327] Кудрявцев В.Н. Право и поведение. С. 38; Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. М., 2009. С. 214.

[328] Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции // Российско-Французская серия учебных и информационных материалов. № 30. 1994. С. 3.

«формированием юридического инструментария, который объективно необходим в данных социально-экономических и политических условиях для нормального функционирования гражданского общества, его институтов, организации жизнедеятельности людей на цивилизованных началах»[329]. Процесс правового регулирования в этом случае будет иметь многофазный и типологический характер.

Отметим, что относя правовое регулирование к специфической деятельности государства, связанной с изданием норм права в различных отраслях жизнедеятельности, то есть к нормотворческой деятельности, не следует забывать «о деятельности непосредственных участников общественных отношений, направленной на поиск и привлечение средств юридического регулирования для согласования своего поведения»[330]. Иными словами правовое регулирование может выражаться в государственном регулировании, которое распространяется на публичную сферу, и саморегулировании — сфере действия частного права.

Административный надзор имеет исключительную публичную направленность, однако его воздействие распространяется на большинство субъектов частного права, а также их деятельность. Соблюдение и обеспечение их конституционных прав и обязанностей при осуществлении административно-надзорной деятельности является важной предпосылкой для выделения особого способа правового регулирования этой деятельности. Такой способ заключается в установлении государством совокупности норм и правовых средств для упорядочивания общественных отношений в сфере административно-надзорной деятельности.

Этот способ правового регулирования административного надзора основывается на установленных положениях Конституции РФ, регламентирующих организацию и деятельность исполнительной власти. Таким образом, его назначение заключается в конституционно-правовом регулировании административного надзора как важной формы государственно-управленческой деятельности органов исполнительной власти.

Особенность конституционно-правового регулирования состоит в том, что правовые предписания, содержащиеся в Конституции РФ и вытекающих из нее Федеральных конституционных и федеральных законов, адресованы всем участникам государственного управления, а содержащиеся в них правовые установления обязательны для исполнения всеми субъектами права.

---

[329] Червонюк В.И. Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 308.

[330] Червонюк В.И. Указ. соч. С. 308-309.

Вместе с тем, как отмечает профессор Б.С. Эбзеев, «детально регламентируя многие, даже частные вопросы организации и деятельности государства и его органов, Конституция в то же время содержит достаточно общие и не отличающиеся формальной определенностью положения, которые формулируют лишь некоторые наиболее важные начала правового регулирования общественных отношений»[331]. Не оспаривая данный вывод, следует отметить, что конституционное регулирование является высшим уровнем правового регулирования общественных отношений, имеющим общий и в то же время институционный характер.

Для более детальной регламентации общественных отношений устанавливаются нормы административного, гражданского, трудового, уголовного и других отраслей права, которые имеют собственный предмет правового регулирования. Однако незыблемым остается конституционно-правовое воздействие на общественные отношения вне зависимости от отраслевого регулирования. Иными словами, «конституционные нормы служат делимитации правового регулирования, то есть определяют общее направление правового регулирования общественных отношений, а отраслевые нормы демаркируют это регулирование, то есть определяют их конкретные рамки, взаимные права и обязанности, персонифицируют субъектов, предусматривают ответственность и санкции и т.д.»[332]

Говоря об институциональном характере конституционного правового регулирования следует принять во внимание следующие положения. Так, предмет конституционного права, по мнению некоторых ученых, охватывает две основные сферы общественных отношений: «охрана прав и свобод человека (отношения между человеком и государством) и устройство государства и государственной власти, то есть властеотношений»[333].

При этом первая сфера, как отмечает В.С. Нерсесянц, имеет «двоякое значение»[334]. По его мнению, положения Конституции РФ о правах и свободах человека и гражданина «значимы не только в плане проблем индивидуальной правоспособности и правосубъектности, но и в качестве исходных правовых начал имеют одновременно и всеобщее

---

[331] Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2008. С. 278.

[332] Эбзеев Б.С. Указ. соч.

[333] Баглай М.В. Конституционное право РФ: Учебник для вузов. М., 1998. С. 4.

[334] Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1999. С. 343.

регулятивное значение и выступают как общеобязательный правовой стандарт и конституционное требование к правовому качеству официальных нормативных актов, к организации и деятельности всех ветвей государственной власти и должностных лиц»[335]. Таким образом, установленный Конституцией РФ «институт»[336] соблюдения (охраны) прав и свобод человека и гражданина является приоритетным направлением деятельности всех органов государственной власти. Из чего следует, что административно-надзорная деятельность государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц также направлена на их обеспечение и охрану.

Ко второй сфере конституционно-правового регулирования относятся общественные отношения, связанные с обустройством государства, то есть установлением общих принципов функционирования его органов (государственного аппарата), закреплением системы разделения властей и порядка осуществления государственной власти. На основании установленных конституционных норм происходит легализация государственной власти, то есть «юридическое провозглашение и закрепление правомерности ее возникновения (установления), организации и деятельности»[337]. Кроме того, «эти нормы закрепляют характер государственной власти, систему органов государственной власти, методы ее деятельности, задачи и функции»[338]. Административный надзор является формой осуществления публичного управления (исполнительной власти), а следовательно, и способом реализации государственной власти. В итоге вся система государственных органов, в том числе и осуществляющих административный надзор, базируется на конституционных основах и принципах. А порядок наделения государственных органов полномочиями, компетенцией и последующая реализация возложенных на них функций происходит в плоскости и с учетом конституционных положений, регламентирующих принципиальные основы их деятельности.

Специфика конституционно-правового регулирования административного надзора заключается в возможности применения органами государственной власти административного принуждения, а поэтому приобретает особое значение законность и обоснованность при оцен-

---

[335] Нерсесянц В.С. Указ. соч.

[336] Авт.: под институтом, в данном случае, понимается совокупность взаимосвязанных правовых норм, имеющих единую направленность регулирования общественных отношений.

[337] Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2002. С. 46.

[338] Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 44.

ке данной деятельности. Данная деятельность имеет процессуальный характер и включает в себя установленные процедуры проведения административно-надзорных мероприятий. Следовательно, посредством конституционно-правового регулирования достигается законность установленных процедур и границы допустимого вмешательства в деятельность поднадзорных объектов, в том числе и с точки зрения ограничения их конституционных прав и свобод. Такие ограничения возможны лишь с целью обеспечения различных видов безопасности, которые являются непосредственным предметом административного надзора. Также важной чертой конституционно-правового регулирования административного надзора следует считать четкое закрепление конституционных обязанностей человека и гражданина, выполнение которых должно обеспечивается в том числе средствами административного надзора. Прослеживаемая взаимосвязь конституционно-правового регулирования и административного надзора позволяет нам сделать обоснованный вывод о том, что последний может рассматриваться как особый вид государственно-управленческой деятельности, осуществляемой органами государственной исполнительной власти.

По своему содержанию конституционно-правовое регулирование административного надзора включает форму, структуру и методы конституционного регулирования. Если структура конституционно-правового регулирования отражает внутреннее его содержание, то формы и методы конституционно-правового регулирования являются не чем иным как внешним проявлением его содержательной стороны. В своей совокупности формы, структура и методы представляют собой систему конституционно-правового регулирования.

В нашем исследовании рассматриваются основные положения системы конституционно-правового регулирования административного надзора. Этот научно-правовой анализ необходимо начать с форм конституционно-правового регулирования. При этом стоит отметить, что формы являются базовым элементом, который предполагает выбор определенного переченя способов воздействия, то есть методов конституционно-правового регулирования.

В теории права выделение правовых форм правового регулирования носит дискуссионный характер. По сути дела, правовое регулирование представляет собой совокупность правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.), которые «оказывают воздействие на общественные отношения в целях их упорядочивания, охраны, развития в соответствии с требованиями эконо-

мического базиса, общественными потребностями данного социального строя»[339]. Профессор А.В. Поляков под правовым регулированием в функциональном смысле понимает «ориентацию поведения субъектов правовой коммуникации на ее нормативные условия»[340]. Таким образом, по его мнению, правовое регулирование может иметь две формы: «нормативную и сознательно-волевую»[341].

С другой стороны, внешнее выражение правового регулирования должно быть обусловлено внутренним содержанием правовых средств правового регулирования, которые не могут быть все перечислены в силу их разнообразия. При этом некоторые ученые включают в правовые средства, кроме правоустановительной деятельности, еще и юридически значимые действия. Иными словами, «правовые средства представляют собой не фактические, а моделируемые нормой действия субъекта, и в этом смысле они являются инструментами осуществления соответствующих правовых действий, в том числе связанных с защитой (охраной) нарушенного права или охраняемого законом интереса»[342]. Из этого следует, что конституционно-правовое регулирование осуществляется в форме установленных конституционных положений, имеющих высшую юридическую силу и непосредственное действие. Что же касается второй формы правового регулирования — сознательно-волевой, то она является составной частью нормативного регулирования. Правовое регулирование не может осуществляться в отрыве от субъективной деятельности, а поэтому оно входит в социальное регулирование. Ибо правовое регулирование невозможно без сознательно-волевой деятельности людей, а последняя сама по себе не может быть регулированием, за исключением самоорганизующихся систем. Таким образом, формами конституционно-правового регулирования административного надзора будут являться установленные в Конституции РФ юридические инструменты, с помощью которых органы исполнительной власти осуществляют административно-надзорную деятельность.

Структура конституционно-правового регулирования административного надзора **включает сферы, стадии и пределы правового регулирования**, которые составляют внутреннее содержание конституционно-правового регулирования.

---

[339] Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. М., 2009. С. 211.

[340] Поляков А.В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: Курс лекций. СПб., 2004. С. 632.

[341] Поляков А.В. Указ. соч.

[342] Червонюк В.И. Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 322.

Применительно к административно-надзорной деятельности можно выделить **три сферы конституционно-правового регулирования**.

Первая связана с деятельностью государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор, по охране (обеспечению) конституционных прав и свобод граждан и организаций. При этом достижение законности и дисциплины в государственном управлении непосредственно связано с охраной (обеспечением) установленных Конституцией РФ конституционных прав и свобод граждан и организаций. Эти права и свободы действуют в сфере государственного управления, а поэтому входят в предмет административно-надзорной деятельности.

Так, посредством административного надзора обеспечиваются следующие конституционные права и свободы:

1. Право на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства (ст. 27 Конституции РФ);
2. Свобода совести и вероисповедания (ст. 28 Конституции РФ);
3. Свобода мысли и слова (ст. 29 Конституции РФ);
4. Право на объединение (ст. 30 Конституции РФ);
5. Свобода собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований (ст. 31 Конституции РФ);
6. Право на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ);
7. Право на обращение граждан (ст. 33 Конституции РФ);
8. Право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34 Конституции РФ);
9. Право частной собственности;
10. Право на землю (ст. 36 Конституции РФ);
11. Право на труд (ст. 37 Конституции РФ);
12. Право на социальное обеспечение (ст. 39 Конституции РФ);
13. Право на жилище (ст. 40 Конституции РФ);
14. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41 Конституции РФ);
15. Право на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ);
16. Право на образование (ст. 43 Конституции РФ);
17. Свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания (ст. 44 Конституции РФ).

Обеспечением перечисленных конституционных прав и свобод занимаются специальные административно-надзорные органы — феде-

ральные службы, которые созданы и функционируют в определенной сфере деятельности. При этом данная сфера непосредственно связана с охраной (обеспечением) определенных конституционных прав и свобод. Например, Федеральная миграционная служба обеспечивает реализацию конституционного права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства; Федеральная регистрационная служба — право частной собственности; Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития — право на охрану здоровья и медицинскую помощь; Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки — право на образование; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору — право на благоприятную окружающую среду, и т.д.

Вторая сфера конституционно-правового регулирования связана с соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов организаций при осуществлении административного надзора. Такое регулирование имеет крайне важное значение, так как нарушение конституционных прав и свобод в ходе осуществления административно-надзорной деятельности делает ее результаты оспоримыми, а порой и просто незаконными. К примеру, Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в ст. 3 «Принципы защиты…» ничего не говорит о соблюдении конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов организаций при проведении контрольно-надзорных мероприятий. Как показывает правоприменительная практика, зачастую происходят нарушения прав и свобод граждан и организаций со стороны административно-надзорных органов.

Следовательно, имеет принципиальное значение соблюдение государственными органами исполнительной власти и их должностными лицами следующих конституционных прав и свобод поднадзорных субъектов при осуществлении административного надзора:

1. Равенство граждан и организаций перед законом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ст. 20 Конституции РФ);
2. Право на достоинство личности. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть

без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам (ст. 21 Конституции РФ).

3. Право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ);
4. Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23 Конституции РФ);
5. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается (ст. 25 Конституции РФ);
6. Право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ст. 27 Конституции РФ);
7. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ);
8. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ);
9. Каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46 Конституции РФ);
10. Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи (ч. 1 ст. 48 Конституции РФ);
11. Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом (ч. 1 ст. 51 Конституции РФ);
12. Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ);
13. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (ч. 1 ст. 54 Конституции РФ);
14. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Перечисленные конституционные права и свободы являются основополагающими при проведении административно-надзорных мероприятий органами государственной исполнительной власти. Их соблюдение служит гарантией законности административно-надзорных действий и мероприятий. Напротив, нарушение и несоблюдение данных прав повлечет безусловную отмену административных актов и признание незаконной административно-надзорной деятельности. Вместе с тем, указанные конституционные права и свободы не всегда отражаются в нормативно-правовых актах, в частности в регламентах, регулирующих порядок проведения административно-надзорных мероприятий. Это может являться важным обстоятельством, так как административно-надзорные органы и их должностные лица не всегда следуют принципу непосредственного действия положений Конституции РФ. Кроме того, поднадзорные субъекты, изучая действующее законодательство РФ, регламентирующее порядок производства административно-надзорных мероприятий также не всегда учитывают нормы Конституции РФ, закрепляющие их права и свободы, в том числе и распространяющиеся на административно-надзорную деятельность. На наш взгляд, целесообразно фиксировать в нормативно-правовых актах, регулирующих административно-надзорную деятельность принцип соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина, являющихся неотъемлемыми правами и свободами поднадзорного субъекта.

И наконец, **третья сфера** конституционно-правового регулирования административного надзора относится к закреплению в основном законе принципов осуществления государственной власти в РФ, в том числе осуществления контрольно-надзорной деятельности. К числу таких принципов следует отнести принципы, устанавливающие основы государственного устройства и принципы, закрепляющие систему и порядок функционирования государственных органов, общую компетенцию и полномочия высших органов государственной власти.

К первой группе можно отнести такие положения Конституции РФ:

1. Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное государство с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ);
2. Носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ);
3. Никто не может присваивать власть в РФ. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону (ч. 4 ст. 3 Конституции РФ);

4. Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории (ч. 2 ст. 4 Конституции РФ);
5. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов РФ (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ);
6. Федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов РФ (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ);
7. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны (ч. 4 ст. 5 Конституции РФ).

Ко второй группе относятся следующие принципиальные положения:

1. Государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны (ст. 10 Конституции РФ);
2. Предметы ведения РФ (ст. 71 Конституции РФ);
3. Совместные предметы ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ);
4. Порядок осуществления государственной власти субъектами РФ (ст. 73 Конституции РФ);
5. По предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ);
6. По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ);
7. Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ);
8. В пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполни-

тельной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ);

9. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ч. 1 ст. 78 Конституции РФ);
10. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам (ч. 2 ст. 78 Конституции РФ);
11. Правовой статус Президента РФ (Глава 4 Конституции РФ);
12. Правовой статус Федерального Собрания РФ (Глава 5 Конституции РФ);
13. Правовой статус Правительства РФ (Глава 6 Конституции РФ);
14. Порядок осуществления судебной власти в РФ (Глава 7 Конституции РФ);
15. Порядок осуществления местного самоуправления в РФ (Глава 8 Конституции РФ).

Без учета вышеприведенных положений Конституции РФ невозможно осуществление исполнительной власти в РФ, и в частности, административно-надзорной деятельности. Данные положения напрямую закрепляют порядок реализации государственной власти, устанавливают принципы централизации и децентрализации государственного управления, регулируют взаимодействие высших органов и должностных лиц государства. К сожалению, в Конституции РФ ничего не говориться о контрольно-надзорной власти, однако отдельные контрольные и надзорные полномочия высших государственных органов и должностных лиц закрепляются непосредственно в конституционных нормах, устанавливающих их конституционно-правовой статус.

Вопрос о стадиях конституционно-правового регулирования административного надзора имеет принципиальное значение. В теоретико-правовом смысле, стадии правового регулирования рассматриваются в различных аспектах. При этом количество стадий, их название и содержание не всегда одинаково в работах ученых.

Так, наиболее четко выделяет четыре стадии профессор В.И. Червонюк, одна из которых имеет факультативный характер. К стадиям правового регулирования он относит:

1) определение правового регулирования субъектов или стадия общего действия норм права;
2) возникновение субъективных прав и юридических обязанностей или возникновение правоотношений;
3) факультативная стадия;
4) реализация субъективных прав и обязанностей[343].

С позиции коммуникационного подхода стадии рассматриваются А.В. Поляковым и Е.В. Тимошиной, которые выделяют: стадию создания текстуальных правовых моделей; стадию интерпретации правового текста; стадию использования правовых текстов и создания вторичных правовых текстов[344].

Известный ученый теоретик права Н.С. Нерсесянц указывает на существование всего двух стадий правового регулирования. Они выражаются в статике и динамике действия права: «чтобы право действовало как регулятор, оно сперва должно быть установлено как регулятор. Правоустановление (установление права в его статике) представляет собой исходную стадию правового регулирования — правовое регулирование в его абстрактно-общей форме, не конкретизирующей регулятивно-правовое значение норм применительно к конкретному поведению конкретного лица в конкретных условиях. Действие права (право в его динамике) — это завершающая стадия правового регулирования, правовое регулирование в его предельно конкретизированной форме — в виде конкретизации общего регулятивно-правового значения абстрактной нормы применительно к конкретному поведению конкретного лица в конкретных условиях»[345].

Приведенные нами теоретические положения могут применяться в части конституционно-правового регулирования, но с учетом особенностей предмета и содержания правового регулирования конституционного права. Исходя из сказанного, применительно к конституционно-правовому регулированию мы также может проследить статику и динамику действия конституционных норм права. При этом статический этап следует разделить на два уровня. К первому уровню необходимо отнести «собственно конституционный текст, официально объявленный основным законом

---

[343] Червонюк В.И. Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 327-328.

[344] Поляков А.В., Тимошина Е.В. Общая теория права: Учебник. СПб., 2005. С. 274-281.

[345] Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1999. С. 475-477.

(формальная конституция)»[346], так называемый высший уровень правового установления норм права. Ко второму уровню относятся «другие правовые акты, которые в том или ином объеме регулируют отношения, входящие в объект конституционного регулирования»[347]. На данной стадии устанавливаются субъективные права и юридические обязанности субъектов конституционного права, а также регулируется их конституционно-правовой статус. По своей сути, названные конституционно-правовые нормы имеют материальный характер.

Вторая стадия конституционно-правового регулирования также подразделяется на два уровня. В первом уровне происходит реализация правовых норм в конституционном процессе. Например, в процессе отрешения от должности Президента РФ или выражения вотума недоверия Правительству РФ. На втором уровне, конституционно-правовые нормы непосредственно применяются субъектами правоприменительной деятельности в различных отраслях права. Например, в административном судопроизводстве, при осуществлении административно-надзорной деятельности. На данном уровне, в соответствии с коммуникативной концепцией создаются вторичные юридические тексты и совершаются юридически значимые действия. Их совокупность составляет понятие, широко используемое в административном праве как административный акт.

Выявленное широкое содержание стадий (их уровней) позволяет говорить нам о многопрофильном предмете конституционно-правового регулирования. Вместе с тем, как и **любое регулирование, конституционно-правовое регулирование имеет свои ограничения**. Это обусловлено рядом субъективных и объективных факторов.

С субъективной стороны возможность регулирования определяется через управляющее качество. Под ним понимается «свойство элемента, означающее реальную его способность и возможность целенаправленно воздействовать на подведомственные ему социальные связи и явления, обеспечивая достижение необходимых результатов»[348]. При всем широком спектре общественных отношений, регулируемых нормами конституционного права, они не могут непосредственно быть механизмом для разрешения конкретных жизненных ситуаций (споров). Имея возможность непосредственного действия, и при всей своей универсальности эти нормы лишь способствуют реализации субъективных прав и обязан-

---

[346] Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2007. С. 105.

[347] Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 105.

[348] Сорокин В.Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 26.

ностей субъектов права. Конкретные же субъективные права и обязанности регулируются другими отраслями права, которые в свою очередь при их закреплении основывались на конституционно-правовых нормах (опосредованное действие Конституции РФ).

Объективным фактором является то, что как и любые нормы права, конституционно-правовые нормы регулируют лишь небольшую часть общественных отношений. В современном обществе регулирование осуществляется с помощью норм морали, религиозных норм, технических норм, правовых обычаев и т.д. Соответственно, конституционно-правовое регулирование может быть ограничено сферой действия права, что является незыблемым объективным фактором.

Иными словами, совокупность субъективных и объективных факторов составляют правовую категорию, устанавливающую пределы конституционно-правового регулирования.

В теории права «пределы правового регулирования» в объективном смысле понимаются как «отделяющая область правового от неправового и очерчивающая границы распространения позитивного права, предельность его воздействия на сознание человека и его деяние»[349]. С субъективной стороны пределы правового регулирования устанавливаются за счет групп норм права, регулирующих определенные общественные отношения. Фиксирование таких границ может служить основанием для формирования отраслей и институтов права.

Касаемо конституционно-правового регулирования такая концепция вполне применима. Действительно, нормы Конституции РФ могут быть ограничены нормами международного права, получить развитие в различных отраслях и институтах права, интерпретироваться в судебной и административной практике. Следовательно, пределы конституционно-правового регулирования устанавливаются предметом правового регулирования конституционного права и общим предметом правового регулирования.

Из сказанного следует, что пределами конституционно-правового регулирования административного надзора будет являться предмет административного права и сферы, не относящиеся к правовому регулированию (например, регулирования административно-надзорной деятельности техническими нормами). Во всем остальном, конституционно-правовое регулирование распространяется на деятельность государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор.

---

[349] Червонюк В.И. Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 310.

Методы конституционно-правового регулирования административного надзора могут быть рассмотрены с двух значимых теоретических концепций. Первая, заключается в том, что существует совокупность методов правового регулирования. Вторая, указывает на наличие единого метода правового регулирования. Между ними существует прямая взаимосвязь, постольку поскольку нет общепризнанного подхода к определению содержания метода правового регулирования в связи с чем в правовой науке на протяжении многих лет ведутся многочисленные дискуссии.

В первой подходе прослеживается общетеоретическое понимание методов правового регулирования. Согласно, концепции С.С. Алексеева, «методы правового регулирования — это приемы юридического воздействия, их сочетание, характеризующее использование в данной области общественных отношений или иного комплекса юридического инструментария. Методы юридического воздействия — методы субстанционные, неотделимые от правовой материи. Они — главное, что выражает самую суть, стержень того или иного юридического режима регулирования; следовательно, они служат именно тем объединяющим началом, которое компонирует правовую ткань в главные структурные подразделения правовой системы в отрасли права»[350].

Исходя из сказанного, известный ученый-теоретик делает вывод о том, что «каждой основной отрасли присущ свой особый метод правового регулирования, специфические черты которого концентрированно выражены в правовом положении (статусе) субъектов, а также в основаниях формирования правоотношений, способа определения их содержания, в юридических санкциях»[351].

На наш взгляд, данная позиция выглядит достаточно обоснованной и целесообразной. Вместе с тем, получается, что С.С. Алексеевым предлагается считать одним из критериев разделения на отрасли права наличие самостоятельного метода правового регулирования. Это может быть воспринято как определенное противоречие при разграничении отраслей права, так как некоторые отрасли права выделились из одной отрасли (например, финансовое, налоговое, таможенное право и т.д.), а поэтому они могут иметь общие методы правового регулирования.

При этом не стоит забывать, что большинством теоретиков права отдается предпочтение предмету правового регулирования — как основополагающему критерию разделения на отрасли права.

---

[350] Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. М., 2009. С. 215.

[351] Алексеев С.С. Указ. соч.

В противоположность концепции С.С. Алексеева высказывается позиция В.С. Нерсесянца, согласно которой «предмет и метод правового регулирования обладают понятийно-правовым единством и общим нормативно-правовым содержанием»[352]. В связи с этим он выделяет общий предмет и метод правового регулирования для всех отраслей права. По его мнению, «общий предмет правового регулирования — это официально устанавливаемый общий правопорядок в сфере всех регулируемых общественных отношений, то есть вся система норм права, представляющая собой нормативную конкретизацию требований принципа формального равенства. Общий метод правового регулирования — это присущая праву в целом совокупность способов, приемов и форм использования регулятивных свойств и функций норм права»[353].

Еще более антагонистической позиции придерживается В.Д. Сорокин, который достаточно критически относится к научным разработкам определения сущности метода правового регулирования, проведенным учеными в области теории права[354]. По его мнению, существует единый метод правового регулирования, «складывающийся из трех первоначальных способов воздействия — дозволения, предписания и запрета»[355]. Это позволяет, по его мнению, обеспечить «необходимую универсальность механизма правового регулирования, в котором его компоненты взаимно обеспечивают одни другие, что придает системный характер самому методу правового регулирования»[356].

Однако такая формула вряд ли применима ко всем общественным отношениям, подлежащим правовому регулированию. Дозволение, предписание и запрет — не единственные универсальные способы правового воздействия или правового регулирования. Так, в качестве дополнительных способов выделяются «поощрения и рекомендации — своеобразные стимулы к правомерному поведению»[357]. Таким образом, содержание правового воздействия (совокупность используемых способов) может быть различным для каждой отрасли права. Поэтому метод правового регулирования, — как отмечает Ю.Н. Старилов, — «позволяет охарактеризовать

---

[352] Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1999. С. 435.

[353] Нерсесянц В.С. Указ. соч.

[354] Сорокин В.Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 69-139.

[355] Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 114-115.

[356] Там же. С. 114.

[357] Червонюк В.И. Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 315.

общественные отношения с юридической точки зрения, то есть с позиций используемых правовых средств, приемов, способов и механизмов правового воздействия»[358]. Тем самым, — как указывает М.Н. Марченко, — «в зависимости от особенностей регулируемых отношений метод правового регулирования может выражаться различными путями. Это может быть, например, прямое предписание определенных действий или, наоборот, воздержаться от них. Это могут быть рекомендации или предоставление возможности свободного выбора из различных вариантов поведения, другие способы воздействия норм права на общественные отношения»[359].

Следует также согласиться с позицией С.А. Авакьяна, который ставит под сомнение «перспективы в выявлении какого-то генерального метода, являющегося определяющей характеристикой той или иной отрасли права»[360]. В связи с этим он видит «общие методы правового регулирования, характерные для права в целом, и особенности их проявления в соответствующей отрасли права»[361].

Из сказанного можно сделать вывод, что для каждой отрасли права характерен свой набор способов правового регулирования, составляющих в совокупности метод правового регулирования. При этом этот набор средств имеет определенную типологию, отраженную в теории и методологии права. Она связана с характеристикой правового воздействия на общественные отношения, где определяющими факторами являются субординация и наличие властных полномочий, влияющих на взаимоотношения сторон (участников) общественных отношений.

Поэтому в теории права принято выделять два основных метода правового регулирования[362]: диспозитивный, характеризующийся ав-

---

[358] Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 328.

[359] Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 567.

[360] Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т. 1. М., 2007. С. 55.

[361] Авакьян С.А. Указ. соч.

[362] Наименование этих двух методов в концепциях ученых-теоретиков различно. Например, А.В. Поляков называет централизованный (императивный, авторитарный) метод и децентрализованный (автономный, диспозитивный) метод (А.В. Поляков Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: Курс лекций. СПб., 2004. С. 634-635; С.С. Алексеев вводит дефиниции метода субординации (централизованное, императивное регулирование) и метод координации (децентрализованное, диспозитивное регулирование) (С.С. Алексеев Общая теория права: учебник. М., 2009. С. 216). В.И. Червонюк выделяет два метода: диспозитивный и императивный (Червонюк В.И. Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 314) и т.п.

тономией и равноправием сторон регулируемых отношений, и императивный, или метод власти и подчинения, основанный на соподчинении одних участников другим. Насыщение этих двух методов средствами, способами и механизмами правового регулирования различно для каждой отрасли права, регулирующей соответствующую группу общественных отношений. Здесь мы можем говорить об отраслевом методе правового регулирования, к отличительным особенностям которого также относятся «специальные отраслевые юридические принципы, понятия, термины, формулы, концепции и конструкции, с помощью которых выражается специфический регулятивный смысл отраслевых норм и содержательно-предметное своеобразие каждой отрасли права»[363].

Ярким подтверждением этому может быть метод конституционно-правового регулирования.

Следует отметить, что не во всех научных и учебных работах уделяется значительное внимание методу конституционно-правового регулирования, в связи с этим возникают значительные проблемы в его трактовке и понимании. Встречаются лишь некоторые работы, посвященные изучению данного вопроса[364]. Рассмотрим данные научные изыскания применительно к административно-надзорной деятельности.

Так, с позиции С.А. Авакьяна, «методы правового регулирования — это совокупность приемов и средств воздействия права на общественные отношения, методы конституционно-правового регулирования есть совокупность приемов и средств воздействия конституционного права на политические общественные отношения, составляющие предмет конституционного права»[365]. К числу особенностей проявления методов регулирования общественных отношений в конституционном праве, известный ученый относит:

1) осуществление регулирования от имени государства и посредством актов государственно-властного характера;

---

[363] Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1999. С. 438.

[364] Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т. 1. М., 2007. С. 54-64; Дмитриев Ю.А., Мухачев И.В. Понятие, предмет и метод конституционного права РФ – от исторических истоков к современности. М., 1998; Ломовский В.Д. О методе конституционного регулирования // Журнал российского права. 1998. № 4/5; Маврин С.П. О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права // Правоведение. 2003. № 1; Миронов О.О. Методы конституционного регулирования // Правоведение. 1980. № 2.

[365] Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т. 1. М., 2007. С. 54.

2) сочетание методов общего нормирования (общих установлений) для одних и подобного регулирования для других политических общественных отношений;
3) широкое использование метода установления статусов;
4) использование актов более высокой и более значимой правовой формы — конституции, закона;
5) установление единства материального и процессуального начал;
6) использование и «переплетение» всех трех общеизвестных групп нормативных предписаний — дозволения, предписания и запрета;
7) установление конституционно-правовой ответственности и санкций конституционного права[366].

К сожалению, уважаемым ученым в области конституционного права указывается совокупность признаков, характеризующих различные методы конституционного права. При этом наличие таких методов, по его мнению, и есть отличительная особенность метода конституционно-правового регулирования. Однако, если исходить из общетеоретических положений, может существовать лишь один отраслевой метод правового регулирования, включающий в себя различные приемы, способы и механизмы правового воздействия.

По мнению, Н.С. Нерсесянца, «метод отраслевого правового регулирования (метод отрасли права) — это совокупность приемов, способов и форм выражения специфических регулятивных свойств и функций, присущих нормам права данной отрасли»[367]. В данном случае мы можем говорить, что специфические регулятивные свойства норм конституционного права заключаются не в многообразии методов конституционно-правового регулирования, а в существовании специфических для данной отрасли права способов, приемов и механизмов правового воздействия (которые описываются С.А. Авакьяном как методы), которые в своей совокупности и составляют метод конституционно-правового регулирования.

Об особенностях метода конституционно-правового регулирования также говорят Т.Я. Хабриева и В.Е. Чиркин. Вместе с тем, «по примеру» С.А. Авакьяна они отмечают многообразие методов конституционно-правового регулирования, допуская ту же самую ошибку.

По их мнению, «методы регулирования, присущие праву в целом, типичны и для конституции. Вместе с тем конституция — особый ис-

[366] Авакьян С.А. Указ. соч. С. 54-64.

[367] Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1999. С. 438.

точник права, в том числе и по ее содержанию. Регулирование основ взаимосвязей человека, коллектива, государства, общества придает нормам конституции характер высокой степени обобщения. С другой стороны, конституция — особый политический, идеологический и юридический документ. Это приводит к тому, что кроме норм-правил, которые составляют основное содержание конституции, в ней много норм-принципов, норм-целеполагания, норм-определений, норм-констатаций, программных норм. Они отражают особенности конституционного регулирования»[368].

К числу специфических методов[369] конституционно-правового регулирования они относят: стимулирование, дозволение, охрану, обязывание, требование, запрещение, возложение ответственности, применение санкций.

Под стимулированием понимается «установление нормой конституции благоприятных условий для какой-либо деятельности, поощрение определенного поведения с целью развития отношений данного рода». Дозволение «характеризует благожелательное, но в известной мере нейтральное отношение к действиям субъекта права — гражданина, добровольного объединения, органа государства и т.д.». Способ охраны используется конституцией «для обеспечения стабильности сложившихся или складывающихся общественных отношений, для защиты существующих порядков». Обязывание состоит «в возложении на лицо, орган, организацию обязанности действовать определенным образом, а не иначе». Требование — «конкретное и жесткое обращение к субъекту конституционно-правовых отношений совершить определенные действия обычно под угрозой неблагоприятных последствий, предусмотренных санкцией». Запрещение — «действенная форма крайне отрицательного отношения создателей конституции к тем или иным явлениям, поступкам, поведению». Возложение ответственности — «обязанность совершать определенные действия, воздерживаться от них и

---

[368] Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2007. С. 121-122.

[369] Называя способы конституционно-правового регулирования «методы конституционного регулирования», на наш взгляд ученые допустили ошибку. С учетом вышесказанного, существует общий метод правового регулирования и отраслевой метод правового регулирования. Оба подразделяются на два универсальных метода: диспозитивный и императивный. Дальнейшее разграничение правового регулирования осуществляется на уровне способов и приемов, а также механизмов правового регулирования. Поэтому мы будем трактовать указанные Т.Я. Хабриевой и В.Е. Чиркиным методы конституционно-правового регулирования – способами такого регулирования.

предостережение о неблагоприятных последствиях при невыполнении обязанности». Применение конституционных санкций — «это либо утверждение, санкционирование каких-либо действий, актов, либо конституционное наказание, применение мер принуждения за нарушение норм основного закона»[370].

Однако, на наш взгляд, количество приведенных способов (методов) излишне. Некоторые из них дублируются, а другие не имеют непосредственного действия через правовые механизмы конституции, такие способы характерны при отраслевом правовом регулировании. Например, применение конституционных санкций — в конституции не регламентируется. Эта процедура закрепляется специальными федеральными конституционными и федеральными законами.

Мы могли бы выделить четыре основных способа конституционно-правового регулирования, которые наглядно можно исследовать на примере конституционно-правового регулирования административного надзора.

1. **К первому способу необходимо отнести управомочивание**, которое выражается «в предоставлении субъекту … определенных правомочий (субъективных прав)»[371]. Данный способ правового регулирования тесным образом связан с таким способом как дозволение. Поэтому для уяснения его содержания необходимо установить критерии отличия этого способа от дозволения.

Под ним рядом теоретиков права понимается «предоставление лицам права на свои, собственные активные действия»[372], «предоставление права поступать по собственному усмотрению, то есть поступать так, как правопользователь сочтет необходимым»[373]. Профессор Ю.М. Козлов указывает, что «дозволение — это юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных данной нормой, те или иные юридически значимые действия, либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению»[374]. Тем самым, мы отмечаем близкое содержание управомочивающего способа и дозволения, имеющих диспозитивный характер, то есть предоставление возможности субъекту права выбора свое-

[370] Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2007. С. 121-130.

[371] Поляков А.В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: Курс лекций. СПб., 2004. С. 635.

[372] Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. М., 2009. С. 217.

[373] Червонюк В.И. Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 315.

[374] Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2007. С. 60.

го действия. В чем же тогда их принципиальное различие и какой способ характерен для конституционно-правового регулирования?

В первом случае говорится о предоставлении субъекту определенных правомочий или субъективных прав. Под субъективными правами понимается «право данного субъекта, вид и мера возможного поведения. Возможность собственных поступков, возможность требовать определенного поведения от обязанных лиц и возможность обратиться за поддержкой и защитой к государству. Предпосылкой субъективного права является правоспособность, то есть способность вообще (абстрактная) иметь права»[375]. Следовательно, выявляются два существенных отличия субъективного права и дозволения. Во-первых, субъективное право более широкое понятие, которое также может включать установление возможности собственных поступков, то есть дозволение. Во-вторых, субъективное право рассматривается как статическое понятие, имеющее материальный характер, когда как дозволение рассматривается в динамике, то есть реализация закрепленного права по совершению самостоятельных действий либо выбор субъектом того или иного поведения. В таком случае дозволение является мерой процессуального характера, регламентирующей определенную деятельность.

Касаемо конституционно-правового регулирования применяются и управомочивание, и дозволение как способы диспозитивного регулирования. Однако их отличие заключается в наличии в Конституции РФ различных норм, посредством которых осуществляется управомочивание и дозволение.

Как отмечает В.Е. Чиркин, «дозволяющие нормы особенно широко представлены в гл. 2 Конституции РФ (например, согласно ч. 1 ст. 37 каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду). Управомочивающие нормы обычно связаны с полномочиями тех или иных органов, должностных лиц».[376] Таким образом, с помощью данного способа конституционно-правового регулирования устанавливаются полномочия государственных органов власти и их должностных лиц. Это имеет принципиальное значение, так как административный надзор может осуществляться только при наличии соответствующих полномочий. Эти полномочия устанавливаются через сложный конституционно-правовой механизм, который является частью конституционно-правового регулирования.

---

[375] Общая теория права и государства: учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 32-33.

[376] Чиркин В.Е. Конституционное право России: Учебник. М., 2006. С. 17.

Согласно ч. 1 ст. 112 Конституции РФ «Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти»[377]. Для этого Президентом РФ издается соответствующий указ, которым определяется, какие органы входят в систему федеральных органов исполнительной власти, их наименование и компетенция. Определяется внутренняя структура системы федеральных органов исполнительной власти, а именно федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ и Правительство РФ[378]. Исходя из этого, Президентом РФ определяются содержание функций по надзору, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, а также вид федеральных органов исполнительной власти, основной деятельностью которых является выполнение функций по надзору. Согласно Указу Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г., к таким органам относятся федеральные службы.

Другим немаловажным фактором конституционно-правового регулирования является утверждение положений о федеральных службах, руководство которыми осуществляет Президент РФ. В данных положениях детализируются функции по надзору, осуществляемые федеральной службой. В настоящее время Президентом РФ утверждены положения о миграционной службе[379], о федеральной службе по военно-техническому сотрудничеству[380], о федеральной службе по

---

[377] Российская газета. № 237. 25.12.1993.

[378] Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9.03.2004 г. № 314 (в ред. Указов Президента РФ от 20.05.2004 г. № 649, от 14.11.2005 г. № 1319, от 23.12.2005 г. № 1522, от 15.02.2007 г. № 174, от 24.09.2007 г. № 1274, от 12.05.2008 г. № 724, с изм., внесенными Указами Президента РФ от 15.03.2005 г. № 295, от 27.03.2006 г. № 261) / СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; Указ Президента РФ «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» от 12.05.2008 г. № 724 (в ред Указа Президента от 30.05.2008 г. № 863) / СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

[379] Указ Президента РФ «Вопросы федеральной миграционной службы» от 19.07.2004 г. № 928 (в ред. Указов Президента РФ от 21.03.2007 г. № 403, от 20.04.2007 г. № 516, от 27.07.2007 г. № 993, от 03.03.2008 г. № 301) / СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3150.

[380] Указ Президента РФ «Вопросы федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству» от 16.08.2004 г. № 1083 (в ред. Указов Президента РФ от 21.10.2004 г. № 1346, от 22.03.2005 г. № 329, от 02.12.2005 г. № 1394, от 17.12.2007 г. № 1702, от 09.04.2008 г. № 473) / СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3539.

оборонному заказу[381], о федеральной службе по техническому и экспортному контролю[382], о федеральной службе РФ по контролю за оборотом наркотиков и т.д.

Следовательно, такой механизм правового регулирования не был бы возможен без управомочивающих норм, содержащихся в Конституции РФ, в частности ч. 1 ст. 112 Конституции РФ.

Еще большая роль в организации деятельности федеральных органов исполнительной власти отводится Правительству РФ. На данный государственный орган возлагается осуществление исполнительной власти в РФ (ч. 1 ст. 110 Конституции РФ). Он возглавляет систему органов исполнительной власти в стране.

Правительство РФ согласно ст. 112 Конституции РФ, так же как и Президент РФ, участвует в формировании системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. В эту систему входят федеральные службы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ как опосредованно через министерства, так и непосредственно.

К федеральным службам, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, относятся: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития; Федеральная служба по труду и занятости; Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия; Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам; Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки; Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций; Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральная аэронавигационная служба; Федеральная служба по надзору в сфере транспорта; Федеральная налоговая служба; Федеральная служба страхового надзора; Федераль-

[381] Указ Президента РФ «Вопросы федеральной службы по оборонному заказу» от 21.01.2005 г. № 56с (в ред. Указов Президента РФ от 19.01.2007 г. № 60, от 12.02.2008 г. № 187, от 03.04.2008 г. № 449) / СЗ РФ. 31.01.2005. № 5. Ст. 358.

[382] Указ Президента РФ «Вопросы федеральной службы по техническому и экспортному контролю» от 16.08.2004 г. № 1085 (в ред. Указов Президента РФ от 22.03.2005 г. № 330, от 20.07.2005 г. № 846, от 30.11.2006 г. № 1321) / СЗ РФ. 2004. № 34. ст. 3541.

ная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральное казначейство (федеральная служба); Федеральная служба государственной статистики; Федеральная регистрационная служба.

К федеральным службам, руководство которыми осуществляет непосредственно Правительство РФ, относятся: Федеральная антимонопольная служба; Федеральная таможенная служба; Федеральная служба по тарифам; Федеральная служба по финансовому мониторингу; Федеральная служба по финансовым рынкам.

Правительство РФ утверждает также положение о данных федеральных органах исполнительной власти и назначает их руководителей.

2. **Вторым способом конституционно-правового регулирования** административного надзора является дозволение. Как уже отмечалось выше, дозволение предполагает позитивное отношение к предоставленным субъективным правам. Так, Конституция РФ «предоставляет гражданам определенные права (например, право на объединение или свободу слова), но гражданин по своему желанию может воспользоваться своими правами, а может не воспользоваться. Он вправе пойти на митинг и выступать на нем в качестве оратора, вступить в политическую партию и т.п., а может и не делать этого»[383].

Дозволение как способ конституционно-правового регулирования административно-надзорных отношений имеет два направления правового воздействия. Это связано со спецификой административно-надзорных отношений, которая заключается в наличии у субъектов надзора органов, осуществляющих административно-надзорную деятельность, властных полномочий в отношении поднадзорных объектов. Тем самым, дозволение применяется в отношении как административно-надзорных субъектов, так и поднадзорных объектов.

Так, для объектов (граждан и организаций), в отношении которых проводятся контрольно-надзорные мероприятия, установлены конституционные гарантии соблюдения их прав и свобод.

1. К числу таких гарантий, прежде всего, относится гарантия судебной защиты их прав и свобод (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ). Тем самым, лицу, в отношении которого осуществляется административный надзор, предоставляется право выбора способа защиты своих нарушенных прав и свобод — либо в судебном порядке, либо в административном порядке (путем обращения в вышестоящий орган, к вышестоящему должностному лицу).

[383] Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2007. С. 125-126.

Часть 2 данной статьи устанавливает диспозитивное право поднадзорных субъектов обжаловать решения и действия (бездействие) органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор, в судебном порядке.

Следует отметить, что право на судебную защиту выступает как гарантия в отношении всех других конституционных прав и свобод, а закрепляющая данное право ст. 46 Конституции РФ находится в неразрывном системном единстве с ее ст. 21, согласно которой государство обязано охранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав (ст. 17, ч. 2, и ст. 18 Конституции РФ). Из этого следует, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами (ст. 45, ч. 2, Конституции РФ) и спорить с государством в лице любых его органов (Постановления Конституционного суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П по делу о проверке конституционности ст.ст. 220.1 и 220.2 УПК РСФСР и от 2 июля 1998 г. № 20-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст.ст. 331 и 464 УПК РСФСР).

Таким образом, возможность заинтересованного лица обжаловать принятые органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами решения, включая нормативные правовые акты, воплощающая в себе как индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, так и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного правопорядка, является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания права каждого на судебную защиту, одной из необходимых и важнейших его составляющих.

2. В третьей части ст. 46 Конституции РФ говорится о праве граждан и организаций обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты и в соответствии с международными договорами РФ.
3. Другой немаловажной гарантией является закрепление конституционного права на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы власти (ст. 33 Конституции РФ). Это право носит диспозитивный характер, так как гражданин может обратиться с заявлением, жалобой или предложением, либо не направлять такого обращения в административно-надзорные органы.

4. Диспозитивная норма также содержится в ч. 1 ст. 48 Конституции РФ, устанавливающей право на получение квалифицированной юридической помощи, что подразумевает право поднадзорных субъектов привлекать для защиты своих интересов профессиональных юристов — адвокатов.
5. Статья 53 Основного закона предоставляет возможность поднадзорным субъектам обратиться к государству за возмещением вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор.
6. И наконец, окончательная диспозитивная возможность свободы усмотрения при выборе активных действий закреплена в ч. 2 ст. 45 Конституции РФ, указывающей на право каждого лица (физического или юридического) защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Следовательно, поднадзорные субъекты вправе выбрать любой способ защиты своих нарушенных конституционных прав и свобод, не запрещенный действующим законодательством РФ.

При этом предпосылками либо критериями выбора того или иного конкретного способа защиты нарушенных прав в соответствии с ч. 2 ст. 45 Конституции РФ могут быть «природа юридического лица»[384], «специфика юридической процедуры»[385], «факт ограничения или возможность такого ограничения конституционных прав и свобод»[386] и т.д.

---

[384] К примеру, отсутствие прямого указания в законе на способ защиты деловой репутации юридических лиц не лишает их права предъявлять требования о компенсации убытков, в том числе нематериальных, причиненных умалением деловой репутации, или нематериального вреда, имеющего свое собственное содержание (отличное от содержания морального вреда, причиненного гражданину), которое вытекает из существа нарушенного нематериального права и характера последствий этого нарушения (п. 2 ст. 150 ГК РФ).

[385] Как указывал Конституционный суд РФ в Постановлении от 3 мая 1995 г. № 4-П и Определении от 25 января 2005 г. № 42-О, предполагается не только право заинтересованного лица подать в соответствующий государственный орган или должностному лицу заявление, ходатайство или жалобу, но и право получить на свое обращение адекватный ответ, что означает необходимость принятия по такому обращению предусмотренного законом процессуального решения, которое должно быть законным, обоснованным и мотивированным.

[386] Право каждого на защиту своих прав и свобод всеми не запрещенными законом способами, закрепленное ст. 45 Конституции РФ, предполагает наличие гарантий, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах не только в рамках судопроизводства, но и во всех иных случаях привлечения к юридической ответственности. Применительно к налоговой ответственности одной из таких гарантий является

Сложнее дело обстоит с применением данного способа конституционно-правового регулирования к государственным органам исполнительной власти, осуществляющим административный надзор. Безусловно, их деятельность полностью регламентируется федеральными законами и подзаконными нормативными правовыми актами, в частности административными регламентами. Однако, диспозитивность способа конституционно-правового регулирования деятельности субъектов административного надзора выражается в следующих принципиальных положения.

Во-первых, государство — в лице его высших органов власти Президента РФ или Правительства РФ самостоятельно определяют федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на проведение государственного контроля (надзора), устанавливают их организационную структуру, полномочия, функции и порядок их деятельности. Выбор этого органа основан на диспозитивном конституционном праве, закрепленном в ст. 10 Конституции РФ, устанавливающей, что «органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Поэтому при выборе административно-надзорного органа Президенту РФ и Правительству РФ не требуется дополнительных согласований с другими ветвями власти. Поэтому они наделены полномочиями наделения любого государственного органа исполнительной власти административно-надзорными полномочиями, так как это существовало до 2004 г., когда административный надзор и государственный контроль могли осуществлять министерства, агентства, комитеты, надзоры и т.д.

Во-вторых, Конституцией РФ устанавливается свободы выбора форм контрольно-надзорной деятельности. Так, мероприятием по контролю являются «действия должностного лица или должностных лиц органа государственного контроля (надзора) либо органа муниципального контроля и привлекаемых в случае необходимости в установленном настоящим Федеральным законом порядке к проведению проверок экспертов, экспертных организаций по рассмотрению документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, по обследованию

вытекающее из ст. 24 (ч. 2) Конституции РФ право налогоплательщика знать, в чем его обвиняют, и представлять возражения на обвинения. Поэтому при определении процессуальных прав налогоплательщика при производстве дела в налоговых органах законодатель не может не предоставить ему право знать о появившихся у налогового органа претензиях, заявлять возражения против них, представлять доказательства незаконности или необоснованности принятого решения. Иное не соответствовало бы приведенным положениям Конституции РФ / Постановление-Определение Конституционного суда.

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 (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда»[387]. Тем самым, орган исполнительной власти, уполномоченный выполнять функцию по контролю и надзору, вправе самостоятельно выбирать формы контрольно-надзорной деятельности и виды контрольно-надзорных мероприятий, а также устанавливать порядок их проведения. Это следует из конституционных норм о самостоятельности, независимости и возможности разграничения предметов ведения органов государственной власти (ч. 4 ст. 3, ст. 10, ст. 11 Конституции РФ).

И наконец, в-третьих, Конституция РФ устанавливает государственным органам исполнительной власти возможность на основании федерального закона совершать действия по ограничению прав и свобод человека и гражданина, если это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Закрепляя такую возможность, Конституция РФ тем самым допускает право выбора государственным органам власти и должностным лицам ограничивать конституционные права и свободы либо не ограничивать.

3. **Третьим способом конституционно-правового регулирования** является предписание. Конституция РФ содержит большое количество предписаний, которые представляют собой «возложение соответствующей правовой нормой прямой юридической обязанности совершить то или иное действие в условиях, предусмотренных данной нормой»[388]. Так, при введении чрезвычайного положения на территории РФ или в отдельных ее местностях Президент РФ обязан незамедли-

---

[387] Статья 2 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» // Собрание Законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2009. № 18 (ч. 1). Ст. 2140; 2009. № 29. Ст. 3601; 2009. № 48. Ст. 5711; 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6441; 2010. № 18. Ст. 2142.

[388] Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2007. С. 59.

тельно сообщить об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ст. 88 Конституции РФ).

Применительно к деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор, Конституция РФ содержит предписание о том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ). Таким образом, общий смысл административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти заключается также в обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина, их соблюдении и непосредственной охране.

Часть 2 ст. 15 Конституции РФ закрепляет положение о том, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Тем самым, характер данного предписания позволяет судить об административно-надзорной деятельности как подзаконной. Надзорные органы обязаны в своей деятельности руководствоваться Конституцией РФ и действующими законами РФ, неукоснительно соблюдать и исполнять их.

В ч. 4 указанной статьи, содержится предписание о применении положений международного договора, если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом.

Следовательно, такой способ конституционно-правового регулирования административного надзора как установление конституционных предписаний имеет крайне важное значение, так как позволяет обеспечивать законность и обоснованность административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

4. И наконец, **четвертый способ конституционно-правового регулирования административного надзора — установление запретов**.

Как отмечает профессор Ю.М. Козлов, — запрет — «это также предписание, но иного юридического содержания. Его смысл состоит в том, что соответствующая правовая норма возлагает на адресата прямую юридическую обязанность воздержаться от совершения определенных действий в условиях, предусмотренных данной нормой»[389]. Установление в Конституции РФ соответствующих запретов позволяет обеспечить правильное воздействие на общественные отношения. Запрет — это четкая грань, так называемая «красная линия», которую не

[389] Козлов Ю.М. Указ. соч.

вправе преступать участники правоотношений. Соблюдение запретов, в свою очередь, позволяет использовать допустимые и разрешенные формы управленческой деятельности, применять незапрещенные методы правового воздействия на субъектов права и их деятельность. Напротив, нарушение конституционных норм, содержащих запреты, позволяет охарактеризовать совершенные действия и принятые решения (то есть деятельность) как незаконные, а соответственно, не имеющие юридической силы.

Перечисленные в Конституции РФ запреты в основном касаются невозможности ограничения либо нарушения конституционных прав и свобод. Именно поэтому так важно иметь в виду, что при осуществлении административно-надзорной деятельности необходимо соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ).

В ч. 2 ст. 19 Конституции РФ говорится о запрете любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Важной нормой является также установление запрета на проведение пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания (ч. 2 ст. 21 Конституции РФ).

Предметом административно-надзорной деятельности не может быть цензура, так как в Конституции РФ запрещаются любые ее формы (ч. 5 ст. 29 Конституции РФ). Напротив, прямо относится к административно-надзорной деятельности проведение надзорных мероприятий по предупреждению и предотвращению экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34 Конституции РФ и статья федерального закона). К предмету ведения административно-надзорных органов относится также наблюдение и проверка фактов принудительного труда, который запрещен ч. 2 ст. 37 Конституции РФ.

Таким образом, такой способ конституционно-правового регулирования, как установление запретов, широко применяется для урегулирования различных общественных отношений. Органы исполнительной власти должны соблюдать установленные запреты, а для отдельных административно-надзорных органов их соблюдение другими субъектами общественных отношений относится к непосредственному предмету ведения.

§2. Иерархия источников административного надзора в России: федеральный и региональный уровни

Важнейшей проблемой правового регулирования административного надзора в России является отсутствие полноценного системного анализа нормативно-правовых актов, регулирующих порядок осуществления административно-надзорной деятельности. До настоящего времени не выработаны фундаментальные основы правовой базы административного надзора. Отсутствуют четкие критерии отнесения тех или иных нормативных правовых актов к источникам (формам) административного надзора. Кроме того, не решена важная задача в формулировании законодательных дефиниций контроля и надзора, которые бы соответствовали потребностям современного публичного управления и сочетались со сложившейся правоприменительной практикой в российском обществе и государстве.

Следовательно, в отсутствие единого нормативного правового акта, регулирующего порядок осуществление административного надзора в России, необходимо говорить об источниках (формах), регулирующих отдельные вопросы административно-надзорной деятельности. При этом следует согласиться с учеными, предлагающими принять единый нормативный правовой акт, регулирующий вопросы административного надзора в России[390].

Однако такие разработки вряд ли осуществимы на практике по причине широкого спектра вопросов, затрагивающихся административно-надзорным производством. На наш взгляд, нормативный правовой акт в данной сфере должен включать в себя лишь административно-процедурные вопросы реализации административного надзора и служить системообразующим элементом системы правовых источников данного вида государственно-управленческой деятельности.

В настоящее время следует говорить о единой системе административного надзора, которая закрепляется многочисленными источниками административного права.

В таком случае важное приоритетное значение здесь приобретает определение источников административного права. По сути дела,

[390] Зырянов С.М. Современное состояние и перспективы развития административного надзора // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2008. № 2 (5). С. 160-162; Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 18; Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования: монография. М., 2009. С. 202-203; Ордина О.Н. Источники административного права России и проблемы их систематизации: монография. М., 2010. С. 310.

внешняя выраженность права в правовых нормах делает его социальным регулятором жизни. Недостаточное определение такой выраженности служит возникновению хаоса и правовой безграмотности. Неурегулированность социальных процессов отражается на самом праве, делает его инертным явлением, снижает его социальную значимость. Падение уважения со стороны общества к праву становится всеобщей тенденцией в российском государстве, манерой и образом поведения граждан, так как несоблюдение правовых норм не является отсутствием боязни привлечения к юридической ответственности, а осознанным безразличием в существующем хаосе многочисленных правовых актов. В этой негативной тенденции есть и «заслуга» административного права, ученых в области административного права.

Говоря об источниках административного права, следует отметить недостаточную изученность данной проблематики. Все определения и классификации источников административного права явно не насыщены содержательной составляющей. Правовые определения и классификации не учитывают ярко выраженной специфики административного права. Так, большая часть определений является проекционным отображением теоретического определения источников права с административно-правовой компонентой. Необходимо привести ряд таких определений.

В советской административно-правовой науке понятие источника административного права формулировалось следующим образом: это форма выражения юридических норм, при помощи которых государство устанавливает обязанность правил поведения граждан, государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий в области государственного управления[391]. Основными источниками административного права являются нормативные акты органов государственной власти (в той части, в какой они содержат административно-правовые нормы) и органов государственного управления[392]; акты органов государственной власти и управления, которые содержат административно-правовые нормы, регулирующие отношения в сфере управления[393].

---

[391] Советское административное право: Учебник / Под ред. В.А. Власова, С.С. Студеникина. М., 1959. С. 21-22.

[392] Советское административное право (Общая и Особенные части). М., 1973. С. 79-80; Советское административное право: учебник. М., 1985. С. 68-69; Административное право. Общая и Особенные части: Учебник / Под ред. А.П. Коренева. М., 1986. С. 42-43; Административное право: Учебник / Под ред. А.Е. Лунева. М., 1979. С. 34.

[393] Петров Г.И. Источники советского административного права // Правоведение. 1958. № 4. С. 36.

В современной юридической науке административного права, понимание источников отрасли не претерпело значительных изменений.

Так, Ю.М. Козлов указывал, что в качестве источников административного права выступают нормативно-правовые акты различной юридической силы, издаваемые органами государственной власти[394]. Д.Н. Бахрах говорит об источниках административного права как об актах государственных органов, в которых содержатся административно-правовые нормы[395]. Аналогичная позиция и известного ученого Ю.Н. Старилова, который также утверждает, что это внешние конкретные формы выражения административного права, то есть нормативные правовые акты, содержащие нормы административного права[396]. Коллектив авторов под руководством Н.Ю. Хаманевой и К.С. Бельского подразумевает под источниками административного права нормативные правовые акты различных органов государственной власти и местного самоуправления, содержащие в себе административно-правовые нормы[397]. П.И. Кононова под источниками административного права понимает исходящие от уполномоченных государственных органов и должностных лиц, органов и должностных лиц местного самоуправления, иных органов публичного управления, действующих от имени государства или муниципального образования, официальные документы, устанавливающие, изменяющие или отменяющие административно-правовые нормы[398]. И наконец, в рассматриваемую концепцию понимания источников административного права входит определение, данное Д.М. Овсянко, определившего в качестве источников административного права акты органов законодательной и исполнительной власти, содержащие административно-правовые нормы, которые регулируют общественные отношения в сфере исполнительной власти[399].

Причем существует даже научная работа, в которой выделяются характерные признаки источника административного права:

---

[394] Административное право в вопросах и ответах: Учебное пособие. М., 2000. С. 32.

[395] Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М., 2001. С. 37.

[396] Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 59.

[397] Административное право России: курс лекций / Под ред. Н.Ю. Хаманевой; К.С. Бельского. М., 2007. С. 97.

[398] Административное право России. Общая часть: Учебник для высшых учебных заведений / Под ред. П.И. Кононова. М., 2006. С. 53.

[399] Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. М., 2002. С. 21.

1) является письменным документом, обладающим определенной официально-документальной формой выражения содержащейся в нем информации;
2) обладает свойством нормативности и предназначен для регулирования общественных отношений, возникающих в административно-публичной сфере, путем установления, изменения или отмены или аннулирования норм административного права;
3) имеет официальный характер: издается только управомоченными субъектами и в рамках их компетенции, определенной в Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов РФ, федеральных и региональных законах, уставах муниципальных образований, положениях о различных органах и учреждениях и других официальных документах;
4) обладает общеобязательностью, то есть официально признан государством, его институтами, которые гарантируют его юридическую защиту;
5) характеризуется формальной определенностью, которая означает конкретность, четкость оформления правовых предписаний, выражение их внешней формы с указанием на соответствующие права, обязанности, последствия из-за невыполнения;
6) ему присуща общеизвестность, которая является качественным признаком источника административного права, связанного с информированием о существе правила поведения, сфере и пределах действия;
7) характеризуется внутренней структурированностью, которая выражается в совокупности устойчивых связей источника административного права, обеспечивающих его целостность[400].

Вместе с тем, при всех достоинствах и единообразии вышеприведенных определений источников административного права, они не отражают специфику административного права как регулятора многоаспектных правовых отношений. При этом всех авторов объединяет нормативистский подход к пониманию источников административного права. В этом узком подходе невозможно отобразить все существенные черты данного института административного права.

Однако ряд ученых, занимающихся вопросами административного права, отмечает и другую характерную особенность источников административного права как совокупности юридических средств закрепле-

[400] Ордина О.Н. Источники административного права России и проблемы их систематизации: монография. М., 2010. С. 16.

ния норм административного права, позволяющих адресатам этих норм реально пользоваться их предписаниями, в том числе и знакомиться с их реальным содержанием[401].

Такой подход к определению источников административного права является наиболее интересным и содержательным. Можно сказать, что в данном случае источники административного права понимаются в широком смысле, где акцент делается на юридических средствах закрепления норм административного права.

Под юридическими средствами понимаются юридические понятия и термины, конструкции, правовые предписания, акты и иные правовые явления, выработанные юридической наукой и практикой в процессе развития правовой системы общества[402]. То есть фактически мы говорим о внешнем выражении права, что автоматически отсылает нас к источникам права.

Следует отметить, что в общей теории права под источником (формой) права понимаются официально-документальные и иные формы или способы выражения и закрепления норм права, придания им общеобязательного юридического значения[403]; обусловленный характером правопонимания данного общества способ признания социальных норм в качестве обязательных[404]; форма выражения государственной воли, направленная на признание факта существования права, на его формирование, изменение или констатацию факта прекращения существования права определенного содержания[405]; деятельность, посредством которой нормы поведения приобретают характер права, становясь объективно определенными, постоянными и прежде всего обязательными[406].

Главной особенностью источников административного права считается их ярко выраженная государственно-властная природа. В отличие, например, от гражданского права источники административного права не могут быть соглашениями между гражданами (в том числе сделки).

---

[401] Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право РФ: Учебное пособие. М., 2007. С. 58.

[402] Карташов В.Н. Юридическая техника, тактика, стратегия и технология (к вопросу о соотношении) // Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2000. С. 18.

[403] Червонюк В.И. Теория государства и права: Учебник. М., 2006. С. 256.

[404] Теория государства и права. Учебник / Под ред. Г.Н. Манова. М., 1995. С. 149.

[405] Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 29.

[406] Allen C.K. Law in the making. Oxford univ. press. 1958. P. 1.

Результатом деятельности государственных органов исполнительной власти является принятие различных правовых актов, которые имеют как нормативное, так и ненормативное содержание. Все эти акты отражают внешнее содержание государственно-управленческой деятельности органов государственной исполнительной власти, то есть являются источниками административного права.

В широком смысле источники административного права рассматривает и профессор Ю.А. Тихомиров, который отмечает три аспекта данного правового института. Во-первых, источник административного права способствует зарождению правовых норм в соответствии с объективными условиями экономического и социального развития и для отражения общественных интересов. Во-вторых, источник административного права означает импульс, своего рода начало формирования правовых норм, процесс правообразования. В-третьих, источник административного права выступает как форма выражения и структурирования административно-правовых норм[407].

Таким образом, во-первых, под источниками административного права следует понимать деятельность соответствующих органов государственной исполнительной власти по принятию правовых актов, нормативного и ненормативного содержания, то есть правотворчество. Во-вторых, при принятии таких правовых актов используются различные юридические средства, которые являются внешнем выражением содержания правовых норм, или, иными словами, внешней формой административного права. В-третьих, внешним выражением деятельности органов государственной исполнительной власти будет считаться принятие правовых актов, содержащих нормы административного права. И наконец, в-четвертых, многообразие источников административного права делает их определение крайне содержательным и многоаспектным.

При этом не стоит забывать, что содержательная основа источников права зависит от наполняемости данного определения, то есть от конкретных видов источников административного права.

Рассматривая общетеоретическое понятие источников права через призму административного права, можно сформулировать объективно сложившееся *определение источников административного права*. Так, *под ними можно понимать* совокупность юридических средств, выраженных в актах органов государственной власти и местного самоуправления, международных актах и общепризнанных положениях, содержа-

[407] Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2001. С. 100-101.

щих административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере государственного управления (исполнительной власти) и подкрепленные силой государства.

Общепризнанной позицией является утверждение о зависимости источников права от правовой системы, в которой они признаются и применяются. Российская правовая система относится к романо-германской системе права, где основным источником признается нормативно-правовой акт. Под ним понимаются выраженные в письменной форме решения компетентных государственных органов, в которых содержатся нормы права. Это акты правотворчества, которыми устанавливаются, изменяются или же отменяются правовые нормы. Все нормативные акты являются государственными по своему характеру. Они издаются или санкционируются только органами государства, имеют волевой характер, в них содержится и через них преломляется государственная воля. За нарушение велений, содержащихся в нормативно-правовых актах, наступают уголовно-правовые, гражданско-правовые и иные юридические последствия[408].

В правоприменительной практике понятие нормативно-правового акта также имеет официальное толкование, данное Верховным судом РФ. Так, согласно постановлению Пленума Верховного суда РФ от 25 мая 2000 г. № 19 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного суда РФ» под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

Под правовым актом индивидуального характера понимается акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц[409].

Соответственно, и в системе источников административного права главенствующую роль занимают нормативные правовые акты различной юридической силы. При этом необходимо определить критерии отнесения тех или иных нормативно-правовых актов к источникам административного права.

---

[408] Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 509-510.

[409] Бюллетень Верховного суда РФ. № 2000. № 7. С. 1.

На наш взгляд, *к таким критериям следует отнести*: во-первых, объект (предмет) правового регулирования, установленный в нормативно-правовом акте. К такому объекту правового регулирования относятся общественные отношения в сфере государственного управления или исполнительной власти; во-вторых, субъекты, принимающие нормативно-правовые акты и наделенные полномочиями в сфере государственного управления. Особое место в системе нормативно-правовых актов занимают общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, которые в соответствии со ст. 15 Конституции РФ являются составной частью российской правовой системы.

Таким образом, можно выделить три большие группы нормативных правовых актов, относящихся к источникам административного права: международные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность органов государственной исполнительной власти и общественные отношения в сфере государственного управления; нормативно-правовые акты, принимаемые в форме законов законодательными органами власти (Федеральные конституционные законы, Федеральные законы и законы субъектов Федерации), нормативно-правовые акты иных органов государственной власти, в частности нормативно-правовые акты Президента РФ, Центрального банка России, Центральной избирательной комиссии России. Данные нормативно-правовые акты также принимаются в сфере государственного управления и регулируют административно-правовые отношения.

Наибольшее количество нормативно-правовых актов, относящихся к источникам административного права, принимается федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Это, прежде всего, нормативно-правовые акты Правительства РФ, федеральных министерств, федеральных служб, а также различных ведомств исполнительных органов в субъектах РФ (правительств, администраций, министерств, департаментов, управлений, отделов, и т.д.).

Указанные нормативно-правовые акты носят подзаконный характер, то есть нормативно-правовые акты, которые основаны на законе и не противоречат ему[410], а также являются ведомственными.

Ведомственные нормативно-правовые акты адресованы организациям, учреждениям и предприятиям данного ведомства, а в некоторых случаях и иным организациям и гражданам, изданные в пределах соответствующего органа на основе и во исполнение законов.

---

[410] Червонюк В.И. Теория государства и права: Учебник. М., 2006. С. 394.

По юридической форме к ведомственным нормативно-правовым актам можно отнести постановления Правительства РФ, приказы, инструкции, положения, указания, письма, разъяснения, правила, регламенты и др., принимаемые федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами, а также органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Рассмотрим наиболее часто встречающиеся ведомственные нормативно-правовые акты.

Среди всех вышеперечисленных ведомственных нормативно-правовых актов высшую юридическую силу имеют *нормативные акты Правительства РФ.* Следует отметить, что правовые акты Правительства РФ всегда являются результатом либо непосредственной его деятельности, либо совместной деятельности правительства с другими органами власти. Во всех случаях правовые акты Правительства РФ имеют общий государственный характер. Нормативно-правовые акты Правительства РФ по иерархии стоят после Конституции РФ, Федеральных конституционных законов, Федеральных законов, указов Президента РФ. Нормами, установленными Правительством РФ, регулируются технико-управленческие вопросы исполнения законодательства, в связи с тем что исполнительная власть подзаконна и, с одной стороны, она должна реализовывать предписания законов, а с другой — преобразовывать решения, принятые палатами Федерального Собрания РФ, Президентом РФ и Правительством РФ в конкретные управленческие действия органов исполнительной власти, с тем чтобы обеспечить исполнение законодательства[411].

Согласно ст.23 Федерального конституционного закона РФ «О Правительстве РФ», принятого 17 декабря 1997 г., Правительство РФ издает акты, имеющие нормативный характер в форме Постановлений Правительства РФ, а акты, не имеющие нормативного характера, которые издаются по оперативным и другим текущим вопросам, — в форме распоряжений Правительства РФ[412].

Следующим видом ведомственных нормативно-правовых актов является *приказ.* Приказом является акт, издаваемый единолично руководителем органа исполнительной власти или ведомства и содержащий правовые нормы. В РФ приказы издают федеральные министры, руководители иных ведомств. Юридическую форму приказа могут иметь и акты неведомственного характера. Нередко, как следует из уставов

[411] Правительство РФ / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 389-390.

[412] СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

субъектов РФ, в форму приказа облекаются нормативные (и ненормативные) правовые акты высшего должностного лица исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

От приказа, как нормативного правового акта, следует отличать приказ как индивидуальный правовой акт, порождающий конкретные юридические последствия. Например, приказ руководителя организации, предприятия, учреждения, а равно министра, руководителя иного ведомства о назначении на должность, премировании, переводе на другую работу и т.д.

Инструкция — это подзаконный нормативный правовой акт, издаваемый исполнительным органом государственной власти в целях разъяснения и определения порядка применения нормативного правового акта, либо с целью указания методических правил и способов выполнения определенных операций (действий).

Инструкции утверждаются и вводятся в действие приказом органа, его принявшего. Например, Инструкция о порядке приема, регистрации, разрешения и учета сообщений о преступлениях, связанных с пожарами, и иной информацией о пожарах, утверждена приказом Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий от 15 июня 2004 г. № 283.

Правила — это нормативный акт, отличающийся среди ведомственных нормативных правовых актов юридическим своеобразием. Он определяет порядок организации и осуществления определенного вида деятельности. Например, Правила дорожного движения; Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности; Санитарные правила эксплуатации метрополитенов; Правила клинической практики в Российской Федерации; Правила выдачи грузов на железнодорожном транспорте; Правила пожарной безопасности РФ.

Положение — это нормативный правовой акт, который детально регламентирует правовой статус, организацию, порядок деятельности определенных государственных органов, организаций и учреждений или системы однородных органов, учреждений, организаций, а также определяет их взаимоотношения с другими органами, организациями, учреждениями и гражданами[413].

Большинство положений устанавливает правовой статус организаций — органов государственной исполнительной власти. Выделяются типовые, примерные положения (уставы) об органах (например, терри-

[413] Больший юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М., 2002. С. 444.

ториальных), организациях, подведомственных соответствующим федеральным органам исполнительной власти, а также устанавливающие правовой статус организаций, выполняющих в соответствии с законодательством РФ отдельные наиболее важные государственные функции.

В настоящее время в системе ведомственных нормативно-правовых актов преобладают акты, имеющие форму регламента.

Регламент (польск. Reglament от франц. Reglement, от regle — правило) — нормативный правовой акт, регулирующий внутреннюю организацию и порядок деятельности какого-либо государственного органа и его подразделения[414].

Анализируя действующее законодательство РФ, можно выделить следующие виды регламентов, являющиеся нормативно-правовыми актами. *Это административные регламенты, специальные регламенты и технические регламенты*.

Рассмотрим подробно каждый из видов регламентов.

Административные регламенты определяют внутреннюю деятельность конкретного органа исполнительной власти. Административные регламенты определяют 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.

В свою очередь, *административные регламенты подразделяются* на административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты государственных служащих.

Административные регламенты исполнения государственных функций также подразделяются на административные регламенты взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и на *регламенты внутренней организации федеральных органов исполнительной власти*. К последним следует отнести например, регламент Правительства РФ (утвержден постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260)[415]; регламент Министерства экономического развития и торговли РФ (утвержден Приказом Минэкономразвития России от 14 сентября 2005 г. № 220)[416]; регламент Министерства финансов РФ (утверж-

[414] Там же. С. 520.

[415] СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

[416] Бюллетень НА ФОИВ. № 46. 2005.

ден Приказом Минфина РФ от 23 марта 2005 г. № 45н)[417]; регламент Министерства обороны РФ (утвержден Приказом министра Минобороны РФ от 19 марта 2005 г. № 100)[418]; регламент Министерства промышленности и энергетики РФ (утвержден Приказом Минпромэнерго РФ от 21 июля 2006 г. № 168)[419]; и др.

Административные регламенты предоставления государственных услуг определяют сроки и последовательность действий (административные процедуры) федерального органа исполнительной власти по оказанию государственных услуг. Данные административные регламенты разрабатываются и утверждаются федеральными министерствами и федеральными службами. К административным регламентам предоставления государственных услуг относятся такие регламенты: регламент Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов (утвержден Приказом Федеральной таможенной службы от 24 мая 2005 г. № 469)[420]; регламент Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по предоставлению государственной услуги «ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства» (утвержден Приказом Минэкономразвития РФ от 14 ноября 2006 г. № 376)[421]; регламент Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников (утвержден Приказом Минздравсоцразвития РФ от 3 июля 2006 г. № 513)[422]; и др.

Должностные регламенты государственных служащих являются основными нормативными документами, регламентирующими содержание и результаты деятельности государственного служащего. В них содержатся требования, предъявляемые к государственному служащему, замещающему соответствующую государственную должность. Правительством РФ и федеральными министерствами и федеральными службами разрабатываются типовые должные регламенты, на основе

---

[417] Бюллетень НА ФОИВ. № 17. 2005.

[418] Бюллетень НА ФОИВ. № 3. 2006.

[419] Опубликован не был. Источник ИПС «КонсультантПлюс».

[420] Бюллетень НА ФОИВ. № 42. 2006.

[421] Опубликован не был. Источник ИПС «КонсультантПлюс».

[422] Бюллетень НА ФОИВ. № 39. 2006.

которых утверждаются регламенты соответствующих государственных служащих в определенном федеральном органе исполнительной власти. Так, Правительством РФ утвержден типовой должностной регламент статс-секретарей — заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти[423], а Министерством здравоохранения и социального развития рекомендации по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах.

Следующим видом регламентов являются *специальные регламенты*. Они устанавливаются федеральными органами исполнительной власти и законодательными органами государственной власти для регулирования определенного рода узко-профильных отношений. Целью таких регламентов является обеспечение безопасности, порядка в определенной сфере регулирования, и совершение юридически значимых действий.

К специальным регламентам следует отнести, прежде всего, градостроительные регламенты, которые устанавливают в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства[424].

Другим видом специальных регламентов являются регламент проведения публичного мероприятия[425], регламент применения пестицидов и агрохимикатов[426], пожарно-технические регламенты[427] и др.

---

[423] СЗ РФ. 2005. № 34. Ст. 3507.

[424] См.: Градостроительный кодекс РФ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

[425] Регламент проведения публичного мероприятия – документ, содержащий повременное расписание (почасовой план) основных этапов проведения публичного мероприятия с указанием лиц, ответственных за проведение каждого этапа (Федеральный закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485).

[426] Регламент применения пестицидов и агрохимикатов – обязательные требования к условиям и порядку применения пестицидов и агрохимикатов (Федеральный закон «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510).

[427] Пожарно-технические регламенты – нормы пожарной безопасности, правила пожарной безопасности, инструкции, стандарты и иные документы, содержащие обязательные и рекомендательные требования пожарной безопасности (Фе-

Однако самыми распространенными и многочисленными должны стать *технические регламенты*. Понятие регламента закреплено в Федеральном законе РФ «О техническом регулировании». В ст. 2 указанного Закона дано определение технического регламента — это документ, который принят международным договором РФ, ратифицированным в порядке, установленном законодательством РФ, или федеральным законом, или указом Президента РФ, или постановлением Правительства РФ и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации)[428].

Все технические регламенты должны подразделяться на общие технические регламенты и специальные технические регламенты. Обязательные требования к отдельным видам продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации определяются совокупностью требований общих технических регламентов и специальных технических регламентов. Требования общего технического регламента обязательны для применения и соблюдения в отношении любых видов продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Требованиями специального технического регламента учитываются технологические и иные особенности отдельных видов продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Общие технические регламенты принимаются по вопросам: безопасной эксплуатации и утилизации машин и оборудования; безопасной эксплуатации зданий, строений, сооружений и безопасного использования прилегающих территорий; пожарной безопасности; биологической безопасности; электромагнитной совместимости; ядерной и радиационной безопасности.

Специальные технические регламенты устанавливают требования только к тем отдельным видам продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в отношении которых цели, определенные Федеральным законом «О техническом регулировании» для принятия технических регламентов, не обеспечиваются требованиями общих технических регламентов. Специальные технические регламенты устанавливают требования только к тем отдельным видам продукции, про-

---

деральный закон «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649).

[428] СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

цессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, степень риска причинения вреда которыми выше степени риска причинения вреда, учтенной общим техническим регламентом.

Нужно подчеркнуть, что технические регламенты приходят на смену таким нормативно-техническим документам, как ГОСТ, СНиП, ОСТ и т.д. Необходимость обновления технического законодательства была обусловлена рядом причин, в частности, значительное число требований нормативно-технических документов устарело и не отвечало современному уровню научно-технического прогресса, международным и европейским стандартам.

Данная реформа направлена на повышение безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ и оказания услуг. Кроме того, названный закон призван снизить технические и бюрократические барьеры на пути продукции и услуг к потребителю, сократить затраты производителя на сертификацию, сделать процедуру подтверждения соответствия более современной, «прозрачной», соответствующей интересам производителя и потребителя, а также международной практике, что в свою очередь является необходимым условием для вхождения экономики России в мировую рыночную систему, в частности, для вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО).

Введение технических регламентов как новой правовой формы деятельности органов государственной власти направлено на замену существующих нормативно-технических документов (ГОСТов, ОСТов, Стандартов, Правил, СНиПов), которых в настоящее время насчитывается около 200 000. Согласно Федеральному закону «О техническом регулировании» указанные нормативно-технические документы подлежат замене на технические регламенты. Срок такой замены установлен в 7 лет, то есть до 2010 г.

В соответствии со ст. 46 Федерального закона «О техническом регулировании» установлено, что действующие нормативные правовые акты РФ и нормативные документы федеральных органов исполнительной власти подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям: защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей[429].

[429] СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

Новые технические регламенты должны приниматься федеральными законами или постановлениями Правительства РФ в порядке, установленном соответственно для принятия федеральных законов и постановлений Правительства РФ. До 1 января 2010 г. должны быть приняты следующие первоочередные технические регламенты: о безопасности машин и оборудования; о безопасности низковольтного оборудования; о безопасности строительных материалов и изделий; о безопасности зданий и сооружений; о безопасности лекарственных средств; о безопасности лифтов; о безопасности электрических станций и сетей; о безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением; об электромагнитной совместимости; о безопасности колесных транспортных средств; о безопасности изделий медицинского назначения; о безопасности средств индивидуальной защиты; о безопасности химической продукции; о безопасности пищевых продуктов; о безопасности аппаратов, работающих на газообразном топливе; о безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах; о безопасности упаковки[430].

Вместе с тем возникают вопросы, связанные с признанием нормативно-технических документов источниками административного права. Эта проблема лежит в плоскости теории права, и связана с разграничением норм на правовые и технические. Согласно, общей концепции теории права технические нормы, даже если они содержатся в нормативно-правовых актах, не могут являться источником права.

К техническим нормам в широком смысле относят биологические, санитарно-гигиенические, санитарно-эпидемиологические, технологические, научно-технические, экологические и др. В силу своей значимости часть этих норм находит закрепление в законодательстве, получив название технико-юридических. Иными словами, это юридические нормы с техническим содержанием. Это технические условия, различные ГОСТы (правила техники безопасности, эксплуатации водного, железнодорожного транспорта), санитарные (гигиенические и иные стандарты), а также ветеринарные и фитосанитарные правила и др., индексы загрязнения окружающей среды, строительные нормы и правила (СНИПы), нормы расхода сырья, топлива, энергетики и т.д.

Такая позиция отражена и в решении Верховного суда РФ от 25 сентября 2000 г. по делу № ГКПИ 00-1064 о признании незаконными п. 1.4 и последующего предложения п. 2.6 Приказа Министерства РФ по связи и информатизации от 25 июля 2000 г. № 130 «О порядке внедрения системы технических средств по обеспечению оперативно-розыскных мероприятий на сетях телефонной, подвижной и беспровод-

[430] http://www.bishelp.ru/zakon/detail.php?ID=29968

ной связи и персонального радиовызова общего пользования», согласно которому правовые акты, содержащие технические нормы, не являются нормативными, а поэтому не подлежат государственной регистрации и не влекут соответствующих правовых последствий[431].

На наш взгляд, следует не согласиться как с мнением ученых-теоретиков, так и постановлением Верховного суда РФ, так как технико-юридические нормы, несомненно, имеют все признаки правовых установлений: они обладают нормативностью, общей обязательностью, неперсонифицированностью и пр. За нарушение этих правил установлена юридическая ответственность: гражданская, административная, уголовная, дисциплинарная.

Нормативный характер технико-юридических норм предполагает наличие признаваемых национальной правовой системой источников официального признания их (норм) удостоверения, или внешнего закрепления. Сказанное означает, что понятие технико-юридической нормы, ее «узнаваемость» субъектами правового общения принципиально важна. Неадекватная интерпретация такого установления на практике ведет к существенным нарушениям охраняемых законом конституционных прав и свобод граждан и их объединений[432].

Правовое закрепление установлений технического содержания, входящих в официально изданный государственным органом акт (например, в правовой акт федерального министерства), на наш взгляд, не может повлечь его ненормативность. Так, будет совершенно абсурдным признание ненормативными таких источников права как федеральные законы и постановления Правительства РФ, которыми будут утверждаться технические регламенты.

Следовательно, можно признать источниками административного права технические регламенты, содержащие технические нормы, постольку поскольку они закрепляются нормативно-правовыми актами, в том числе и высшей юридической силы, например, федеральными законами. При этом отделить правовые нормы от технических, не представляется возможным. Данная позиция согласуется и с мнением известного ученого теоретика профессора М.Н. Марченко, который среди правовых норм выделяет такую категорию норм, как нормы-расчеты, содержащие в себе количественные или качественные показатели деятельности государственных органов или организаций[433].

---

[431] Бюллетень Верховного суда РФ. № 4. 2001. С. 10-11.

[432] Червонюк В.И. Теория государства и права: Учебник. М., 2006. С. 395.

[433] Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 626.

Рассмотренная система нормативных источников административного права может рассматриваться во взаимосвязи и с ненормативными источниками, такими, как судебный прецедент, судебная и административная практика, которые приобретают все большее значение в российской правовой системе.

В рамках предложенной автором концепции административного надзора все источники административного права необходимо разделить на различные категории, применительно к установлению единой системы административного надзора.

Так, по-нашему, система источников административного надзора выглядит следующим образом:

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

Данные категории нормативных правовых актов, имеют соответствующие уровни действия: принимаемые и действующие на федеральном уровне; принимаемые и действующие на уровне субъекта РФ; принимаемые и действующие на уровне муниципального образования; принимаемые и действующие на локальном уровне.

Необходимо последовательно рассмотреть категории и уровни источников административного надзора.

1. Нормативные правовые акты, регулирующие общие требования к осуществлению административного надзора

Первый уровень источников составляют: Конституция РФ, международные нормативные правовые акты, федеральные конституционные законы и федеральные законы.

Так, в Конституции РФ закреплены в Главе 2 основные конституционные права и свободы человека и гражданина, которые должны, безусловно, соблюдаться при осуществлении административного надзора. Кроме того, правозащита данных конституционных прав и свобод является основной функцией административного надзора.

К международным нормативным правовым актам, регулирующим общие положения, касающиеся осуществления административного надзора следует отнести: Всеобщую декларацию прав человека от 10 декабря 1948 г.;[434] Конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (в ред. Протокола № 2 от 06.05.1963 г., Протокола № 3 от 06.05.1963 г., Протокола № 5 от 20.01.1966 г., Протокола № 8 от 19.03.1985 г., Протокола № 11 от 11.05.1994 г.)[435]; Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.;[436] Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.;[437] Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г.;[438] Международную конвенцию о согласовании условий проведения контроля грузов на границах от 21 октября 1982 г.;[439] Международную конвенцию по защите растений от 6 декабря 1951 г.;[440] Конвенцию об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г.;[441] Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г.;[442] Конвенцию о ядерной безопасности от 17 июня 1994 г.;[443] Конвенцию о правах ребенка от 20 ноября 1989 г.;[444]

---

[434] Российская газета. 1995. 5 апреля.

[435] СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

[436] Бюллетень Верховного суда РФ. 1994. № 12. С. 5-11.

[437] Бюллетень Верховного суда РФ. 1994. № 12. С. 1-5.

[438] СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1059.

[439] Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

[440] Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XVIII. М., 1960. С. 374-384.

[441] СЗ РФ. 2003. № 3. Ст. 203.

[442] СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

[443] Бюллетень международных договоров. 2007. № 9. С. 3-14.

[444] Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 45. Ст. 955.

Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17 марта 1992 г.;[445] Конвенцию о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении от 13 января 1993 г.;[446] и др.

В данных нормативных правовых актах, ратифицированных и признаваемых РФ, определяются общие правовые положения участников административно-надзорных отношений, закрепляются права и свободы конкретных лиц, при осуществлении административного надзора. В определенных случаях, данные нормативные правовые акты указывают на общие основания для осуществления административного надзора (например, административный надзор в сфере природопользования, дорожного движения, антимонопольного законодательства, охраны труда и т.д.).

Следующей категорией источников административного надзора являются федеральные конституционные законы. Они регулируют организацию и осуществление административно-публичной деятельности по вопросам, прямо указанным в Конституции РФ. Между тем, Конституция РФ устанавливает жесткий, но не исчерпывающий перечень федеральных конституционных законов[447].

К таким федеральным конституционным законам, регулирующим общие требования к осуществлению административного надзора, следует отнести: Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве РФ»[448]; Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»[449]; Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»[450]; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ»[451]; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы»[452].

---

[445] Бюллетень международных договоров. 2000. № 6. С. 19-46.

[446] СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 682.

[447] См.: Ордина О.Н. Источники административного права России и проблемы их систематизации: монография. М., 2010. С. 63.

[448] СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

[449] СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

[450] СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

[451] СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

[452] СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

Следующей категорией источников административного надзора являются федеральные законы. Они определяют на основе Конституции РФ и федеральных конституционных законов систему и организацию функционирования федеральных административных органов, а также регулируют осуществление административно-публичной деятельности в отдельных сферах жизнедеятельности государства и общества или по отдельным ее направлениям[453].

Особое место среди данной категории источников административного надзора занимает Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[454]. В нем устанавливаются виды административного надзора (федеральный и региональный государственный контроль или надзор); регулируются: порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля; порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок; права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок; права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

К общим нормативным правовым актам, регулирующим порядок осуществления административного надзора, следует также отнести и Федеральный закон РФ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 1 августа 2001 г. № 115-ФЗ[455]. Этот закон возлагает обязанность

---

[453] Ордина О.Н. Источники административного права России и проблемы их систематизации: монография. М., 2010. С. 66.

[454] СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; СЗ РФ. 2009. № 18 (ч. 1). Ст. 2140; СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3601; СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5711; СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6441.

[455] СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3418; СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3029; СЗ РФ. 2002. № 44. Ст. 4296; СЗ РФ. 2004. № 31, Ст. 3224; СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4828; СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3446; СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3452; СЗ РФ. 2007. № 16. Ст. 1831; СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3993; СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4011; СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6036.

проведения государственного контроля и надзора в установленной сфере такими органами как Центральный банк России (банковский надзор), Федеральная служба безопасности РФ, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Служба внешней разведки РФ, Федеральная служба по финансовому мониторингу, органы милиции, и т.д.

Еще одним нормативных правовым актом общего действия является Федеральный закон РФ «О техническом регулировании» от 27 октября 2002 г. № 184-ФЗ[456]. В нем устанавливаются общие положения технического контроля (надзора) в РФ. Так, в нем говорится, что государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов осуществляется в отношении продукции или связанных с требованиями к ней процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации исключительно в части соблюдения требований соответствующих технических регламентов. В отношении продукции государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов осуществляется на стадии обращения продукции.

Под действие данного закона подпадает большинство федеральных органов исполнительной власти (федеральных служб) и региональных органов государственной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору.

Немаловажное значение имеют и формы контроля и надзора, установленные Трудовым кодексом РФ. В нем говорится, что государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, всеми работодателями на территории РФ осуществляет федеральная инспекция труда, а государственный надзор за соблюдением правил по безопасному ведению работ в отдельных отраслях и на некоторых объектах промышленности наряду с инспекцией труда осуществляют федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности[457] (например, Ростехнадзор, Роспотребнадзор и др.).

В сфере потребительского рынка особое значение имеет Закон РФ «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. № 2300-1[458]. В нем

---

[456] СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140; СЗ РФ. 2005. № 19. Ст. 1752; СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6070.

[457] Ст. 353 Трудового кодекса РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч.1). Ст. 3; (с посл. изм. от 28.02.2008 г.).

[458] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140 (с посл. изм. и доп. от 25.10.2007 г. № 234-ФЗ).

говорится о том, что государственный контроль и надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, осуществляются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по контролю (надзору) в области защиты прав потребителей (его территориальными органами), а также иными федеральными органами исполнительной власти (их территориальными органами), осуществляющими функции по контролю и надзору в области защиты прав потребителей и безопасности товаров (работ, услуг), в порядке, определяемом Правительством РФ. Государственный контроль и надзор в области защиты прав потребителей предусматривают: а) проведение мероприятий, связанных с контролем, — проверка соблюдения изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) обязательных требований законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, а также обязательных требований к товарам (работам, услугам); б) выдачу в пределах полномочий, предусмотренных законодательством РФ, предписаний изготовителям (исполнителям, продавцам, уполномоченным организациям или уполномоченным индивидуальным предпринимателям, импортерам) о прекращении нарушений прав потребителей, о необходимости соблюдения обязательных требований к товарам (работам, услугам); в) в установленном законодательством РФ порядке принятие мер по приостановлению производства и реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг), которые не соответствуют обязательным требованиям (в том числе с истекшим сроком годности), и товаров, на которые должен быть установлен, но не установлен срок годности, по отзыву с внутреннего рынка и (или) от потребителя или потребителей товаров (работ, услуг), которые не соответствуют обязательным требованиям, и информированию об этом потребителей; г) направление в орган, осуществляющий лицензирование соответствующего вида деятельности (лицензирующий орган), материалов о нарушении прав потребителей для рассмотрения вопросов о приостановлении действия или об аннулировании соответствующей лицензии в установленном законодательством РФ порядке; д) направление в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы по подведомственности материалов для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений, связанных с нарушением установленных законами и иными нормативными правовыми актами РФ прав потребителей; е) обращение

в суд с заявлениями в защиту прав потребителей, законных интересов неопределенного круга потребителей, а также с заявлениями о ликвидации изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации, импортера) либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя (уполномоченного индивидуального предпринимателя) за неоднократное или грубое нарушение установленных законами и иными нормативными правовыми актами РФ прав потребителей.

Специальный административно-правовой режим при проведении государственного контроля и надзора установлен Федеральным законом РФ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ[459]. Этим законом закрепляется порядок проведения государственного контроля и надзора в особых экономических зонах. В частности, мероприятия по контролю и надзору должны проводиться только в виде плановых проверок.

Следующей категорией источников административного надзора являются подзаконные нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ.

Среди указов Президента РФ следует назвать Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», которым устанавливаются четыре основные функции, которые могут осуществлять государственные органы исполнительной власти (функции по принятию нормативных правовых актов, функции по контролю и надзору, функции оказания государственных услуг и функции по управлению государственным имуществом). Под функциями по контролю и надзору в данном нормативном правовом акте понимаются осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов (п. 2 Указа)[460].

---

[459] СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3127.

[460] Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указов Президента РФ от

Осуществление указанной функции возлагается на такой вид федеральных органов исполнительной власти как федеральные службы. Они являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющимми функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности[461].

Действующая система и структура федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»[462]. В настоящее время существует более 30 федеральных органов исполнительной власти, на которые возложены функции контроля и надзора.

Наряду с нормативными правовыми актами Президента РФ как источников административного надзора, важное место занимают нормативные правовые акты Правительства РФ, которыми также регулируются установления административного надзора в РФ. К ним относятся:

Нормативно-правовые акты, регулирующие порядок взаимодействия Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор, это: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О регламенте Правительства РФ и положений об аппарате Правительства РФ»[463]; Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы»[464]; Постановление

20.05.2004 г. № 649; от 14.11.2005 г. № 1319; от 23.12.2005 г. № 1522; от 15.02.2007 г. № 174; от 24.09.2007 г. № 1274; от 12.05.2008 г. № 724; от 7.10.2008 г. № 1445; с изм., внесенными Указами Президента РФ от 15.03.2005 г. № 295, от 27.03.2006 г. № 261) // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; СЗ РФ. 2004. № 21 Ст. 2023; СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4880; СЗ РФ. 2005. № 52 (ч. 3). Ст. 5690; СЗ РФ. 2007. № 8. Ст. 978; СЗ РФ. 2007. № 40. Ст. 4717; СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290; СЗ РФ. 2008. № 41. Ст. 4683; СЗ РФ. 2005. № 12. Ст. 1023; СЗ РФ. 2006. № 14. Ст. 1509.

[461] Пункт 4. Там же.

[462] Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указа Президента РФ от 30.05.2008 г. № 863; от 24.07.2008 г. № 1114; от 06.09.2008 г. № 1315; от 07.10.2008 г. № 1445; от 14.10.2008 г. № 1476; от 03.12.2008 г. № 1715; от 25.12.2008 г. № 1847; от 31.12.2008 г. № 1883) // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2544; СЗ РФ. 2008. № 30. (ч. 2). Ст. 3619; СЗ РФ. 2008. № 37. Ст. 4181; СЗ РФ. 2008. № 41. Ст. 4653; СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 4788; СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5768; СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6366; СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 95.

[463] СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

[464] СЗ РФ. № 31. Ст. 3150.

Правительства РФ от 4 мая 2008 г. № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, в области противодействия терроризму»[465].

Нормативные правовые акты, устанавливающие общие требования к разработке нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, в том числе административных регламентов, являющихся административно-процессуальной основой для осуществления административно-надзорного производства: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»[466]; Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»[467]; Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»[468]; Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)[469]; Постановление Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 500 «О Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов и единой информационной системе по техническому регулированию[470]; Постановление Правительства РФ от 19 ноября 2008 г. № 858 «О порядке разработки и утверждения сводов правил»[471];

Нормативные правовые акты, регулирующие порядок разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, например, Постановление Правительства РФ от 16 мая 2005 г. № 303 «О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности в Российской Федерации[472].

---

[465] СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2172.

[466] СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

[467] СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

[468] СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

[469] СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

[470] СЗ РФ. 2003. № 34. Ст. 3367.

[471] СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5608.

[472] СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 2023.

2. Нормативные правовые акты, устанавливающие предметные сферы административного надзора

Предметные сферы административного надзора, в основном, устанавливаются федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. В силу этого, можно выделить виды административного надзора, о которых будет рассказано в другом параграфе данной работы.

В настоящее время предметные сферы административного надзора устанавливаются следующими нормативными правовыми актами: а) *федеральными законами*, среди них такими кодифицированными нормативными правовыми актами, как: Таможенный кодекс РФ от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ[473]; Трудовой кодекс РФ от 20 декабря 2001 г. № 197-ФЗ[474]; Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ[475]; Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ[476]; Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ[477]; Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ[478]; Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ[479]; Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ[480]; Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ[481]; Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ[482].

Федеральные законы РФ, предусматривающие осуществление административного надзора можно разделить на три большие группы.

Первая, федеральные законы в сфере обеспечения различных видов государственной и общественной безопасности: Федеральный закон РФ от 5 декабря 1998 г. № 183-ФЗ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки»[483]; Федеральный закон РФ от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопас-

[473] СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.

[474] СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 3.

[475] СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

[476] СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

[477] СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

[478] СЗ РФ. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 16.

[479] СЗ РФ. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 14.

[480] СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

[481] СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

[482] СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

[483] СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 5970.

ности дорожного движения»[484]; Федеральный закон РФ от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»[485]; Федеральный закон РФ от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»[486]; Федеральный закон РФ от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»[487]; Федеральный закон РФ от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»[488]; Федеральный закон РФ от 19 июля 1997 г. №109-ФЗ«Обезопасномобращенииспестицидамииагрохимикатами»[489]; Федеральный закон РФ от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»[490]; Федеральный закон РФ от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»[491]; Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[492]; Федеральный закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[493]; Федеральный закон РФ от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»[494]; Федеральный закон РФ от 30 марта 1999 г. № 52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»[495]; Федеральный закон РФ от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»[496]; Федеральный закон РФ от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»[497]; Федеральный закон РФ от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»[498]; Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 г. № 144-ФЗ «О противодействии экстремистской

[484] СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.
[485] СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.
[486] СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.
[487] СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.
[488] СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.
[489] СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510.
[490] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.
[491] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.
[492] СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
[493] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
[494] СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.
[495] СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.
[496] СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.
[497] СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.
[498] СЗ РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3451.

деятельности»[499]; Федеральный закон РФ от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»[500].

Вторая группа федеральных законов регулирует социально-экономические вопросы, включающие также осуществление административного надзора в установленной сфере: Федеральный закон РФ от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»[501]; Федеральный закон РФ от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации[502]; Федеральный закон РФ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»[503]; Федеральный закон РФ от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»[504]; Федеральный закон РФ от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»[505]; Федеральный закон РФ от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»[506]; Федеральный закон РФ от 22 июня 1998 г. № 86-ФЗ «О лекарственных средствах»[507]; Федеральный закон РФ от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»[508].

И наконец, третья группа федеральных законов является непосредственным объектом административного надзора — технические регламенты: Федеральный закон РФ от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»[509]; Федеральный закон РФ от 22 декабря 2008 г. № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию»[510]; Федеральный закон РФ от 27 октя-

[499] СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

[500] СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

[501] СЗ РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3434.

[502] СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

[503] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

[504] СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3805.

[505] СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

[506] СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

[507] СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3006.

[508] СЗ РФ. 2004. № 52. Ч. 1. Ст. 5270.

[509] СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 5.

[510] СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6223.

бря 2008 г. № 178-ФЗ «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей»[511]; Федеральный закон РФ от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»[512]; Федеральный закон РФ от 24 июля 2008 г. № 90-ФЗ «Технический регламент на масложировую продукцию»[513]; Федеральный закон РФ от 12 июня 2008 г. № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию»[514].

Постановлениями Правительства РФ могут, во-первых, непосредственно регулироваться отдельные виды административного надзора, например: Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации»[515]; Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 801 «Об утверждении положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов»[516]; Постановление Правительства РФ от 15 января 2001 г. № 31 «Об утверждении положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха»[517]; Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле»[518]; Постановление Правительства РФ от 31 июля 1998 г. № 880 «О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ»[519]; Постановление Правительства РФ от 31 октября 1998 г. № 1272 «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок»[520]; Постановление Правительства РФ от 31 октября 1998 г. № 1269 «Об утверждении положения о проведении семенного контроля семян лесных

[511] СЗ РФ. 2008. № 44. Ст. 4984.

[512] СЗ РФ. 2008. № 30. Ч. 1. Ст. 3579.

[513] СЗ РФ. 2008. № 26. Ст. 3009.

[514] СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2801.

[515] СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 774.

[516] СЗ РФ. 2007. № 1. Ч. 2. Ст. 259.

[517] СЗ РФ. 2001. № 4. Ст. 293.

[518] СЗ РФ. 2006. № 47. Ст. 4919.

[519] СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3916.

[520] СЗ РФ. 1998. № 45. Ст. 5521.

растений»[521]; Постановление Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации»[522]; Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2007 г. № 219 «Об утверждении положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов»[523]; Постановление Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 352 «Об утверждении положения о системе государственного учета и контроля ядерных материалов»[524]; Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 640 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов и региональному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов»[525]; Постановление Правительства РФ от 31 января 2001 г. № 74 «О государственном надзоре за мореплаванием и техническом надзоре за спортивными и прогулочными судами в Российской Федерации»[526]; и др.

Во-вторых, постановлениями Правительства РФ могут устанавливаться нормы и правила, входящие в объект административного надзора, например: Постановление Совета Министров — Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О правилах дорожного движения»[527]; Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2009 г. № 928 «Об утверждении правил организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог федерального значения»[528]; Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»[529]; Постановление Правительства РФ от 30 июня 2007 г. № 417 «Об утверждении правил пожарной безопасности в лесах»[530]; Постановление Правительства РФ

[521] СЗ РФ. 1998. № 45. Ст. 5520.

[522] СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3878.

[523] СЗ РФ. 2007. № 16. Ст. 1921.

[524] СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2188.

[525] СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4713.

[526] СЗ РФ. 2001. № 6. Ст. 579.

[527] Сборник актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

[528] СЗ РФ. 2009. № 47. Ст. 5666.

[529] СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 653.

[530] СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3432.

от 29 июня 2007 г. № 414 «Об утверждении правил санитарной безопасности в лесах»[531]; Постановление Правительства РФ от 25 октября 2006 г. № 625 «О лицензировании деятельности в области пожарной безопасности»[532]; Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2009 г. № 304 «Об утверждении правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска»[533]; Постановление Правительства РФ от 12 июня 1999 г. № 796 «Об утверждении правил допуска к управлению самоходными машинами и выдачи удостоверений тракториста-машиниста (тракториста)»[534]; Постановление Правительства РФ от 29 мая 2004 г. № 257 «Об обеспечении интересов РФ как кредитора в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве»[535]; и др.

И наконец, в-третьих, постановлениями Правительства РФ могут утверждаться технические регламенты, например, Постановление Правительства РФ от 2 октября 2009 г. № 782 «Об утверждении технического регламента о безопасности лифтов»[536]; Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2009 г. № 753 «Об утверждении технического регламента о безопасности машин и оборудования»[537]; Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 720 «Об утверждении технического регламента о безопасности колесных транспортных средств»[538]; Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2009 г. № 307 «Об утверждении технического регламента о безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков»[539]; Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 118 «Об утверждении технического регламента «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту»[540].

---

[531] СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3431.

[532] СЗ РФ. 2006. № 44. Ст. 4599.

[533] СЗ РФ. 2009. № 15. Ст. 1836.

[534] СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3759.

[535] СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2310.

[536] СЗ РФ. 2009. № 41. Ст. 4768.

[537] СЗ РФ. 2009. № 38. Ст. 4505.

[538] СЗ РФ. 2009. № 38. Ст. 4475.

[539] СЗ РФ. 2009. № 16. Ст. 1936.

[540] СЗ РФ. 2008. № 9. Ст. 854.

3. Нормативные правовые акты, регулирующие административно-правовой статус органов административного надзора

Необходимо отметить, что единственным источником в форме федерального закона, регулирующий статус органов административного надзора, является Федеральный закон РФ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»[541]. В нем разграничиваются предметы ведения и полномочия между Российской Федерацией и субъектами Федерации, в том числе по вопросам организации и деятельности государственных органов исполнительной власти.

К иным нормативным правовым актам, регулирующим административно-правовой статус органов административного надзора, относятся прежде всего указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, утверждающие положения соответствующих федеральных органах исполнительной власти и вопросы, которые отнесены к их ведению.

Так, к числу таких указов Президента РФ следует отнести: Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел РФ»[542]; Указ Президента РФ от 28 февраля 2009 года № 233 «О территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации[543]; Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы федеральной миграционной службы»[544]; Указ Президента РФ от 28 июля 2004 г. № 976 «Вопросы федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков»[545]; Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения», которым также утверждено «Положение о государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ»[546].

К числу постановлений Правительства РФ, регулирующих подобный статус органов административного надзора относятся: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении поло-

[541] СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

[542] СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149.

[543] СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1088.

[544] СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3150.

[545] СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3234.

[546] СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

жения о Федеральной антимонопольной службе»[547]; Постановление Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 204 «О государственном компетентном органе по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них» (О Госкорпорации «Росатом»)[548]; Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 года № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей природной среды[549]; Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 332 «Об утверждении положения о федеральной службе по тарифам»[550]; Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 330 «Об утверждении положения о федеральной службе страхового надзора»[551]; Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323 «Об утверждении положения о федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития»[552]; Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении положения о федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия населения»[553]; и др.

4. Нормативные правовые акты, регулирующие статус должностных лиц, реализующих полномочия административного надзора

К числу источников административного надзора, регулирующих административно-правовой статус должностных лиц, осуществляющих административно-надзорные мероприятия, относятся прежде всего федеральные законы: Федеральный закон РФ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ»[554]; Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»[555]; Федеральный закон РФ от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»[556]; Федеральный закон РФ от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должност-

[547] СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.
[548] СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1258.
[549] СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3262.
[550] СЗ РФ. 2004. № 29. Ст. 3049.
[551] СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2904.
[552] СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2900.
[553] СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899.
[554] СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
[555] СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
[556] СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

ных лиц правоохранительных органов и контролирующих органов»[557]; Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[558].

Следующим уровнем источников являются указы Президента РФ: Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009-2013 гг.)»[559]; Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»[560]; Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»[561]; Указ Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»[562].

Статус должностных лиц органов, осуществляющих административный надзор, регламентируется также постановлениями Правительства РФ: Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2008 г. № 716 «О должностных лицах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральных государственных инспекторах в области охраны окружающей среды)[563]; Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите»[564]; Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 890 «О порядке финансирования и материально-технического обеспечения мер государственной защиты, предусмотренных в отношении судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, денежное содержание которых осуществляется за счет средств федерального бюджета»[565]; Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. № 820 «О го-

[557] СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

[558] СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.

[559] СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

[560] СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

[561] СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

[562] СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 2197.

[563] СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4453.

[564] СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 158.

[565] СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 154.

сударственном пожарном надзоре»[566]; Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 305 «Об утверждении положения о государственном надзоре в области гражданской обороны»[567]; Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2005 г. № 712 «Об утверждении положения о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»[568]; Постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 946 «Об утверждении положения о государственном надзоре за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории РФ»[569]; Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2005 г. № 569 «О положении об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации»[570]; Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)»[571]; Постановление Правительства РФ от 10 ноября 2008 г. № 843 «Об утверждении положения о государственном контроле в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания»[572]; Постановление Правительства РФ от 20 августа 2009 г. № 689 «Об утверждении правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю[573]; и др.

5. Нормативные правовые акты, регулирующие процессуальные вопросы осуществления административно-надзорного производства

Общие положения, регламентирующие порядок осуществления административного надзора, закреплены в федеральных законах: Федеральный закон РФ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите

[566] СЗ РФ. 2004. № 52. Ч. 2. Ст. 5491.

[567] СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2641.

[568] СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5299.

[569] СЗ РФ. 1999. № 35. Ст. 4327.

[570] СЗ РФ. 2005. № 39. Ст. 3953.

[571] СЗ РФ. 2009. № 5. Ст. 625.

[572] СЗ РФ. 2008. № 46. Ст. 5358.

[573] СЗ РФ. 2009. № 35. Ст. 4241.

прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[574]; Федеральный закон РФ от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»[575]; Федеральный закон РФ от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[576].

В некоторых случаях процессуальные вопросы осуществления административного надзора регулируются постановлениями Правительства РФ: Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти»[577]; Постановление Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 110 «Об утверждении порядка осуществления государственного надзора в области связи»[578]; Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 116 «Об утверждении правил осуществления контроля и надзора в сфере образования»[579]; Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2009 г. № 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью»[580]; Постановление Правительства РФ от 28 октября 2009 г. № 847 «Об утверждении положения о направлении органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в органы прокуратуры проектов ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также формы и содержание сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»[581]; Постановление Правительства РФ от 28 октября

[574] СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; СЗ РФ. 2009. № 18 (ч. 1). Ст. 2140; СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3601; СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5711; СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6441.

[575] СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170.

[576] СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

[577] СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.

[578] СЗ РФ. 2005. № 10. Ст. 850.

[579] СЗ РФ. 2007. № 9. Ст. 1098.

[580] СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5824.

[581] СЗ РФ. 2009. № 44. Ст. 5244.

2009 г. № 846 «Об утверждении правил расследования причин аварий в электроэнергетике»[582]; Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. № 805 «О формировании и ведении реестра дисквалифицированных лиц»[583]; Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2001 г. № 322 «Об утверждении положения о поведении экспертизы и контроля за вывозом культурных ценностей»[584].

Вместе с тем, наибольшее число административных норм содержится в таких источниках, как административные регламенты, которые принимаются отраслевыми министерствами, а также федеральными службами и федеральными агентствами, наделенными функцией нормативно-правового регулирования.

Следует отметить, что в настоящее время действует более 50 административных регламентов, регулирующих порядок осуществления функции контроля и надзора.

Данные административные регламенты можно подразделить на несколько подгрупп: административные регламенты, регулирующие порядок исполнения функции по контролю и надзору за исполнением определенных норм и правил, то есть законодательства РФ; административные регламенты, регулирующие порядок исполнения функции по контролю и надзору за переданными государством другим субъектам полномочиями; и административные регламенты, регулирующие порядок исполнения функции по контролю и надзору в сфере обеспечения безопасности.

К числу административных регламентов, регулирующих порядок исполнения функции по контролю и надзору за исполнением действующего законодательства РФ, относятся:

1. Приказ Министерства финансов от 19 августа 2009 г. № 95н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы страхового надзора по исполнению государственной функции осуществления контроля и надзора за соблюдением субъектами страхового дела страхового законодательства, в том числе проведения проверок их деятельности на местах»[585];
2. Приказ Министерства финансов РФ от 31 декабря 2008 г. № 156н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы страхового надзора по исполнению государственной функции осуществления контроля и надзора за соблюдением страховы-

[582] СЗ РФ. 2009. № 44. Ст. 5243.

[583] СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4584.

[584] СЗ РФ. 2001. № 19. Ст. 1938.

[585] Бюллетень НА ФОИВ. № 37. 14.09.2009.

ми организациями требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части, относящейся к компетенции службы»[586];

3. Приказ Министерства финансов РФ от 31 декабря 2008 г. № 152н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы страхового надзора по исполнению государственной функции осуществления контроля и надзора за предоставлением субъектами страхового дела, в отношении которых принято решение об отзыве лицензий, сведений о прекращении их деятельности или ликвидации»[587];
4. Приказ Министерства финансов РФ от 6 ноября 2007 г. № 98н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по исполнению государственной функции органа валютного контроля»[588];
5. Приказ Министерства финансов РФ от 4 сентября 2007 г. № 75н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности»[589];
6. Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 1 декабря 2009 г. № 630 «Об утверждении Административного регламента проведения проверок Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства РФ в области персональных данных»[590];
7. Приказ Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 28 октября 2009 г. № 473 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков по исполнению государственной функции по проведению

[586] Российская газета. № 104. 10.06.2009.

[587] Бюллетень НА ФОИВ. № 17. 27.04.2009.

[588] Бюллетень НА ФОИВ. № 23. 09.06.2008.

[589] Бюллетень НА ФОИВ. № 47. 19.11.2007.

[590] Бюллетень НА ФОИВ. № 11. 15.03.2010.

проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ»[591];

8. 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»[592];
9. Приказ Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 19 мая 2009 г. № 305 «Об утверждении Административного регламента Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору во внутренних водах и в территориальном море РФ за пользованием маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок»[593];
10. Приказ Министерства внутренних дел РФ № 385, Федеральной миграционной службы № 177 от 19 мая 2009 г. «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел РФ государственной функции по контролю и надзору за соблюдением гражданами РФ и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ»[594];
11. Приказ Министерства внутренних дел РФ № 338, Федеральной миграционной службы № 97 от 30 апреля 2009 г. «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства РФ иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда»[595];

---

[591] Бюллетень НА ФОИВ. № 2. 11.01.2010.

[592] Бюллетень НА ФОИВ. № 23. 08.06.2009

[593] Бюллетень НА ФОИВ. № 10. 05.10.2009.

[594] Бюллетень НА ФОИВ. № 33. 17.08.2009.

[595] Российская газета. № 108. 17.06.2009.

12. Приказ Федеральной службы по финансовым рынкам от 13 ноября 2007 г. № 07-107/пз-н (в ред. Приказа ФСФР РФ от 20.01.2009 г. № 09-2/пз-н) «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции контроля и надзора»[596];
13. Приказ Министерства образования и науки РФ от 22 августа 2008 г. № 243 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению надзора за исполнением законодательства РФ в области образования»[597];
14. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия от 18 марта 2008 г. № 125 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора и контроля за соблюдением операторами связи требований к пропуску трафика и его маршрутизации»[598];
15. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 31 октября 2007 г. № 356 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов»[599];
16. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 31 декабря 2006 г. № 899 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания»[600];
17. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 31 декабря 2006 г. № 905 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы в сфере здравоохранения и со-

[596] Бюллетень НА ФОИВ. № 7. 18.02.2008; Бюллетень НА ФОИВ. № 15. 13.04.2009.

[597] Бюллетень НА ФОИВ. № 47. 24.11.2008.

[598] Бюллетень НА ФОИВ. № 34. 25.08.2008.

[599] Бюллетень НА ФОИВ. № 11. 17.03.2008.

[600] Российская газета. № 75. 11.04.2007.

циального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи»[601];

18. Приказ Министерства образования и науки РФ от 13 декабря 2006 г. № 313 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам по исполнению государственной функции по осуществлению контроля в сфере правовой охраны и использования результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет федерального бюджета»[602];
19. Приказ Министерства информационных технологий и связи РФ от 25 мая 2006 г. № 68 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по осуществлению лицензирования деятельности в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением установленных лицензионных требований и условий»[603].

К числу административных регламентов, регулирующих порядок исполнения функции по контролю и надзору за переданными государством другим субъектам полномочиями, относятся:

1. Приказ Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 16 февраля 2009 г. № 65 «Об утверждении Административного регламента Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[604];
2. Приказ Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

[601] Российская газета. № 60. 23.03.2007.

[602] Бюллетень НА. ФОИВ. № 10. 05.03.2007.

[603] Бюллетень НА ФОИВ. № 24. 12.06.2006.

[604] Бюллетень НА ФОИВ. № 27. 06.07.2009.

от 16 февраля 2009 г. № 66 «Об утверждении Административного регламента Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по выполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также должностными лицами и гражданами установленных требований в области гражданской обороны»[605];

3. Приказ Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 1 октября 2007 г. № 517 (в ред. Приказа МЧС РФ от 14.11.2008 г. № 688) «Об утверждении Административного регламента Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности»[606].
4. Приказ Министерства образования и науки РФ от 21 января 2009 г. № 8 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению надзора за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов РФ по вопросам полномочий РФ в области образования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ»[607];
5. Приказ Министерства образования и науки РФ от 21 января 2009 г. № 9 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению надзора за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ полномочий РФ в области образования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ»[608].

---

[605] Бюллетень НА ФОИВ. № 26. 29.06.2009.

[606] Бюллетень НА ФОИВ. № 52. 24.12.2007; Бюллетень НА ФОИВ. № 4. 26.01.2009.

[607] Бюллетень НА ФОИВ. № 25. 22.06.2009.

[608] Бюллетень НА ФОИВ. № 19. 11.05.2009.

6. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 31 октября 2008 г. № 290 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению контроля и надзора за исполнением органами государственной власти субъектов РФ переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области водных отношений с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий»[609];
7. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 5 декабря 2007 г. № 415 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по осуществлению контроля и надзора за действиями субъектов оптового рынка в части установления случаев манипулирования ценами на электрическую энергию (мощность) на оптовом рынке электрической энергии (мощности)»[610].

К числу административных регламентов, регулирующих порядок исполнения функции по контролю и надзору в сфере обеспечения безопасности, относятся:

1. Приказ Министерства внутренних дел РФ от 2 марта 2009 г. № 185 (в ред. Приказа МВД РФ от 31.12.2009 № 1023) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения»[611];
2. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 25 декабря 2009 г. № 1038н «Об утверждении Административного регламента Федерального медико-биологического агентства по исполнению государственной функции по организации и осуществлению государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях»[612];

---

[609] Бюллетень НА ФОИВ. № 13. 30.03.2009.

[610] Бюллетень НА ФОИВ. № 12. 24.03.2008.

[611] Российская газета. № 122. 07.07.2009; Российская газета. № 24. 05.02.2010.

[612] Официально опубликован не был. Зарегистрирован в Минюсте РФ 17.02.2010 г. № 16446.

3. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 15 декабря 2009 г. № 413 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления)»[613];
4. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 12 ноября 2009 г. № 373 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за горноспасательными работами в части, касающейся состояния и готовности подразделений горноспасательных частей к ликвидации аварий на обслуживаемых предприятиях»[614];
5. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 26 августа 2008 г. № 192 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов»[615];
6. Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 21 августа 2009 г. № 384 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна при осуществлении их закупок для государственных нужд, при поставке (закладке) зерна, крупы в государственный резерв, при их хранении в составе государственного резерва и транспортировке, при их ввозе (вывозе) на территорию РФ»[616];

---

[613] Документ опубликован не был. Зарегистрирован в Минюсте РФ 18.02.2010 г. № 16453.

[614] Бюллетень НА ФОИВ. № 13. 29.03.2010.

[615] Бюллетень НА ФОИВ. № 45. 10.11.2008.

[616] Бюллетень НА ФОИВ. № 9. 01.03.2010.

7. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 30 октября 2008 г. № 280 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах»[617];
8. 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»[618];
9. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 23 октября 2008 г. № 266 «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 при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов в организациях, ведущих взрывные работы с использованием взрывчатых материалов промышленного назначения»[619];
10. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 26 декабря 2007 г. № 803 «Об утверждении Административного регламента Федерального медико-биологического агентства по исполнению государственной функции по осуществлению контроля и надзора в сфере медицинского обеспечения и санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности при проведении водолазных и кессонных работ»[620];
11. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия от 4 декабря 2007 г.

[617] Бюллетень НА ФОИВ. № 14. 06.04.2009.

[618] Бюллетень НА ФОИВ. № 5. 02.02.2009

[619] Бюллетень НА ФОИВ. № 24. 15.06.2009.

[620] Бюллетень НА ФОИВ. № 13. 31.03.2008.

№ 414 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора за соблюдением пользователями радиочастотным спектром порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля»[621];

12. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 19 декабря 2007 г. № 658 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законных и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и соблюдения правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг»[622];
13. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 31 декабря 2006 г. № 906 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности организаций, осуществляющих производство, оборот и использование изделий медицинского назначения»[623];
14. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 31 декабря 2006 г. № 893 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека исполнения государственной функции по осуществлению санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через государственную границу РФ»[624].

---

[621] Бюллетень НА ФОИВ. № 20. 19.05.2008.

[622] Бюллетень НА ФОИВ. № 7. 18.02.2008.

[623] Бюллетень НА ФОИВ. № 24. 11.06.2007.

[624] Бюллетень НА ФОИВ. № 9. 26.02.2007.

6. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок обжалования действий (бездействия) и решений органов и должностных лиц, осуществляющих административный надзор

К таким нормативно-правовым актам относятся: Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ[625]; Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ[626]; Федеральный закон РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан РФ»[627]; Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»[628].

7. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок применения мер административного принуждения по результатам административного надзора

Здесь следует указать такие нормативно-правовые акты: Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ[629]; Федеральный закон РФ от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»[630]; Постановление Правительства РФ от 18 декабря 2003 г. № 759 «Об утверждении правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации»[631].

8. Нормативные правовые акты, устанавливающие ответственность должностных лиц, осуществляющих административный надзор

С практической точки зрения реализация ответственности должностных лиц, осуществляющих административный надзор, имеет существенные проблемы. При наличии необходимой законодательной базы отсутствуют четкие правовые механизмы привлечения виновных лиц к юридической ответственности за нарушения закона при осуществлении административного надзора.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзо-

---

625 СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

626 СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

627 СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

628 Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

629 СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

630 СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3430.

631 СЗ РФ. 2003. № 51. Ст. 4990.

ра) и муниципального контроля» к числу основных принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей относится принцип ответственности органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства РФ при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля[632].

Согласно ст. 19 данного федерального закона орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, их должностные лица в случае ненадлежащего исполнения соответствующих функций, служебных обязанностей, совершения противоправных действий (бездействия) при проведении проверки несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Таким образом, из содержания статьи вытекает, что ответственность наступает в трех установленных случаях:

1) ненадлежащего исполнения функций по контролю и надзору;
2) ненадлежащего исполнения служебных обязанностей;
3) совершения противоправных действий (бездействия) при проведении проверки. Рассмотрим подробно все три процессуальных основания наступления ответственности должностных лиц, осуществляющих административный надзор.

1. Правовое регулирование порядка реализации функций по контролю и надзору осуществляется с помощью административных регламентов[633]. При разработке административных регламентов федеральный орган исполнительной власти предусматривает оптимизацию (повышение качества) исполнения государственных функций, в том числе путем

[632] Пункт 7 ст. 3 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» // Российская газета. № 4823. 30 декабря 2008 г.; в ред. Федерального закона от 28 апреля 2009 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в ст. 1 и 27 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. № 4900. 30 апреля 2009 г.

[633] См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9.02.2008 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; 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.

фиксирования ответственности должностных лиц за соблюдение ими требований административных регламентов при выполнении административных процедур или административных действий.

Тем самым, каждый административный регламент по исполнению функций по контролю и надзору должен содержать пять разделов:

а) общие положения;

б) требования к порядку исполнения государственной функции;

в) административные процедуры;

г) порядок и формы контроля за исполнением государственной функции;

д) порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции.

При этом раздел, касающийся порядка и формы контроля за исполнением государственной функции включает наряду с другими подразделами, подраздел с названием «ответственность государственных служащих федерального органа исполнительной власти и иных должностных лиц за решения и действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) в ходе исполнения государственной функции».

При изучении этой проблемы нами было проанализировано более 100 действующих административных регламентов (в том числе на уровне субъектов РФ), устанавливающих порядок осуществления функции по контролю и надзору, однако ни в одном из них не описывается ответственность, которой подлежат должностные лица, а главное за какие нарушения при проведении государственного контроля или административного надзора может привлекаться должностное лицо. Во всех случаях федеральные органы исполнительной власти ограничиваются ничего не значащей бланкетной формулировкой о том, что должностные лица несут ответственность в соответствии с действующим законодательством РФ либо несут ответственность на основании закона о государственной гражданской службе, трудового законодательства и законодательства об административных правонарушениях.

Следовательно, абсолютно не ясно, что же должны нарушить должностные лица для того, чтобы они могли быть привлечены к юридической ответственности. При этом следует констатировать, что такой пробел выгоден прежде всего самим контролирующим и надзирающим должностным лицам.

2. Служебные обязанности представляют собой нормативные установления, в соответствии с которыми должностное лицо (а фактически

всегда — это государственный служащий), осуществляет свою профессиональную деятельность по исполнению возложенных на него функций и полномочий. Служебные обязанности обычно закрепляются в двух правовых актах: должностном регламенте и служебном контракте. При этом должностной регламент является неотъемлемой частью служебного контракта, так как нормативно закрепляет круг полномочий по конкретной должности.

В соответствии с ч. 1 ст. 47 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа[634]. В должностной регламент включаются, в частности должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы.

Как установлено в ч. 1 ст. 23 указанного закона, под служебным контрактом понимается соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

Тем самым, как отмечается некоторыми учеными, «правовая (юридическая) ответственность гражданского служащего представляет собой сложное многоаспектное явление и наступает за неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностных обязанностей и несоблюдение служебной дисциплины, за нарушение законности и правопорядка, прав и свобод человека и гражданина и по иным установленным законодательством основаниям»[635].

Здесь обнаруживается ряд существенных проблем. Во-первых, должностные регламенты и служебные контракты не находятся в открытом доступе. Поэтому лицам, в отношении которых осуществляются

---

[634] СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

[635] См.: Служебное право (Государственная гражданская служба): учебное пособие / Общ. ред. Барциц И.Н., рук. авт. колл. Игнатов В.Г. М.: ИКЦ «МарТ», 2007. С. 328.

контрольно-надзорные мероприятия, не могут в полной мере дать правовую оценку действиям данных лиц, а это означает невозможность эффективной защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Во-вторых, за ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей должностное лицо может быть привлечено к дисциплинарной ответственности лишь вышестоящим должностным лицом, то есть существует возможность укрывательства незаконных и неправомерных действий и принимаемых решений со стороны руководства государственных контрольно-надзорных органов. В-третьих, должностные регламенты могут не состыковаться с административными регламентами, устанавливающими порядок осуществления функций по контролю и надзору. Данное противоречие может быть использовано для чрезмерного административного усмотрения в контрольно-надзорной деятельности.

3. Совершение противоправных действий (бездействия) при проведении проверки подразумевает наличие умысла у должностного лица, осуществляющего контрольно-надзорные мероприятия. В этом случае, в зависимости от последствий, должностное лицо может быть привлечено либо к административной, либо к уголовной ответственности.

Вместе с тем, противоправность действий (бездействия) опять же устанавливается из несоблюдения должностным лицом административных регламентов и должностных регламентов, что возвращает нас к тем проблемам, отмеченным в первых двух основаниях наступления юридической ответственности. Поэтому значительной проблемой является доказывание по административным и уголовным делам наличия властных полномочий у должностного лица в рамках административно-надзорного производства.

Рассматривая законодательство субъектов РФ, устанавливающее порядок осуществления административного надзора, следует указать на отсутствие системных подходов в этой сфере правового регулирования.

Однако анализ более 2000 нормативных правовых актов субъектов РФ позволяет сделать вывод о возможности применения определенной классификации источников административного надзора на уровне субъектов РФ.

1. Первый уровень составляют нормативные правовые акты, регулирующие общие требования к осуществлению регионального административного надзора.

Лишь в немногих субъектах были приняты законы, регулирующие общие вопросы осуществления регионального административного надзора.

Например, Закон Республики Коми от 6 июля 2009 г. № 66-РЗ «О некоторых вопросах в области организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территории Республики Коми»[636]; Закон Хабаровского края от 29 июля 2009 г. № 263 «О порядке организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Хабаровском крае»[637]; Закон Брянской области от 31 декабря 2009 г. № 117-З «О некоторых вопросах в сфере организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территории Брянской области»[638].

В некоторых субъектах РФ по общим вопросам осуществления регионального административного надзора принимаются нормативные правовые акты в форме указов главы субъекта Федерации. Например, Указ Президента Удмуртской Республики от 22.09.2009 г. № 239 «О создании межведомственной республиканской комиссии по совершенствованию организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Удмуртской Республике»[639]; Указ губернатора Пермского края от 29 декабря 2009 г. № 70 «Об организации и осуществлении регионального государственного контроля (надзора) на территории Пермского края»[640]; Распоряжение губернатора Московской области от 18 февраля 2010 г. № 60-РГ «О некоторых мерах по упорядочиванию осуществления регионального контроля (надзора) за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства»[641]; Постановление губернатора Самарской области от 16 июля 2009 г. № 76 «О мерах по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) на территории Самарской области»[642]; Указ мэра Москвы от 10 февраля 2009 г. № 8-УМ «Об организации регионального государственного контроля (надзора) в городе Москве в 2009 г.»[643]

---

636 СПС «КонсультантПлюс».

637 СПС «КонсультантПлюс».

638 СПС «КонсультантПлюс».

639 СПС «Гарант».

640 СПС «Гарант».

641 СПС «Гарант».

642 СПС «Гарант».

643 СПС «Гарант».

Важное значение имеют нормативные правовые акты, устанавливающие перечень государственных органов и их должностных лиц, наделенных полномочиями на осуществление регионального административного надзора, например: Постановление губернатора Кемеровской области от 24 ноября 2009 г. № 59-пг «Об исполнительных органах государственной власти Кемеровской области, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора)[644]; Постановление губернатора Магаданской области от 22 октября 2009 г. № 138-п «Об утверждении перечня органов исполнительной власти Магаданской области, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора)[645]; Постановление губернатора Саратовской области от 3 июня 2009 г. № 48 «Вопросы организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) на территории области» (вместе с «перечнем органов исполнительной власти области, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора)[646].

2. Нормативные правовые акты, устанавливающие предметные сферы административного надзора.

В свою очередь данные нормативные правовые акты, можно сгруппировать в две подгруппы: нормативные правовые акты, устанавливающие конкретный вид административного надзора и нормативные правовые акты, регулирующие различные вопросы, в том числе включающие и осуществление административного надзора.

2.1 Нормативные правовые акты, устанавливающие конкретные виды регионального административного надзора.

К таким видам регионального административного надзора относятся:

- административный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники: Закон Нижегородской области от 30 ноября 2007 г. № 161-З «О государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Нижегородской области»647; Закон Республики Дагестан от 16.07.2008 г. № 36 «О государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Республике

[644] СПС «Гарант».

[645] СПС «Гарант».

[646] Саратовская областная газета. № 96 (2344). 10.06.2009.

[647] Нижегородские новости. № 280 (3882). 08.12.2007.

Дагестан»648; Закон Новгородской области от 2 марта 2009 г. № 478-ОЗ «О государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Новгородской области»649; Закон Орловской области от 13 июля 2007 г. № 687-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Орловской области в сфере государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники»650; Закон Рязанской области от 21 марта 2007 г. № 36-ОЗ «О государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Рязанской области» и др.

- административный надзор в сфере благоустройства территорий субъекта Российской Федерации: Закон Нижегородской области от 2 августа 2007 г. № 88-З «О государственном надзоре в сфере благоустройства на территории Нижегородской области»651; Закон Костромской области от 24 апреля 2008 г. № 292-4-ЗКО «О государственном административно-техническом надзоре на территории Костромской области»652; Закон Московской области от 30 ноября 2004 г. № 161/2004-ОЗ «О государственном административно-техническом надзоре и административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства, содержания объектов и производства работ на территории Московской области» (в ред. от 31.03.2010 г. № 30/2010-ОЗ)653 и др.
- административный надзор в сфере качества пищевых продуктов: Закон Республики Алтай от 11.10.2000 г. № 18-15 «Об организации контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов»654 и др.
- государственный архитектурно-строительный надзор (административный надзор): Закон Республики Мордовия от 8 июня 1999 г. № 32-З (в ред. Закона РМ от 05.06.2003 г. № 25-З) «О государственном архитектурно-строительном надзоре в Республике

648 Дагестанская правда. № 213-214. 18.07.2008.

649 Новгородские новости. № 24. 07.03.2009.

650 СПС «КонсультантПлюс».

651 Нижегородские новости. № 146 (3798). 11.08.2007.

652 СПС «КонсультантПлюс».

653 Ежедневные Новости. Подмосковье. № 231. 04.12.2004.

654 Ведомости Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай. 2000. № 18 (43).

Мордовия»[655]; Закон Московской области от 6 ноября 1997 г. № 56/97-ОЗ «О государственном архитектурно-строительном надзоре Московской области»[656]; Закон Орловской области от 7 декабря 1999 г. № 135-ОЗ «О государственном архитектурно-строительном надзоре в Орловской области»[657] и др.

- административный надзор в сфере предпринимательской деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов соответствующих лицензионных требований: Указ Главы Республики Мордовия от 15 декабря 2009 г. № 255-УГ «О порядке организации и осуществления Министерством экономики Республики Мордовия регионального государственного контроля (надзора) за соблюдением индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами при осуществлении ими предпринимательской деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов соответствующих лицензионных требований»[658] и др.
- административный надзор в сфере ветеринарии: Постановление губернатора Вологодской области от 22 марта 2010 г. № 127 «Об утверждении Порядка организации и осуществления регионального государственного ветеринарного контроля и надзора на территории Вологодской области»[659] и др.
- административный надзор в сфере лесного хозяйства: Постановление губернатора Вологодской области от 17 августа 2009 г. № 310 «Об утверждении порядка организации и осуществления регионального государственного лесного контроля и надзора на территории Вологодской области»[660] и др.
- административный надзор в сфере защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление губернатора Мурманской области от 12 ноября 1999 г. № 464-ПГ «Об утверждении положения о государственном надзоре и контроле в области защиты населения и территории Мурманской области от чрезвычайных ситуаций природного и тех-

[655] СПС «КонсультантПлюс».

[656] СПС «КонсультантПлюс».

[657] СПС «КонсультантПлюс».

[658] СПС «Гарант».

[659] СПС «Гарант».

[660] СПС «Гарант».

ногенного характера»[661]; Постановление Администрации Псковской области от 21.01.2000 г. № 12 «О государственном надзоре и контроле в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Псковской области»[662] и др.

2.2. Нормативные правовые акты, регулирующие различные вопросы, в том числе предусматривающие и осуществление регионального административного надзора.

Данные нормативные правовые акты субъектов РФ подразделяются в зависимости от сферы реализации административного надзора.

Так, в субъектах РФ действуют нормативные правовые акты, предусматривающие осуществление регионального административного надзора:

- в сфере регулирования производства и оборота алкогольной продукции: Закон Нижегородской области от 1 июня 2005 г. № 67-З «О лицензировании розничной продажи алкогольной продукции на территории Нижегородской области»[663]; Закон Забайкальского края от 11 февраля 2009 г. № 149-ЗЗК «О регулировании розничной продажи алкогольной продукции, государственном контроле в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об основах профилактики»[664]; Закон Астраханской области от 22 июня 2006 г. № 30/2006-ОЗ «О государственном регулировании производства и оборота спиртосодержащей и алкогольной продукции на территории Астраханской области»[665]; Закон Вологодской области от 21 июня 2003 г. № 913-ОЗ «Об организации контроля за качеством и оборотом алкогольной продукции на территории Вологодской области» (в ред. зак. От 19.12.2004 г. № 1138-ОЗ)[666] и др.
- в сфере регулирования цен и тарифов: Закон Нижегородской области от 22 августа 1997 г. № 87-З «О государственном регулировании цен и тарифов в Нижегородской области»[667] и др.

---

[661] СПС «Гарант».

[662] Сборник законодательства Псковской области. № 20. 2000.

[663] Нижегородские новости. № 102 (3274). 08.06.2005.

[664] СПС «КонсультантПлюс».

[665] СПС «КонсультантПлюс».

[666] СПС «КонсультантПлюс».

[667] Нижегородские новости. № 166 (1399). 03.09.1997.

- в сфере охраны труда: Закон Нижегородской области от 3 февраля 2010 г. № 9-З «Об охране труда в Нижегородской области»[668]; Закон Республики Алтай от 12.11.2003 г. № 15-10 «Об охране труда в Республике Алтай»[669]; Закон Республики Калмыкия от 28.02.2003 г. № 288-II-З (в ред. от 22.02.2007 г.) «Об охране труда в Республике Калмыкия»[670]; Закон Республики Мордовия от 21 сентября 1998 г. № 38 «Об охране труда в Республике Мордовия»[671]; Закон Камчатского края от 15.09.2008 г. № 115 «Об охране труда в Камчатском крае»[672]; Закон Хабаровского края от 29.11.2000 г. № 263 «Об охране труда в Хабаровском крае»[673]; Закон Воронежской области от 10 апреля 2000 г. № 155-II-ОЗ «Об охране труда в Воронежской области»[674]; Закон Кировской области от 3 марта 2008 г. № 221-ЗО «Об охране труда в Кировской области»[675]; Закон Курганской области от 03.03.2008 г. № 336 «О внутриведомственном государственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права»[676]; Закон Пензенской области от 16 сентября 1999 г. № 165-ЗПО «Об охране труда в Пензенской области»[677] и др.
- в сфере градостроительства: Закон Нижегородской области от 8 апреля 2008 г. № 37 «Об основах регулирования градостроительной деятельности на территории Нижегородской области»[678]; Закон Республики Адыгея от 24 июля 2009 г. № 280 «О градостроительной деятельности»[679]; Закон Республики Ингушетия от 3 декабря 2009 г. «О градостроительной деятельности в Республике Ингушетия»[680]; Закон Карачаево-Черкесской Республики от 1 марта 2010 г.

---

668 Нижегородские новости. № 24 (4396). 11.02.2010.

669 СПС «КонсультантПлюс».

670 СПС «КонсультантПлюс».

671 СПС «КонсультантПлюс».

672 СПС «КонсультантПлюс».

673 СПС «КонсультантПлюс».

674 СПС «КонсультантПлюс».

675 СПС «КонсультантПлюс».

676 СПС «КонсультантПлюс».

677 СПС «КонсультантПлюс».

678 Нижегородские новости. № 73 (3965). 19.04.2008.

679 Советская Адыгея. № 149. 04.08.2009.

680 СПС «КонсультантПлюс».

№ 11-Р «Об отдельных вопросах градостроительной деятельности в Карачаево-Черкесской Республике»[681]; Закон Калининградской области от 16 февраля 2009 г. № 321 «О градостроительной деятельности на территории Калининградской области»[682]; Закон Пензенской области от 14 ноября 2006 г. № 1164-ЗПО «Градостроительный устав Пензенской области»[683]; Закон Рязанской области от 25 декабря 2002 г. № 85-ОЗ «Градостроительный кодекс Рязанской области»[684]; Закон Еврейской автономной области от 16 июля 2004 г. № 306-ОЗ «Градостроительный устав Еврейской автономной области»[685]; Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 20 июня 2000 г. № 23-ЗАО «Градостроительный устав Ямало-Ненецкого автономного округа»[686] и др.

- в финансовой сфере: Закон Нижегородской области от 9 марта 2010 г. № 36-З «О государственном финансовом контроле в Нижегородской области»[687] и др.
- в сфере ветеринарии: Закон Нижегородской области от 1 февраля 2007 г. № 10-З «О ветеринарии в Нижегородской области»[688]; Закон Республики Башкортостан от 03.03.1994 г. № ВС-22/43 (в ред. от 29.12.2007 г.) «О ветеринарии»[689]; Закон Приморского края от 11 мая 2005 г. № 248-КЗ «О ветеринарии в Приморском крае»[690]; Закон Волгоградской области от 13 сентября 1999 г. № 308-ОД «О ветеринарии» (с посл. изм. от 29.12.2005 г. № 1161-ОД)[691]; Закон Воронежской области от 25 февраля 2010 г. № 8-ОЗ «О пчеловодстве»[692]; Закон Пензенской области от 21 апреля 2005 г. № 796-ЗПО «О ветеринарии в Пензенской области»[693]; Закон

681 СПС «КонсультантПлюс».

682 СПС «КонсультантПлюс».

683 СПС «КонсультантПлюс».

684 СПС «КонсультантПлюс».

685 СПС «КонсультантПлюс».

686 Красный Север. 2000. 21 июля. Спецвыпуск.

687 Нижегородские новости. № 42 (4414). 12.03.2010.

688 Нижегородские новости. № 25 (3677). 10.02.2007.

689 СПС «КонсультантПлюс».

690 СПС «КонсультантПлюс».

691 СПС «КонсультантПлюс».

692 СПС «КонсультантПлюс».

693 СПС «КонсультантПлюс».

Томской области от 12 октября 2005 г. № 182-ОЗ «Об обеспечении эпизоотического и ветеринарно-санитарного благополучия в Томской области»[694]; Закон Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 304 «О ветеринарии в Тюменской области»[695]; Закон Ярославской области от 4 декабря 2006 г. № 88-З «О ветеринарии в Ярославской области»[696] и др.

- в сфере охраны атмосферного воздуха: Закон Нижегородской области от 2 марта 2007 г. № 25-З «Об охране атмосферного воздуха»[697]; Закон Республики Ингушетия от 7 мая 2009 г. № 20-РЗ «Об охране атмосферного воздуха в Республике Ингушетия»[698] и др.
- в сфере обеспечения экологической безопасности: Закон Нижегородской области от 10 сентября 1996 г. № 45-З «Об экологической безопасности»[699]; Закон Костромской области от 4 марта 2010 г. № 589-4-ЗКО «Об обеспечении экологической безопасности на территории Костромской области»[700]; Закон Воронежской области от 12 марта 2008 г. № 2-ОЗ «О животном мире на территории Воронежской области»[701]; Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 24 июля 2009 г. № 325 «Об осуществлении в Кемеровской области государственного экологического контроля»[702]; Закон Тамбовской области от 20 ноября 1998 г. № 39-З «О радиационной безопасности в Тамбовской области»[703]; Закон Челябинской области от 29 января 2009 г. № 357-ЗО «О регулировании отношений в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, водных биологических ресурсов на территории Челябинской области»[704]; Закон Тульской области от 8 мая 2008 г. № 995-ЗТО «О животном мире»[705] и др.

---

694 СПС «КонсультантПлюс».

695 СПС «КонсультантПлюс».

696 СПС «КонсультантПлюс».

697 Нижегородские новости. № 41 (3693). 10.03.2007.

698 СПС «КонсультантПлюс».

699 Нижегородские новости. № 117 (1162). 18.09.1996.

700 СПС «КонсультантПлюс».

701 СПС «КонсультантПлюс».

702 СПС «Гарант».

703 СПС «КонсультантПлюс».

704 СПС «КонсультантПлюс».

705 Тульские известия. № 92. 15.05.2008.

- в сфере охраны недр: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 1 марта 2010 г. № 20-ЗАО «О недропользовании в Ямало-Ненецком автономном округе»[706].
- в сфере лесного хозяйства: Закон Республики Башкортостан от 15 ноября 2007 г. «О регулировании лесных отношений в Республике Башкортостан»[707].
- в сфере охраны водных объектов: Постановление Правительства Республики Башкортостан от 29.12.2007 г. № 395 «Об утверждении перечная объектов, подлежащих региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов на территории Республики Башкортостан»[708]; Постановление Правительства Пермского края от 22.12.2008 г. № 761-п «Об утверждении Правил пользования водными объектами, расположенными на территории Пермского края, для плавания на маломерных судах»[709]; Закон Костромской области от 29 февраля 2008 г. 3267-4-ЗКО «О регулировании водных отношений на территории Костромской области»[710]; Закон Липецкой области от 11 июня 2002 г. № 3-ОЗ «О питьевой воде и питьевом водоснабжении»[711]; Постановление Администрации Сахалинской области от 12 июня 2007 г. № 140-па «О государственном экологическом контроле, государственном геологическом контроле и региональном государственном контроле и надзоре за использованием и охраной водных объектов на территории области»[712]; Закон Тюменской области от 19 декабря 2006 г. № 523 «О регулировании водных отношений в Тюменской области»[713]; Закон Челябинской области от 28 августа 2008 г. № 292-ЗО «О регулировании водных отношений в Челябинской области»[714] и др.
- в сфере охраны окружающей среды: Закон Республики Бурятия от 25.11.2005 г. № 1348-III «Об охране окружающей среды в Республике

---

[706] СПС «КонсультантПлюс».

[707] Республика Башкортостан. № 233 (26466). 29.11.2007.

[708] Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан». 12.02.2008. № 3. Ст. 208.

[709] СПС «Гарант».

[710] СПС «КонсультантПлюс».

[711] СПС «КонсультантПлюс».

[712] СПС «Гарант».

[713] СПС «КонсультантПлюс».

[714] Южноуральская панорама. № 168. 10.09.2008.

Бурятия»[715]; Закон Карачаево-Черкесской Республики от 14.05. 2007 г. № 24-РЗ «Об охране окружающей среды в Карачаево-Черкесской Республике»[716]; Закон Республики Северная Осетия — Алания от 22 октября 2007 г. № 51-РЗ «Об охране окружающей природной среды»[717]; Закон Камчатского края от 4.07.2008 г. № 85 «Об охране окружающей среды в Камчатском крае»[718]; Закон Архангельской области от 25 июня 2005 г. № 66-4-ОЗ «Об охране окружающей среды на территории Архангельской области»[719]; Закон Калининградской области от 27 февраля 1996 г. № 38 «Об охране и рациональном использовании янтаря на территории Калининградской области» (в ред. зак. от 12.07.2006 г. № 42)[720]; Закон Свердловской области от 20 марта 2006 г. № 12-ОЗ «Об охране окружающей среды на территории Свердловской области»[721]; Закон Еврейской автономной области от 27 июля 2005 г. № 522-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях»[722] и др.

- в сфере обеспечения санитарной безопасности: Закон Республики Бурятия от 26 марта 2005 г. № 1054-III «Об обеспечении эпизоотического и ветеринарно-санитарного благополучия в Республике Бурятия»[723]; Закон Республики Тыва от 13 июля 2006 г. № 1875 ВХ-1 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения Республики Тыва»[724]; Закон Костромской области от 16 мая 2007 г. № 2864 «О продовольственной безопасности Костромской области»[725]; Закон Рязанской области от 12 января 1999 г. № 6-ОЗ «О защите растений от вредителей, болезней и сорняков на территории Рязанской области»; Закон Тюменской области от 25 июля 1997 г. № 100 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения Тюменской области»[726] и др.

---

[715] Приложение «Официальный вестник» к газете «Бурятия» от 29.11.2005 г. № 50 (351).

[716] СПС «КонсультантПлюс».

[717] СПС «КонсультантПлюс».

[718] СПС «КонсультантПлюс».

[719] СПС «КонсультантПлюс».

[720] СПС «КонсультантПлюс».

[721] СПС «КонсультантПлюс».

[722] СПС «КонсультантПлюс».

[723] СПС «КонсультантПлюс».

[724] СПС «КонсультантПлюс».

[725] СПС «КонсультантПлюс».

[726] СПС «КонсультантПлюс».

- в сфере охоты и охотничьего хозяйства: Закон Республики Калмыкия «Об охоте и охотничьем хозяйстве» от 2 марта 1995 г. (в ред. от 22.09.2003 г.)[727]; Закон Воронежской области от 25 февраля 2010 г. № 11-ОЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов на территории Воронежской области»[728]; Закон Самарской области от 7 апреля 2000 г. № 12-ГД «Об охоте и охотничьем хозяйстве в Самарской области»[729]; Закон Еврейской автономной области от 26 ноября 2008 г. № 408-ОЗ «Об охоте»[730] и др.
- в сфере образования: Закон Республики Калмыкия от 21 декабря 2007 г. № 396-III-З «Об образовании в Республике Калмыкия»[731]; Приказ Минобразования Республики Коми от 26 января 2009 г. № 19 «Об утверждении нормативных документов, регламентирующих проведение государственного контроля качества образования в образовательных учреждениях Республики Коми»[732]; Закон Свердловской области от 16 июля 1998 г. № 26-ОЗ «Об образовании в Свердловской области»[733]; Закон Томской области от 12 ноября 2001 г. № 119-ОЗ «Об образовании в Томской области»[734] и др.
- в сфере здравоохранения: Закон Владимирской области от 23 сентября 2008 г. № 145-ОЗ «О здравоохранении во Владимирской области»[735] др.
- в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Республики Калмыкия от 11 июня 1996 г. № 45-I-З (в ред. от 25.04.2005 г.) «О защите населения и территорий Республики Калмыкия от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[736]; Постановление Главы Администрации Архангельской области от 4 ноября 2002 г. № 202 «О государственном надзоре и контроле за выполнением мероприятий гражданской обороны и защиты населения и территорий

[727] СПС «КонсультантПлюс».

[728] СПС «КонсультантПлюс».

[729] Волжская коммуна. 2000. 14 апреля.

[730] СПС «КонсультантПлюс».

[731] СПС «КонсультантПлюс».

[732] СПС «Гарант».

[733] СПС «КонсультантПлюс».

[734] СПС «КонсультантПлюс».

[735] СПС «КонсультантПлюс».

[736] СПС «КонсультантПлюс».

от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Архангельской области»[737]; Закон Ярославской области от 7 апреля 2003 г. № 19-з «О защите населения и территорий Ярославской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[738] и др.

- в сфере охраны культурного наследия (памятников истории и культуры): Закон Архангельской области от 15 февраля 2010 г. № 132-10-ЗО «О регулировании отношений в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ на территории Архангельской области»[739]; Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 79-ОЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ расположенных на территории Новосибирской области»[740].

3. Нормативные правовые акты, регулирующие административно-правовой статус органов и должностных лиц, реализующих полномочия административного надзора, а также процессуальные вопросы осуществления административно-надзорного производства.

Законами субъектов РФ может устанавливаться система государственных исполнительных органов, в которую включаются органы исполнительной власти, осуществляющие административный надзор. К примеру, в соответствии с Законом Республики Адыгея от 24 октября 2007 г. «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея»[741] в систему органов исполнительной власти Республики Адыгея входят Службы, осуществляющие на основе единоначалия преимущественно функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

Кроме законов, правовой статус органов и должностных лиц, осуществляющих административный надзор, может регулироваться нормативными правовыми актами государственных исполнительных органов субъекта РФ и руководителем субъекта РФ.

Примерами таких нормативных правовых актов могут быть: Указ Президента Республики Бурятия от 22 мая 2006 г. № 263 «О служ-

[737] СПС «Гарант».

[738] СПС «КонсультантПлюс».

[739] СПС «КонсультантПлюс».

[740] СПС «КонсультантПлюс».

[741] Ведомости Республики Адыгея. 2007. № 11. Ст. 975.

бе государственного строительного надзора Республики Бурятия»[742]; Постановление губернатора Ульяновской области от 21 августа 2009 г. № 59 «Об утверждении Порядка организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) в сфере регулирования цен (тарифов)»[743]; Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 13.08.2007 г. № 141 «О положении об Управлении государственных инспекций по надзору за строительством зданий сооружений и эксплуатацией жилищного фонда Республики Адыгея»[744]; Постановление Правительства Республики Алтай от 21.12.2006 г. № 308 (в ред. 02.03.2007) «Об утверждении положения об Инспекции Республики Алтай по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники»[745]; Постановление Правительства Республики Алтай от 26.12.2000 г. № 355 «Об образовании государственной жилищной инспекции Республики Алтай»[746]; Постановление Правительства Республики Башкортостан от 20 июля 2007 г. № 201 «Об утверждении положения об Инспекции государственного строительного надзора Республики Башкортостан»[747]; Постановление Правительства Республики Тыва от 16 апреля 2008 г. № 233 «Об утверждении перечней должностных лиц службы по надзору в сфере использования и охраны природных ресурсов Республики Тыва, осуществляющих государственный экологический контроль, государственный региональный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов, государственный лесной контроль и надзор, государственный геологический контроль на территории Республики Тыва»[748]; Постановление Правительства Хабаровского края от 30.07.2009 г. № 233-пр «Об утверждении Положения об инспекции государственного строительного надзора Правительства Хабаровского края»[749]; Постановление Правительства Воронежской области от 18 мая 2009 г. № 414 «Об утверждении положения об Инспекции государственного строитель-

[742] СПС «Гарант».

[743] СПС «Гарант».

[744] СПС «КонсультантПлюс».

[745] СПС «Гарант».

[746] СПС «Гарант».

[747] Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан». 11.09.2007. № 17 (263). Ст. 878.

[748] СПС «Гарант».

[749] СПС «Гарант».

ного надзора Воронежской области»[750]; Постановление Правительства Воронежской области от 18 мая 2009 г. № 407 «Об утверждении положения об Управлении государственного технического надзора Воронежской области»[751]; Приказ Государственного комитета Псковской области по природопользованию и охране окружающей среды от 7 августа 2009 г. № 775 «Об утверждении перечня должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор на территории Псковской области[752]; Постановление Рязанской области от 25 июня 2008 г. № 115 «Об утверждении положения о Главном управлении контроля и государственного административно-технического надзора Рязанской области»; Постановление Администрации Тамбовской области от 25 августа 2009 г. № 1010 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного экологического контроля на территории области»[753] и др.

Ключевое значение в регулировании правового статуса надзорных органов и их должностных, а также и процессуальных вопросов, имеют административные регламенты исполнения государственной функции контроля и надзора.

Следует отметить, что не во всех субъектах РФ приняты подобные административные регламенты, что, в принципе, должно было быть сделано в рамках административной реформы.

Примерами принятых административных регламентов в субъектах РФ являются: Административный регламент Управления государственных инспекций по надзору за строительством зданий, сооружений и эксплуатацией жилищного фонда Республики Адыгея исполнения функции по осуществлению государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства», утвержденный приказом начальника Управления государственных инспекций по надзору за строительством зданий, сооружений и эксплуатацией жилищного фонда Республики Адыгея от 11 февраля 2008 г. № 6/1[754]; Административный регламент Управления ветеринарии Республики Бурятия по исполнению государственной функции осуществления Государственного ветеринарного надзора по Республике Бурятия», утвержденный Приказом Начальника Управления ветеринарии

[750] Молодой Коммунар. № 54. 28.05.2009.

[751] Молодой Коммунар. № 54. 28.05.2009.

[752] СПС «Гарант».

[753] СПС «Гарант».

[754] СПС «Гарант».

Республики Бурятия от 24.10.2008 г. № 01-10-87[755]; Административный регламент исполнения управлением инспекции по государственному надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Карачаево-Черкесской Республики государственной функции «Надзор в период ответственности изготовителя и (или) поставщика за соответствием поднадзорных машин и оборудования условиям обязательной сертификации и наличием соответствующего сертификата», утвержден Приказом Управления инспекции Гостехнадзора Карачаево-Черкесской Республики № 22 от 13 мая 2009 г[756]; Приказ Службы Республики Коми по ветеринарному надзору от 19 ноября 2009 г. № 01-01/55 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по проведению проверок при осуществлении государственного ветеринарного надзора на территории Республики Коми[757]; Постановление Администрации Брянской области от 25.09.2008 г. № 908 «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции «Осуществление регионального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов»[758]; Приказ Управления ветеринарии Администрации Тамбовской области от 14 января 2010 г. № 1 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции «проведение проверок при осуществлении регионального государственного ветеринарного контроля (надзора) в Тамбовской области»[759] и др.

§3. Критерии классификации административного надзора в России

Вопрос о критериях классификации административного надзора в РФ имеет крайне сложный и малоизученный характер. Выбор критериев классификации административного надзора существенным образом влияет на построение системы административно-надзорных органов, и осуществление ими государственно-управленческой деятельности. При этом любая классификация основана на критериях, которые имеют принципиальное значение в той или иной системе государственного управления.

---

[755] СПС «Гарант».

[756] СПС «Гарант».

[757] СПС «Гарант».

[758] Официальная Брянщина. № 20. 10.10.2008.

[759] СПС «Гарант».

В западных странах выделяются достаточно четкие критерии классификации административного надзора. Главным критерием в основе классификации административного надзора является единая цель, которая заключается в проверке законности и обоснованности решений, принимаемых административными органами. Так, по мнению профессора Дениса Дж. Галлигана, можно выделить внутренний и внешний надзор. Первый осуществляется одним административным органом за другим, а другой реализуется внешними по отношению к администрации и независимыми от нее органами. С учетом этого, отмечая виды административного надзора, он указывает, на судебный надзор, прокурорский надзор, апелляция по существу, омбудсмен, рассмотрение внутренней жалобы, инспекция, парламент и парламентские комиссии[760].

Таким образом, профессором Д. Галлиганом в основу классификации административного надзора положен такой критерий как разделение властей. Исходя из него, административный надзор может осуществляться внутри одной ветви власти, а именно — исполнительной, в процессе выполнения функций по административному надзору одного государственного органа в отношении другого. И проведение административного надзора другими органами государственной власти, не входящими в исполнительную ветвь власти. К числу таких органов относятся, прежде всего, органы судебной системы, осуществляющие судебный административный надзор; органы прокуратуры, реализующие прокурорский надзор; омбудсмены, частично выполняющие функции административного надзора; и органы законодательной власти, имеющие также полномочия по осуществлению административного надзора.

Необходимо отметить, что для РФ такая система административного надзора не в полной мере применима. С одной стороны, до настоящего времени не созданы административные суды, а поэтому не определено, в какой форме они будут осуществлять судебный административный надзор. С другой стороны, такие органы как прокуратура, уполномоченный по правам человека, парламент не имеют правовых механизмов для полноценной реализации функций по административному надзору. Их компетенция распространяется лишь на частные случаи нарушения прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц. В отличие скажем от административного надзора, который имеет систематический постоянный характер и осуществляемый вне зависимости от обращения в данные органы и к должностным лицам.

[760] См.: Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 331-333.

При этом прокуратура как наиболее характерный надзорный орган реализует свои надзорные полномочия лишь в связи с фактами нарушения законности в определенной области, когда как для административного надзора наличие таких фактов не обязательно.

Крайне интересной является классификация административного надзора в германском административном праве, предложенная профессором Гамбургского университета Рольфом Штобером. Так, он выделяет такой вид административного надзора, как хозяйственный надзор. По его мнению, хозяйственный надзор является средством совершенствования экономической свободы в интересах общего блага. Отправной точкой и основной задачей хозяйственного надзора является предотвращение опасности, которая может возникнуть в процессе хозяйственной деятельности, предупреждение угрозы и последующее наблюдение за ситуацией[761]. В качестве критериев классификации такого надзора Р. Штобер берет за основу соответствующий период деятельности хозяйствующего субъекта. Соответственно им выделяется надзор в начале хозяйственной деятельности (при уведомлении об открытии деятельности, регистрации, нотификации и т.д.), надзор в процессе осуществления хозяйственной деятельности (проверка выполнения обязанностей и запретов, указанных в нормативно-правовых актах) и надзор при завершении хозяйственной деятельности (при уведомлении о закрытии производства, утилизации отходов при закрытии производства)[762]. В данном случае, в основу классификации административного (хозяйственного) надзора положены три основных стадии хозяйственно-экономической деятельности (открытие производства, осуществление деятельности, прекращение деятельности). Подобные стадии можно выделить и в деятельности хозяйствующих субъектов РФ. Однако в отечественной теории административного права институализация административного надзора не зависит от стадий осуществления хозяйственной деятельности субъектами бизнеса, а соотносится с видами субъектов, реализующих административно-надзорные полномочия и предметом административного надзора.

С другой стороны, важной гарантией защиты прав и свобод граждан и юридических лиц в германском административном праве является институт судебного надзора. Такой надзор осуществляют административные суды Германии, в которых осуществляется правовая защита прав и

[761] Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. пер. с нем. М., 2008. С. 242-245.

[762] Штобер Р. Указ. соч. С. 250-255.

законных интересов граждан и юридических лиц. Главным образом она заключается в различных видах исков, которые преследуют цель контролировать административные действия. Наряду с этим административные суды обеспечивают предварительную защиту от немедленного приведения в исполнение административных актов либо временное регулирование иных споров между органами управления и гражданами. Наконец, нормативному контролю административных судов подлежат уставы и предписания (так называемые «подзаконные нормы»)[763].

Другими словами, судебный административный надзор в Германии является внешним административным надзором, который применяется «в том случае, если жалоба лица была отклонена административной инстанцией, вышестоящей по отношению к той, которая издала обжалуемый акт. Таким образом, иск об оспаривании управленческого акта может быть подан в административный суд только после проверки этого акта в порядке предварительного административного производства»[764]. При этом оспариваемое административное действие должно быть административным актом; только административные акты, и никакие прочие административные действия, открыты для иска об оспаривании[765].

В этой правовой системе административного надзора важно понимать, что административно-надзорная деятельность выступает в качестве важнейшей функции публичного управления. Она реализуется с помощью средств административного надзора, который осуществляется как в отношении объектов публичного управления — физических и юридических лиц, по соблюдению ими специальных норм и правил в хозяйственной деятельности с целью обеспечения законности и безопасности, а также в отношении субъектов публичного управления, которые не должны допускать нарушения прав и свобод граждан и законных интересов юридических лиц. С точки зрения системы публичного управления, хозяйственный надзор представляет собой внутренний административный надзор, а административно-надзорная деятельность за субъектами публичного управления со стороны административных судов и других органов (парламента, омбудсмена) имеет внешний характер.

---

[763] Lehmann P. Allgemeines Verwaltungsrecht / Пер. с нем. Манцев А. РАГС, Мюнхен-Брюль, 1998. С. 225.

[764] Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 331-333.

[765] Lehmann P. Allgemeines Verwaltungsrecht / Пер. с нем. Манцев А. РАГС, Мюнхен-Брюль, 1998. С. 233.

Аналогичная система внутреннего и внешнего административного надзора построена во Франции. В теории французского административного права надзор рассматривается как узкопрофильный контроль. К примеру, при описании политического контроля, под надзором понимается деятельность по выборочному контролю за соблюдением публичной Администрацией основных направлений административной политики[766]. Именно поэтому наиболее часто используется термин административный контроль, чем административный надзор, который является соответствующими направлениями административно-контрольной деятельности.

Учитывая вышесказанное, к внутреннему административному надзору относится: а) надзор вышестоящих должностных лиц за действиями подчиненных (является одной из функций различных руководителей административного аппарата любого уровня по надзору за работой вверенной им службы и контроль за законностью, качеством и эффективностью работы каждого из своих подчиненных); инспекционный корпус (каждое министерство располагает своим инспекционным или своими инспекционными и контролирующими подразделениями. Выполняя функции общего надзора или специального инспектирования, располагая в некоторых случаях дополнительными управленческими полномочиями, инспекционные подразделения (службы) обычно существуют в составе министерств и в их задачу входит изучение законности, эффективности, даже качества административной деятельности, как в плане чисто административном, так и по линии бухгалтерского контроля и даже по экономической линии); контроль органов опеки (речь здесь идет о надзоре государственных органов за деятельностью децентрализованных юридических лиц: местных территориальных органов и государственных организаций, получивших юридическую и финансовую самостоятельность). Во всех трех случаях речь идет о внутреннем контроле Администрации, который осуществляет она сама и по своей инициативе[767].

Внешний административный надзор во Франции, так же как и в Германии, осуществляется непосредственно государственной властью или посредством органов, тесно связанных с нею. К числу таких органов относятся парламент, высшие инстанции исполнительной власти и административные суды.

---

[766] Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции / Российско-Французская серия учебных и информационных материалов. № 30. 1994. С. 5.

[767] Указ. соч. С. 6-7.

Таким образом, во Франции существует четкая система административного надзора, имеющего ярко выраженный внутренний и внешний характер деятельности органов публичного управления. Главной его целью является обеспечение законности в деятельности государственной администрации, а также других субъектов публичного права.

В России в отличие от Германии и Франции выделяются совершенно иные критерии классификации административного надзора. Главная теоретическая проблема заключается в том, что в отечественной теории административного права отсутствуют четко определенные предпосылки для выделения так называемого внешнего и внутреннего административного надзора. Речь здесь идет о трактовке судебного контроля как самостоятельного института обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. При этом осуществление административного надзора остается исключительной прерогативой органов исполнительной власти.

Вместе с тем, в научной и учебной литературе, посвященной административному праву, зачастую употребляются в качестве равнозначных понятий «судебный контроль» и «судебный надзор». Но самое важное, что фактически отсутствуют теоретические разработки о применении данных инструментов в административно-надзорной деятельности. Однако, как показывает опыт западных стран, невозможно представить систему административного надзора без соответствующих инструментов обжалования незаконных действий органов и должностных лиц публичной власти через систему судов (административных судов, судов общей юрисдикции).

Об этом, правда достаточно косвенно, говорит С.Д. Хазанов. По его мнению, особое место в механизме административно-правового регулирования занимают контрольно-надзорные административные процедуры, связанные с необходимостью обеспечения общественной безопасности. Они предназначены для защиты прав и свобод «невластных» субъектов в ходе проведения многочисленными контролирующими органами мероприятий по проверке соблюдения гражданами и организациями установленных правил жизнедеятельности, хозяйственной деятельности[768]. Можно предположить, что к таким контрольно-надзорным административным процедурам необходимо отнести и судебный контроль (надзор), ибо он является наиболее эффективным средством правовой защиты прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц.

---

[768] Хазанов С.Д. Важные вопросы науки административного права / Административное право на рубеже веков: Межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург, 2003. С. 41.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 23 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» защита прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля осуществляется в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации[769]. Тем самым, на законодательном уровне подтверждено наличие правового механизма судебного контроля (надзора) за деятельностью государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих административный надзор.

При этом роль суда в этой системе имеет крайне важное значение. Как отмечает Е.Б. Абросимова, суд признается специализированным государственным органом, осуществляющим функцию социального контроля при наличии конфликта между отдельными членами общества, между ними и государством, конфликта, возникающего в любой сфере жизни и деятельности человека, урегулированной правом[770]. По ее мнению, кроме полномочия осуществления правосудия, суд в условиях реализации принципа разделения властей неизбежно обладает двумя другими фундаментальными полномочиями: полномочиями судебного административного контроля или разрешения административных дел, то есть дел о незаконности деятельности органов исполнительной власти, и полномочиями судебного конституционного контроля или разрешения конституционных дел, то есть дел о неконституционности, во-первых, деятельности законодателя, и, во-вторых, исполнителя[771].

Другими словами, всю деятельность суда по разрешению административных дел о незаконности деятельности органов исполнительной власти следует считать судебным контролем. Тогда какую деятельность судебных органов необходимо отнести к судебному надзору?

В научных работах, посвященных судебному надзору, делается попытка сформулировать понятие и основные признаки данного института. Так, Л.А. Николаева указывает, что надзор судебных органов за законностью в государственном управлении состоит в непосредственной проверке судом, с соблюдением установленной процессуальной формы,

---

[769] Российская газета от 30 декабря 2008 г. № 4823.

[770] Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М., 2002. С. 11.

[771] Абросимова Е.Б. Указ. соч. С. 12-13.

законности и обоснованности отнесенных к его компетенции индивидуальных правовых актов и действий должностных лиц государственных органов в целях охраны интересов государства, обеспечения прав и законных интересов государственных органов, общественных организаций и граждан[772]. Д.Н. Бахрах также отмечает, что решение судами в порядке, установленном нормами административно-процессуального права, административных дел, имеет своей целью усиление надзора за администрацией со стороны другой, то есть судебной, ветви государственной власти[773]. По мнению Ю.Н. Старилова, административная юстиция — это одна из форм осуществления судебного надзора за публичным управлением, в рамках которого судом проверяется законность совершенных административных действий и принятых органами управления административных актов (правовых актов управления), принимаются меры по восстановлению нарушенных прав и законных интересов, привлекаются к ответственности лица, виновные в нарушениях закона[774]. О судебном надзоре идет речь и в других научных и учебных работах известных авторов.

Следует особо отметить, что рассматривая судебный надзор, фактически все ученые подменяют данное понятие судебным контролем, иначе говоря, ставят знак равенства между судебным надзором и судебным контролем. В обоснование такой рокировки, в частности, Д.Н. Бахрах указывает, что суд контролирует законность деятельности органов государственного управления, то есть осуществляет надзор. Но в судебной системе издавна существует надзор за законностью вступивших в силу актов правосудия. И чтобы не было путаницы понятий, судебный надзор за публичной администрацией стали называть судебным контролем[775].

Однако, как отмечает В.П. Беляев, между судебным надзором и судебным контролем существуют принципиальные отличия. С его точки

---

[772] Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. СПб., 2004. С. 249.

[773] Бахрах Д.Н. Закон о федеральных административных судах требует обсуждения // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конференции (г. Москва, 15-16 марта 2001 г.). М.: Рос. акад. Правосудия, 2001. С. 255-256; Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Сер. Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 1. Воронеж, 2003. С. 70-71.

[774] Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С. 75-76.

[775] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2009. С. 426-427.

зрения, внутри судебной системы в целях устранения судебных ошибок действует только механизм судебного контроля; надзорные полномочия судом в этом направлении не осуществляются. Главным доводом в пользу такого суждения является мнение, разделенное многими учеными, о том, что в ходе и после осуществления надзорных полномочий должностные лица органов надзора не вправе вмешиваться в непосредственную деятельность поднадзорных органов, не вправе отменять, изменять их решения, проверяя только их законность. И наоборот, контрольные органы вправе вторгаться в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемых органов, даже приостанавливать таковую; они также могут налагать взыскания на контролируемых субъектов; руководствуются при осуществлении контрольных полномочий не только законностью, но и целесообразностью. В связи с этим он делает вывод о том, что вышестоящий суд (судебная инстанция) при проверке законности вынесенных нижестоящим судом решений фактически осуществляет не надзорные, а контрольные полномочия. Именно одним из способов обеспечения правосудия и устранения допущенных судебных ошибок как раз и выступает встроенный в судебную систему ведомственный, терминологически обозначенный как надзор, контроль[776]. При этом делая вывод о фактическом существовании судебного надзора и внутриведомственного судебного контроля профессор В.П. Беляев, называет деятельность судов по защите (восстановлению) нарушенных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, от незаконных действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц, — судебным контролем в сфере исполнительной власти[777].

Такая непоследовательность в рассуждениях вызывает у нас обоснованную озабоченность, так как по своей сути выводы ученого-теоретика о соотношении судебного контроля и надзора являлись правильными. И если следовать его логике, то названный им «судебный контроль в сфере исполнительной власти» следует считать «внешним судебным надзором». Такой судебный надзор, на наш взгляд, имеет две основные формы (направления): административный и конституционный надзор.

Как в первом случае, так и во втором случае, как отмечает В.Е. Чиркин, осуществляется именно контрольная власть. Так, деятельность судов общей юрисдикции в отношении, например, разрешения

---

[776] Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография. М., 2005. С. 97-99.

[777] Беляев В.П. Указ. соч. С. 106.

или запрета конкретных массовых публичных мероприятий (демонстраций, митингов), запрещения деятельности общественных объединений, изъятия и ликвидации изданий и других мер публичного характера, выходит за рамки судебного процесса. Решая в связи с соответствующими обращениями вопрос о допустимости того или иного публичного мероприятия, суд рассматривает не только правовые позиции, но и фактическую сторону совершенных и даже предполагаемых публичных акций. Никакая другая ветвь власти не наделена такими полномочиями, ибо это касается конституционных (основных) прав. Законодательная власть (закон) устанавливает лишь общие условия осуществления этих прав. Поэтому можно говорить о том, что указанные полномочия относятся к числу элементов контрольной власти государства, а не являются составной частью собственно судебной власти. Такой контроль судов затрагивает не чьи-либо частные интересы, а интересы общества и государства. Поэтому, особым элементом контрольной ветви государственной власти может быть судебный контроль в сфере социально-политических, публичных отношений[778]. При конституционном контроле (надзоре), суд решает вопрос о соответствии определенного правового акта конституции. При этом в отличие от судебного контроля в сфере социально-политических, публичных отношений конституционный суд должен воздерживаться от оценки фактических обстоятельств, решая вопросы права. Ввиду значимости конституционного контроля (надзора) в жизни общества он является особой формой контроля в системе контрольной ветви государственной власти[779].

Рассматриваемые нами аспекты судебного надзора (контроля) не были бы полными, если не затронуть процедуры обжалования действий и решений органов и должностных лиц исполнительной власти, осуществляющих административный надзор. Как отмечает Е.А. Лукашева, целью такого судебного надзора (контроля) является защита прав граждан от злоупотреблений исполнительной власти, выражается в разрешении судом споров, возникающих в системе «гражданин — государство» в процессе осуществления исполнительной властью функции государственного управления[780].

Допущенные государственными органами исполнительной власти и их должностными лицами нарушения законности, ограничения прав и свобод граждан и законных интересов юридических лиц и индивидуаль-

[778] Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С. 194-195.

[779] Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 195.

[780] Права человека: учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2009. С. 440-441.

ных предпринимателей при осуществлении административного надзора подлежат защите и восстановлению через органы судебной системы, а именно путем судебного контроля (надзора). Такая деятельность судов может относиться к административно-надзорной. Именно в этой форме реализуется так называемый «надзорный процесс», который является разновидностью правоприменительного юридического процесса, то есть комплексной системы правовых порядков (форм) деятельности уполномоченных органов государства, должностных лиц, а также заинтересованных в разрешении различных юридических дел иных субъектов права[781].

На это также указывает, в частности профессор Ю.Н. Старилов, который включается в систему административного надзора, возникшую сразу после революции 1917 г.:

1) административный надзор, осуществляемый в порядке подчиненности вышестоящими должностными лицами;
2) административный надзор, осуществляемый Центральным бюро жалоб;
3) возможность обжалования различных злоупотреблений чиновников по службе, целесообразности и несогласованности с декретами, распоряжениями и общими направлениями центральной власти действий и решений органов управления;
4) административный надзор, осуществляемый прокуратурой, которая имела право приносить протесты на незаконные действия органов управления[782]. Тем самым, известный ученый дает расширительное толкование административного надзора не только как деятельности органов исполнительной власти, но и деятельности других уполномоченных субъектов управления.

На наш взгляд, отнесение процедуры обжалования незаконных действий и решений государственных органов к административному надзору может иметь двойственный научный потенциал. С одной стороны, следует говорить о самостоятельном виде административного надзора — судебном административном надзоре, имеющем *внешний характер* (выделено — АВМ). С другой стороны, пересмотр решений, принятых в рамках административно-надзорного производства (рассмотрение жалоб и обращений), в судебном порядке, является важнейшей стадией

[781] Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С. 137; Теория юридического процесса / Под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 8.

[782] Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С. 8.

административно-надзорного производства. И в том, и в другом случае, проблематика этой формы надзорной деятельности крайне мало исследована в научной литературе.

Рассматривая внутренний административный надзор, осуществляемый органами исполнительной власти, следует отметить отсутствие в научной и учебной административно-правовой литературе четких критериев классификации административного надзора. Отметим лишь некоторые общие точки зрения о критериях (видах) административного надзора.

Так, Д.Н. Бахрахом выделяются две разновидности административного надзора:

1) за неопределенным числом субъектов, а точнее, за всеми теми, кто обязан соблюдать противопожарные, санитарные, таможенные и иные правила;
2) за лицами, получившими лицензии и иные разрешения и обязанными соблюдать правила осуществления соответствующей деятельности. Кроме этого, им еще выделяется одна разновидность административного воздействия — надзор за лицами, совершившими преступления. Этот правоохранительный административный надзор носит принудительный характер, осуществляется органами внутренних дел за теми, кто был осужден[783]. Проблема такого разграничения административного надзора совершенно очевидна. В реальной практической деятельности трудно разделить эти виды административного надзора, так как административно-надзорная деятельность может осуществляться как соблюдением поднадзорными субъектами лицензионных требований, так и других специальных норм и правил при осуществлении данного вида деятельности.

В учебнике «Общего административного права» под редакцией Ю.Н. Старилова в качестве критериев классификации административного надзора указаны соответствующие виды деятельности государственных органов исполнительной власти по осуществлению административно-надзорных полномочий. Тем самым, выделяется государственный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения, государственный пожарный надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор, государственный строительный надзор[784]. Примечательно, что данные

[783] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М., 2009. С. 362-366.

[784] Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова, Воронеж, 2007. С. 426-448.

виды административно-надзорной деятельности получили наименование видов государственного надзора, что, на наш взгляд, является не совсем верным. Так как все перечисленные виды государственного надзора относятся к внутреннему административному надзору, а к государственному надзору относится прокурорский надзор, банковский надзор, президентский надзор и т.д., которые осуществляются государственными органами власти, не входящими в систему органов исполнительной власти.

Н.М. Конин, рассматривая виды надзорной деятельности государства, указывает на несколько видов государственного надзора: во-первых, функциональные виды отраслевого государственного надзора; во-вторых, некоторые разновидности всеобщего межотраслевого государственного надзора. К функциональным видам отраслевого государственного надзора он относит: банковский надзор Банка России, государственный страховой надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор, государственный ветеринарный надзор и др. К разновидностям всеобщего межотраслевого государственного надзора, с его точки зрения, относятся прокурорский надзор за исполнением законов и многие виды административного надзора, осуществляемого структурами МВД РФ, милицией и некоторыми другими правоохранительными органами[785]. Остается непонятным, какое место в данной системе занимает административный надзор, и какие виды государственно-управленческой контрольной деятельности могут включаться в данный институт. Между тем, обращает на себя внимание, что предложенные Н.М. Кониным критерии классификации надзора являются применимыми и для административного надзора.

К.С. Бельский выделяет несколько критериев классификации административного надзора[786]. К их числу он относит: способ индивидуализации поднадзорных объектов (субъектов), форму надзорной деятельности, объект охраны. По способу индивидуализации поднадзорных объектов (субъектов) ученый подразделяет административный надзор на общий и специальный. К общему надзору К.С. Бельский относит надзор органов полиции за всеми гражданами и сооружениями; индивидуальный административный надзор представляет собой процесс наблюдения полномочных органов за отдельными гражданами, представляющими определенную опасность для общества или подозреваемых в совершении преступления.

---

[785] Конин Н.М. Административное право России: учебник. М., 2006. С. 181-182.

[786] Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 603-609.

По форме надзорной деятельности К.С. Бельский подразделяет административный надзор на гласный и негласный. Гласный административный надзор — это надзор, доступный для ознакомления с ним любым гражданином, то есть визуально заметный, как для поднадзорных объектов, так и для третьих лиц. Негласный административный надзор — это надзор, не подлежащий огласке, заключающийся в тайном наблюдении специально уполномоченных органов за лицами и организациями, осуществляющими в пределах их полномочий и на законной основе в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, обеспечения безопасности общества и государства.

По охраняемым (поднадзорным) объектам, известный ученый подразделяет надзор: органов МВД России, таможенных органов, органов Госнаркоконтроля России, органов ФСБ, Санэпидемнадзора и т.д. Административный надзор также осуществляют Государственная противопожарная служба МЧС России, Санитарно-эпидемиологическая служба Министерства здравоохранения РФ и другие структуры исполнительной власти[787].

В данной, не бесспорной классификации административного надзора, обращают на себя внимание два существенных момента. Во-первых, К.С. Бельский относит административный надзор к методам полицейской деятельности: «метод административного надзора или, что одно и то же, метод полицейского надзора есть важнейший метод полицейской деятельности»[788]. Во-вторых, он рассматривает административный надзор, а соответственно и критерии его классификации, только применительно к деятельности органов полиции (милиции). Специфика этого метода, — как отмечает он, — заключается в том, что он является способом многократно используемым органами полиции для охраны объектов полицейской охраны (общественного порядка, общественной безопасности, окружающей природной среды) и для борьбы с противоправными посягательства на них[789]. Из этого можно сделать вывод, что метод полицейской деятельности, так же как и сама полицейская деятельность, является разновидностью государственно-управленческой деятельности, а точнее, частью этой деятельности. Тем самым, вывод уважаемого ученого о том, что полицейский надзор и административный надзор — тождественные понятия, не совсем обоснован. Ибо если административный надзор является универсальной формой (методом)

[787] Бельский К.С. Указ. соч.

[788] Бельский К.С. Указ. соч. С. 599.

[789] Бельский К.С. Указ. соч. С. 586-587.

для всей государственно-управленческой деятельности, то полицейский надзор — относится только к ее части.

Однако на выделении самостоятельного вида административного надзора — полицейского надзора настаивают некоторые ученые. По их мнению, в настоящее время сложились предпосылки для обособления полицейского надзора, его отграничения от надзора административного. Особенности полицейского надзора, отмечают они, обусловлены прежде всего субъектным составом надзорных органов. К числу таких органов можно отнести милицию, ее отдельные службы и подразделения, органы ФСБ, Федеральной службы по контролю за незаконным оборотом наркотиков и другие, главными задачами которых являются обеспечение общественного порядка и безопасности, борьба с преступностью. В связи с указанным, они предлагают понимать под полицейским надзором осуществляемую в пределах установленной компетенции систематическую деятельность уполномоченных государственных органов, имеющих право на применение специальных правовых средств, и их должностных лиц по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений и преступлений в поднадзорной сфере[790].

По нашему мнению, выделение учеными такой правовой конструкции полицейской деятельности (метода полицейской деятельности), как полицейский надзор, может быть признана вполне обоснованной. При этом, данный вид административного надзора должен соотноситься как часть целого, то есть быть подвидом административного надзора.

Необходимо отметить, что классификация административного надзора как метода государственно-управленческой деятельности дается в научной работе Д.В. Осинцева[791]. С его точки зрения, метод административного надзора включает в себя обычные, стимулирующие и ограничивающие надзорные меры. Обычные меры, исходя из статуса поднадзорных субъектов, подразделяются на проверку деятельности лиц независимо от их правового положения (1) либо тех субъектов, которые наделены специальными (индивидуальными) правовыми статусами (2). В целях обеспечения абсолютных публичных обязанностей созданы межведомственные надзорные органы: МВД России, МЧС России, Минздрав России, МПР России, Минэкономразвития России,

[790] Административное право России: учебник / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М., 2008. С. 510-511; Административное право России. Общая часть: учебник для высших учебных заведений / Под ред. П.И. Кононова. Киров, 2006. С. 381-385.

[791] Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С. 90-101.

СВР России, ФСБ России. Иные межведомственные надзорные органы осуществляют проверку законности деятельности лишь в отдельных сферах в отношении определенного круга субъектов[792].

Таким образом, в основу классификации административного надзора, предложенной Д.В. Осинцевым, положено деление надзорных органов на органы исполнительной власти, осуществляющие общее и отраслевое государственное управление. При общем административном надзоре специализированные государственные органы (формирования), проводят непрерывные по времени и всеобъемлющие в пространстве проверочные мероприятия. При специальной надзорной деятельности органами применяются специальные методы охраны общественного порядка в определенных сферах. Иначе говоря, при осуществлении общего административного надзора проверочные мероприятия зависят от установленных статистических закономерностей проявления неправомерной деятельности. При осуществлении общего административного надзора требуется получение практически неограниченного перечня сведений. Специальные надзорные мероприятия осуществляются в большинстве случаев только при наличии легализованного повода.

Стимулирующими мерами являются специальные административно-правовые средства, связанные с осуществлением последующего контроля за фактическим поведением поднадзорных субъектов, направленные на удостоверение его правомерной реализации, а также подтверждение возможности предоставления в будущем дополнительных статусных элементов, расширяющих зону правовой активности поднадзорного субъекта. Ограничивающие меры основаны на признании выполнения минимального объема установленных требований, связаны с признанием сдерживающих статусных элементов независимо от волеизъявления подвластного субъекта. При наличии его инициативного поведения акт о признании ограничивающего статуса может быть изменен или отменен[793].

Предложенная классификация административного надзора, предложенная Д.В. Осинцевым, также вряд ли может быть признана удачной. По сути дела, ученый рассматривает внутреннее содержание административно-надзорной деятельности государственных органов исполнительной власти. Между тем, такая деятельность зачастую имеет неоднородный характер. И дело даже не в том, что такие меры могут применяться и при реализации других видов государственно-управленческой деятельности (уголовно-процессуальная деятель-

[792] Осинцев Д.В. Указ. соч. С. 90-91.

[793] Осинцев Д.В. Указ. соч. С. 90-101.

ность, производство по делам об административных правонарушениях, государственно-служебная деятельность и т.п.), тогда как перечисленные меры, являющиеся внутренним содержанием административного надзора, могут применяться только в совокупности (во взаимосвязи). В целом следует отметить, что данная юридическая конструкция административного надзора не является адаптированной и понятной для большинства правоприменителей. Тем самым, вызывает крайне серьезный вопрос о такой трактовке административного надзора и его содержании, которая, по сути дела, отграничить его от других смежных видов государственно-управленческой деятельности, в том числе и других методов административно-правового воздействия.

На наш взгляд, необходимо стремиться к унификации или универсализации всех критериев классификации административного надзора. Ими могут быть, прежде всего, отличительные особенности административного надзора от других видов государственно-управленческой деятельности.

Так, профессор Ю.М. Козлов выделил следующие характерные особенности административного надзора: направленность административного надзора; объекты административного надзора; субъекты административного надзора; полномочия административного надзора; границы административного надзора[794]. Кроме указанных критериев, необходимо также включить: характер административного надзора; уровни административного надзора; стадии административного надзора; процессуальное закрепление (оформленность) административного надзора.

Рассмотрим приводимые нами критерии классификации административного надзора подробно.

1. *По характер административного надзора*. Характер — это всегда совокупность существенных свойств и особенностей предмета. Характер административного надзора выражается в его внешних проявлениях, то есть особенностях осуществления государственно-управленческой деятельности. Следовательно, характерными особенностями административного надзора является его публичная направленность на обеспечение различных общественных и государственных интересов, которые выражаются в соответствующих целях. По мнению, Д. Галлигана, целями административного надзора являются улучшение качества администрирования, защита прав граждан и обеспечение общей легитимности административ-

[794] Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М., 2007. С. 367-368.

ного правления[795]. Указанные цели могут достигаться как путем совершения административно-надзорных мероприятий органами исполнительной власти, так и органами судебной власти, а также органами и должностными лицами, не относящимися ни к одной ветви государственной власти (Президент РФ, Центральный банк России, Контрольно-счетная палата РФ и др.). Деятельность указанных субъектов административного надзора имеет свою специфику, которая выражается в направленности действий по осуществлению государственного управления. Внутри системы государственного управления административный надзор реализуется государственными органами исполнительной власти (внутренний административный надзор), достижение целей административного надзора вне системы государственных органов исполнительной власти осуществляется с помощью внешних административно-надзорных мероприятий (судебного надзора, президентского надзора, банковского надзора и т.д.), то есть является внешним административным надзором.

2. *По направленности (предмету) административного надзора.* Данный 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 обеспечения государственными органами исполнительной власти соблюдения специальных норм и правил различными субъектами управленческой деятельности (юридическими лицами и гражданами). Указанные нормы и правила могут устанавливаться федеральными законами, подзаконными нормативно-правовыми актами, а также техническими регламентами. При этом принимаемые нормативно-правовые и нормативно-технические акты, имеют свой предмет правового регулирования. К предмету правового регулирования могут относится обеспечение: безопасности дорожного движения; пожарной безопасности; санитарно-эпидемиологического благополучия населения; промышленной безопасности; безопасности труда и жизнедеятельности; финансово-экономической безопасности; безопасности в строительстве; прав потребителей товаров массового потребления; законности страховой и банковской деятельности;

[795] Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 331-333.

охраны природных ресурсов, гидротехнических сооружений; безопасности пользования электроэнергией и атомной энергией и т.д.

Названные предметы правового регулирования и составляют направления административного надзора, которые являются его критериями классификации (административный надзор в сфере безопасности дорожного движения, административный надзор в сфере промышленной безопасности, административный надзор в сфере пожарной безопасности, градостроительный надзор и т.д.).

1. *По объектам административного надзора.* К объектам административного надзора могут относиться граждане, индивидуальные предприниматели, коммерческие и некоммерческие организации, общественные объединения, государственные и негосударственные предприятия и учреждения. Соответственно, административный надзор может осуществляться в отношении данных объектов, которые не должны находиться в организационной подчиненности с субъектами административного надзора. При административном надзоре не допускается вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов, однако предполагается установление допустимых законодательством ограничений, влияющих на их деятельность (например, применение мер процессуального обеспечения по делам об административных правонарушениях, мер административно-предупредительного (профилактического) характера и т.п.).
2. *По субъектам административного надзора.* Административный надзор может классифицироваться в зависимости от субъектов, его осуществляющих.

Д.Н. Бахрах предлагает разделить всех субъектов административного надзора на три группы: а) специализированные надзорные ведомства, главной задачей которых является систематический, надведомственный надзор за соблюдением специальных правил. В настоящее время, такими специальными ведомствами являются федеральные службы. б) государственные инспекции и иные структурные подразделения, входящие в состав ведомств. Это государственные инспекции по безопасности дорожного движения, противопожарного надзора, военная и др. в) различные организационные структуры (ведомства, органы, структурные подразделения органов), которые осуществляют надзор наряду с другими видами деятельности. Например, паспортно-визовая служба ФМС России, служба охраны общественного порядка МВД России[796].

[796] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М., 2009. С. 365-366.

Следует заметить, что предложенная Д.Н. Бахрахом система административно-надзорных органов является не совсем полной. В соответствии с п. 1 Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства[797]. Как отмечается в данном Указе основными направлениями деятельности федеральных служб является выполнение функций по контролю и надзору (п. 4 Указа). Вместе с тем, такие федеральные органы исполнительной власти, как федеральные министерства и федеральные агентства, также вправе осуществлять функции по контролю и надзору, если это разрешается (устанавливается) указами Президента РФ и Правительства РФ (пп. «в» п. 3, пп. «г» п. 5 Указа Президента от 9 марта 2004 г. № 314).

Таким образом, в системе органов административного надзора (субъектов административного надзора) можно выделить федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

1. *По полномочиям административного надзора*. Субъекты административного надзора обладают различным объемом предоставленных полномочий. Так, 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.

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, мониторинг является важным элементом административного надзора. Он включает в себя систему наблюдений, оценки и прогноза состояния и динамики тех или иных явлений, процессов, материальных объектов; служит для постоянного слежения за динамикой управляемых объектов и позволяет на основе получаемой и используемой информации оценивать их состояние и прогнозировать развитие, своевременно принимать управленческие, хозяйственные и иные меры[798]. Так, полномочиями по мониторингу наделяются такие органы как Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по финансовому мониторингу; Федеральная противопожарная служба и др.

---

[797] Российская газета. № 50. 12.03.2004.

[798] Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 478-479; Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. М., 2008. С. 353-369.

Другие федеральные органы исполнительной власти наделяются полномочиями по проведению проверок, а также пресечению противоправных действий и привлечению виновных лиц к ответственности (Государственная инспекция безопасности дорожного движения, Ростехнадзор и др.).

Из сказанного следует, что выделяются органы административного надзора обладающими полномочиями по мониторингу, проведению проверок, пресечению противоправных действий и привлечению виновных лиц к ответственности, а также ограниченными полномочиями либо всей группой полномочий.

2. *По границам административного надзора*. Границы административного надзора устанавливаются пределами правового регулирования соответствующей сферы жизнедеятельности. Именно административно-надзорные полномочия государственных органов исполнительной власти могут ограничиваться определенной областью управления. В связи с этим можно выделить такие виды административного надзора как полицейский надзор, осуществляемый в правоохранительной сфере; промышленный надзор, реализуемый в сфере промышленного производства; градостроительный надзор; санитарно-эпидемиологический надзор; энергетический надзор; страховой надзор; антимонопольный надзор и т.п.
3. *По уровням (или территории действия) административного надзора*. Исходя из федеративного устройства РФ, выделяются федеральные органы исполнительной власти и государственные органы исполнительной субъектов РФ. В российском законодательстве только недавно произошло четкое разграничение федерального государственного контроля (надзора) и регионального государственного контроля (надзора)[799]. Под федеральным государственным контролем (надзором) понимается деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории РФ. Порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается Президентом РФ или Правительством РФ в случае, если указанный порядок не предусмотрен федеральным законом.

   Региональный государственный контроль (надзор) включает в себя

[799] Ст. 2 Федерального закона РФ от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / Российская газета от 30 декабря 2008 г. № 4823.

деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта РФ. Порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) устанавливается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ с учетом требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности, определенных Правительством РФ, в случае, если указанный порядок не предусмотрен федеральным законом или законом субъекта РФ[800].

Таким образом, 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.

1. *В зависимости стадий осуществления административного надзора*. Такой критерий классификации административного надзора может использоваться при разграничении стадий деятельности объектов административного надзора. Так, административный надзор может осуществляться на стадии начала деятельности поднадзорного объекта, являющейся предметом административного надзора (например, при регистрации юридического лица или предпринимателя; проверка соискателя лицензии лицензионным требованиям и т.д.). Административный надзор при непосредственном осуществлении деятельности поднадзорным объектом (например, выполнение лицензионных требований, соответствующих норм и правил, регламентирующих его деятельность). И наконец, административный надзор при завершении деятельности поднадзорного объекта (например, процесс ликвидации или консервации опасного производственного объекта).
2. *В зависимости от процессуального закрепления (оформления) административного надзора*. Административный надзор реализуется посредством административных процедур как форм осуществления государственно-управленческой деятельности. Они используются для регламентации возбуждения административно-надзорного производства; проведения административно-надзорных мероприятий (наблюдение и проверка); принятия решения по результатам прове-

[800] Там же.

денных административно-надзорных мероприятий; оформление результатов административно-надзорной деятельности (составление акта проверки, расследования и т.п.); пересмотр решений, принятых в рамках административно-надзорного производства (рассмотрение жалоб и обращений). Административные процедуры могут устанавливаться через нормативное регулирование в целом (имеется в виду регулирование нормативно-правовыми актами), законодательное регулирование и административно-процессуальное нормативное регулирование[801]. Тем самым, административные процедуры могут регулироваться тремя видами источников: федеральными законами, устанавливающими сферу осуществления административного надзора (например, Федеральный закон «О пожарной безопасности», Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и т.д.); подзаконными нормативно-правовыми актами, чаще всего, это указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, устанавливающими соответствующий административно-правовой статус надзорного органа и утверждения административных регламентов, выполнения определенных государственных функций, в том числе по контролю и надзору; внутриведомственными подзаконными нормативными актами, регламентирующими проведение административно-надзорных мероприятий (например, Приказ МВД РФ от 29 апреля 1999 г. № 297 «Об утверждении наставления по работе дорожно-патрульной службы государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ»).

Соответственно, административный надзор может иметь процессуальное закрепление в федеральных законах, подзаконных нормативно-правовых актах и внутриведомственных правовых актах.

1. *По коммуникативности административного надзора*. Под коммуникативностью административного надзора в данном случае мы подразумеваем содержательную и процессуальную согласованность административно-надзорных мероприятий. Так, некоторые административно-надзорные мероприятия (действия) требуют согласования, как по своему содержанию, так и по процедуре проведения. К примеру, контроль (надзор) за дорожным движением с использованием транспортных средств может быть открытым (обычным), скрытым и смешанным. Решение об осуществлении

[801] Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур: монография. Н.Новгород, 2006. С. 29.

скрытого контроля принимает командир строевого подразделения или начальник ГИБДД[802].

Процессуальная согласованность административного надзора заключается в одобрении проведения административно-надзорных мероприятий (действий) другим органом государственной власти. Так, внеплановая выездная проверка юридических лиц и индивидуальных предпринимателей может проводиться только с ее согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц и индивидуальных предпринимателей[803].

2. *По административно-правовому режиму, в котором осуществляется административный надзор*. Административный надзор может реализовываться в обычных условиях (при действии обычных, постоянных административных режимов) и в экстраординарных условиях (при действии экстраординарных, временных режимов), например, в условиях чрезвычайного положения, военного положения, в режиме проведения контртеррористической операции.

Таким образом, мы привели наиболее существенные критерии классификации административного надзора, которые ранее не рассматривались в научной литературе. Использование данных критериев позволит более правильно изучить многогранную сущность и сложноструктрурированное содержание административного надзора. При этом нельзя не учитывать, что приведенный нами перечень критериев классификации административного надзора не является исчерпывающим в условиях глобализации и международной интеграции.

§4. Виды административного надзора в России

Говоря о системе видов государственного надзора, следует выделить критерии, по которым классифицируется государственный надзор. К

---

[802] Пункт 12.2 Наставления по работе дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД РФ, утвержденного Приказом МВД РФ от 29 апреля 1999 г. № 297 «Об утверждении наставления по работе дорожно-патрульной службы государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ» / «Российская газета», № 99, 25.05.1999; № 100, 26.05.1999; № 103, 01.06.1999; № 104, 02.06.1999 (в ред. Приказов МВД РФ от 21.06.1999 г. № 453, от 10.09.2001 г. № 800, от 19.03.2004 г. № 187, от 28.03.2005 г. № 209, от 31.12.2005 г. № 1175, от 31.08.2007 г. № 767).

[803] Часть 5 ст. 2 Федерального закона РФ от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / Российская газета от 30 декабря 2008 г. № 4823.

числу таких критериев относятся общие и специализированные нормативные правовые акты, устанавливающие возможность осуществления государственного надзора и регулирующие надзорную деятельность.

К числу общих нормативных правовых актов следует отнести следующие:

1. В уже упомянутом нами федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» впервые проводится разграничение государственного надзора по уровням его осуществления. Выделяются два уровня: федеральный и региональный. *Под федеральным государственным контролем (надзором)* понимается деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории РФ. Порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается Президентом РФ или Правительством РФ в случае, если указанный порядок не установлен федеральным законом.

К государственному региональному контролю относится деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта РФ. Порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) устанавливается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ с учетом требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности, определенных Правительством РФ, в случае, если указанный порядок не предусмотрен федеральным законом или законом субъекта РФ.

Если примером федеральных контрольно-надзорных органов могут служить федеральные службы, то на региональном уровне существует значительное многообразие таких органов. Так, в Москве созданы такие контрольно-надзорные органы, как Комитет государственного строительного надзора (Мосгостройнадзор), Государственная инспекция г. Москвы по качеству сельскохозяственной продукции, сырья и продовольствия (МОСГИК), Государственная инспекция по контролю за использованием объектов недвижимости (Госинспекция по недвижимости), Государственная жилищная инспекция и т.д. В Санкт-Петербурге действуют: Комитет по государственному контролю, ис-

пользованию и охране памятников истории и культуры; Государственная административно-техническая инспекция; Государственная жилищная инспекция; Государственная инспекция Санкт-Петербурга по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники; Служба государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга и др. В систему государственных органов исполнительной власти Нижегородской области входят: Комитет государственного ветеринарного надзора Нижегородской области; Региональная служба по тарифам Нижегородской области; Государственная жилищная инспекция Нижегородской области; Инспекция административно-технического надзора Нижегородской области; Инспекция государственного строительного надзора Нижегородской области и др. В Республике Татарстан функционируют: Управление по охране и использованию объектов животного мира Республики Татарстан; Государственная инспекция труда в Республике Татарстан; Государственная жилищная инспекция Республики Татарстан; Госалкогольинспекция Республики Татарстан и др[804].

Необходимо отметить, что изучение опыта организации исполнительных органов государственной власти субъектов РФ показало, что наименования и компетенция контрольно-надзорных органов носят бессистемный характер, так как наименование и полномочия органов зависят исключительно от дискретной воли законодателей и руководителей того или иного субъекта Федерации. По сути дела, система исполнительных органов государственной власти напоминает нам ту разрозненную систему федеральных органов исполнительной власти, существовавшую до Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Следовательно, такое положение дел в субъектах РФ, когда зачастую происходит совмещение в одних и тех же исполнительных органах разноплановых функций не позволяет им эффективно функционировать, что было доказано на федеральном уровне.

К общим нормативным правовым актам, регулирующим порядок осуществления контроля и надзора, следует также отнести и Федеральный закон РФ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 1 августа 2001 г. № 115-ФЗ[805]. Этот закон возлагает обязанность

---

[804] Примечание: виды региональных органов государственной власти приведены по состоянию на 1 июля 2009 г.

[805] СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3418; СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3029; СЗ РФ. 2002. № 44. Ст. 4296; СЗ РФ. 2004. № 31, Ст. 3224; СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4828;

проведения государственного контроля и надзора в установленной сфере такими органами как Центральный банк России (банковский надзор), Федеральная служба безопасности РФ, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Служба внешней разведки РФ, Федеральная служба по финансовому мониторингу, органы милиции, и т.д.

Еще одним нормативных правовым актом общего действия является Федеральный закон РФ «О техническом регулировании» от 27 октября 2002 г. № 184-ФЗ[806]. В нем устанавливаются общие положения технического контроля (надзора) в Российской Федерации. Так, в нем говорится, что государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов осуществляется в отношении продукции или связанных с требованиями к ней процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации исключительно в части соблюдения требований соответствующих технических регламентов. В отношении продукции государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов осуществляется на стадии обращения продукции.

Под действие данного закона подпадает большинство федеральных органов исполнительной власти (федеральных служб) и региональных органов государственной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору.

Немаловажное значение имеют и формы контроля и надзора, установленные Трудовым кодексом РФ. В нем говорится, что государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, всеми работодателями на территории РФ осуществляет федеральная инспекция труда, а государственный надзор за соблюдением правил по безопасному ведению работ в отдельных отраслях и на некоторых объекта промышленности наряду с инспекцией труда осуществляют федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности[807] (например, Ростехнадзор, Роспотребнадзор и др.).

СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3446; СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3452; СЗ РФ. 2007. № 16. Ст. 1831; СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3993; СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4011; СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6036.

[806] СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140; СЗ РФ. 2005. № 19. Ст. 1752; СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6070.

[807] Ст. 353 Трудового кодекса РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; (с посл. изм. от 28.02.2008 г.)

В сфере потребительского рынка особое значение имеет Закон РФ «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. № 2300-1[808]. В нем говорится о том, что государственный контроль и надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, осуществляются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по контролю (надзору) в области защиты прав потребителей (его территориальными органами), а также иными федеральными органами исполнительной власти (их территориальными органами), осуществляющими функции по контролю и надзору в области защиты прав потребителей и безопасности товаров (работ, услуг), в порядке, определяемом Правительством РФ. Государственный контроль и надзор в области защиты прав потребителей предусматривают: а) проведение мероприятий, связанных с контролем, — проверка соблюдения изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) обязательных требований законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребиелей, а также обязательных требований к товарам (работам, услугам); б) выдачу в пределах полномочий, предусмотренных законодательством РФ, предписаний изготовителям (исполнителям, продавцам, уполномоченным организациям или уполномоченным индивидуальным предпринимателям, импортерам) о прекращении нарушений прав потребителей, о необходимости соблюдения обязательных требований к товарам (работам, услугам); в) в установленном законодательством РФ порядке принятие мер по приостановлению производства и реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг), которые не соответствуют обязательным требованиям (в том числе с истекшим сроком годности), и товаров, на которые должен быть установлен, но не установлен срок годности, по отзыву с внутреннего рынка и (или) от потребителя или потребителей товаров (работ, услуг), которые не соответствуют обязательным требованиям, и информированию об этом потребителей; г) направление в орган, осуществляющий лицензирование соответствующего вида деятельности (лицензирующий орган), материалов о нарушении прав потребителей для рассмотрения вопросов о приостановлении действия или об аннулировании соответствующей лицензии в установленном законодательством РФ порядке; д) направление в органы

[808] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140 (с посл. изм. и доп. от 25.10.2007 г. № 234-ФЗ).

прокуратуры, другие правоохранительные органы по подведомственности материалов для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений, связанных с нарушением установленных законами и иными нормативными правовыми актами РФ прав потребителей; е) обращение в суд с заявлениями в защиту прав потребителей, законных интересов неопределенного круга потребителей, а также с заявлениями о ликвидации изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации, импортера) либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя (уполномоченного индивидуального предпринимателя) за неоднократное или грубое нарушение установленных законами и иными нормативными правовыми актами РФ прав потребителей.

Специальный административно-правовой режим при проведении государственного контроля и надзора установлен Федеральным законом РФ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ[809]. Этим законом закрепляется порядок проведения государственного контроля и надзора в особых экономических зонах. В частности, мероприятия по контролю и надзору должны проводиться только в виде плановых проверок.

2. Специальные нормативные правовые акты, являющиеся источниками контрольно-надзорной деятельности, устанавливают многочисленные виды специализированного (отраслевого, предметного) государственного надзора:

1) *промышленный надзор* — Федеральный закон РФ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ[810]; Постановление Правительства РФ «О лицензировании эксплуатации химически опасных производственных объектов» от 14 июля 2006 г.№429[811]; Постановление Правительства РФ «О лицензировании эксплуатации взрывоопасных производственных объектов» от 17 января 2007 г. № 18[812]. Согласно ст. 16 данного Закона федеральный надзор в области промышленной безопасности организуется и осуществляется в

[809] СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3127.

[810] 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.

[811] СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3394.

[812] СЗ РФ. 2007. № 4. Ст. 523 (в ред. Постановления Правительства РФ от 02.10.2007 г. № 631).

соответствии с законодательством РФ в целях проверки выполнения организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты, требований промышленной безопасности. Под промышленной безопасностью, мы понимаем, достигаемое техническими и правовыми средствами, а также организационными мерами состояние защищенности опасных производственных объектов, характеризуемое качеством и надежностью применяемого оборудования и механизмов, которые наряду с выполнением требуемых функций обеспечивают в процессе их эксплуатации снижение вероятности причинения вреда людям, окружающей природной среде, обществу и государству от воздействия неблагоприятных факторов (радиации, взрывов, пожаров, разрушений, давления, температуры, токсичности среды, электрического напряжения и т.д.)[813].

2) *строительный надзор* — Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ[814]; Постановление Правительство РФ «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» от 1 февраля 2006 г.[815] Исходя их данных нормативных правовых актов, предметом 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). А 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 РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих обязательному исполнению при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства.

---

[813] Мартынов А.В. Организационные и правовые вопросы обеспечения промышленной безопасности в Российской Федерации органами Федерального горного и промышленного надзора России: Дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С. 93.

[814] СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16 (с посл. изм. от 16.05.2008 г. № 75-ФЗ).

[815] СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 774; СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 744.

3) *банковский надзор* — Федеральный закон РФ «О Центральном Банке РФ (Банке России) от 10 июня 2002 г. № 86-ФЗ[816]; Федеральный закон РФ «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 г. № 395-ФЗ[817]; Положение о Комитете Банковского надзора Банка России, утвержденного решением Совета директоров Центрального банка РФ от 10 августа 2004 г., протокол № 21[818]. Банк России осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов. Главными целями банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы РФ и защита интересов вкладчиков и кредиторов (ст. 56 Закона).
4) *санитарно-эпидемиологический надзор* — Федеральный закон РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ[819]; Федеральный закон РФ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ[820]; Постановление Правительства РФ «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» от 21 декабря 2000 г. № 987[821]; Постановление Правительства РФ «О положении об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации» от 15 сентября 2005 г. № 569[822]. Согласно указанному федеральному закону под государственным санитарно-эпидемиологическим надзором понимается деятельность по предупреждению, обнаружению, пресечению нарушений законодательства РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях охраны здоровья населения и среды обитания. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор осуществляется также в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов (п. 1 ст. 13 Федерального закона

[816] СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790 (с посл. изм. и доп. от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ).

[817] СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

[818] Вестник Банка России. 2004. № 51.

[819] СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650 (с посл. изм. и доп. от 12.06.2008 г. № 88-ФЗ).

[820] СЗ РФ. СЗ РФ. № 38. Ст. 4736 (с посл. изм. и доп. от 01.12.2007 г. № 309-ФЗ).

[821] СЗ РФ. 2001. № 1 (ч. 2). Ст. 123.

[822] СЗ РФ. 2005. № 39. Ст. 3953.

РФ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ[823]»).

5) *страховой надзор* — Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27 ноября 1992 г. № 4015-1[824]. В соответствии с указанным законом, государственный страховой надзор за деятельностью субъектов страхового дела осуществляется в целях соблюдения ими страхового законодательства, предупреждения и пресечения нарушений участниками отношений, регулируемых Законом, страхового законодательства, обеспечения защиты прав и законных интересов страхователей, иных заинтересованных лиц и государства, эффективного развития страхового дела.

6) *государственный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения* — Федеральный закон РФ «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ[825]; Приказ 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»[826]. Как отмечается в ст. 5 указанного Закона, одним из направлений обеспечения безопасности дорожного движения является осуществление государственного надзора и контроля за выполнением законодательства РФ, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения. Государственный надзор и контроль осуществляются в целях обеспечения соблюдения законодательства РФ и законодательства субъектов РФ, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в части, относящейся к обеспечению безопасности дорожного движения (ст. 30 указанного Закона).

7) *государственный ветеринарный надзор* — Закон РФ «О ветеринарии» от 14 мая 1993 г. № 4979-1[827]. Государственный ветеринар-

---

[823] СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150 (с посл. изм. и доп. от 12.06.2008 г. № 88-ФЗ).

[824] Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 56 (с посл. изм. и доп. от 29.11.2007 г. № 287-ФЗ).

[825] СЗ РФ. 1995. № 50. Ст.4873 (с посл. изм. и доп. от 01.12.2007 г. № 309-ФЗ).

[826] Российская газета. № 4946 от 07.07.2009 г.

[827] Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24. Ст. 857 (с посл. изм. и доп. от 12.06.2008 г. № 88-ФЗ).

ный надзор — это деятельность государственных ветеринарных инспекторов по предупреждению, обнаружению и пресечению нарушений законодательства РФ о ветеринарии. Государственный ветеринарный надзор направлен на: выявление и установление причин и условий возникновения и распространения заразных и массовых незаразных болезней животных; организацию противоэпизоотических мероприятий, включая мероприятия по предупреждению и ликвидации очагов болезней, общих для человека и животных, мероприятий по охране территории РФ от заноса заразных болезней животных из иностранных государств и надзор за их выполнением; разработку ветеринарных правил, других нормативных актов, обязательных для выполнения при ведении животноводства, содержании животных, производстве, хранении, перевозке и реализации продуктов животноводства; надзор за проведением организациями и гражданами организационно-производственных и ветеринарно-профилактических мероприятий, за соблюдением ими действующих ветеринарных норм и правил; надзор за производством и применением в ветеринарии биологических, химических и других лекарственных средств для животных, осуществление специальных мероприятий по защите животных от поражающего воздействия экстремальных факторов, природных и техногенных катастроф; применение мер, направленных на пресечение нарушений законодательства РФ о ветеринарии.

8) *государственный пожарный надзор* — Федеральный закон РФ «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ[828]; Постановление Правительства РФ «О государственном пожарном надзоре» от 21 декабря 2004 г. № 820[829]; Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил пожарной безопасности в лесах» от 30 июня 2007 г. № 417[830]. Под государственным пожарным надзором понимается осуществляемая в порядке, установленном законодательством РФ, деятельность по проверке соблюдения организациями и гражданами требований пожарной безопасности и принятие мер по результатам проверки

[828] СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649 (с посл. изм. и доп. от 18.10.2007 г. № 230-ФЗ).

[829] СЗ РФ. 2004. № 52. (ч. 2). Ст. 5491 (в ред. Постановления Правительства РФ от 19.10.2005 г. № 629).

[830] СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3432.

(ст. 1 Федерального закона). 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 (п. 2 Постановления Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. № 820).

9) *государственный энергетический надзор* — Федеральный закон РФ «Об электроэнергетике» от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ[831]; Федеральный закон РФ «Об энергосбережении» от 3 апреля 1996 г. № 28-ФЗ[832]; Федеральный закон РФ «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ[833]. Государственный энергетический надзор осуществляется за соблюдением субъектами электроэнергетики требований федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере электроэнергетики, в том числе технических регламентов, устанавливающих требования к безопасной эксплуатации объектов по производству электрической и тепловой энергии (ст. 20 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ).

10) *государственный атомный надзор* — Федеральный закон РФ «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ[834]; Федеральный закон РФ «О радиационной безопасности населения» от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ[835]; Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов» от 19 июля 2007 г. № 456[836]; Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о системе государственного учета и контроля ядерных материалов» от 6 мая 2008 г. № 352[837]. Под государственным атомным надзором понимается деятельность соответствующих федеральных органов исполнительной власти, направленная на организацию разработки, утверждение и введение в действие норм и правил в области ис-

[831] СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177 (с посл. изм. и доп. от 04.11.2007 г. № 250-ФЗ).

[832] СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1551 (с посл. изм. и доп. от 18.12.2006 г. № 232-ФЗ).

[833] СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

[834] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552 (с посл. изм. и доп. от 01.12.2007 г. № 318-ФЗ).

[835] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141; СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

[836] СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4081.

[837] СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2188.

пользования атомной энергии, выдача разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии, осуществление надзора за безопасностью, проведение экспертизы и инспекции, контроля за разработкой и реализацией мероприятий по защите работников объектов использования атомной энергии, населения и охране окружающей среды в случае аварии при использовании атомной энергии (ст. 23 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ).

11) *государственный фитосанитарный надзор* — Федеральный закон РФ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки» от 5 декабря 1998 г. № 183-ФЗ[838]; Федеральный закон РФ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ[839]; Закон РФ «О зерне» от 14 мая 1993 г. № 4973-1[840]; Федеральный закон РФ «О карантине растений» от 15 июля 2000 г. № 99-ФЗ[841].

Основными направления государственного фитосанитарного надзора являются: защита прав граждан на обеспечение зерном и продуктами его переработки, качество которых соответствует требованиям государственных стандартов, технических условий, санитарных и ветеринарно-санитарных правил и норм, гигиенических нормативов и иных нормативных документов; установление показателей качества зерна и продуктов его переработки, методов оценки их качества и учета зерна и продуктов его переработки; аккредитация лабораторий, осуществляющих определение качества зерна и продуктов его переработки; сертификация зерна и продуктов его переработки; иные направления, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ (ст. 5 указанного Закона).

12) *государственный надзор в сфере природопользования* — Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ[842]; Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ[843]; Постановление Правительства РФ

---

[838] СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 5970 (с посл. изм. и доп. от 08.11.2007 г. № 258-ФЗ).

[839] СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510.

[840] Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 22. Ст. 799 (с посл. изм. и доп. от 16.03.2006 г. № 41-ФЗ).

[841] СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3008 (с посл. изм. и доп. от 30.12.2006 г.).

[842] СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381 (с посл. изм. и доп. от 19.06.2007 г. № 102-ФЗ).

[843] СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278; СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2251.

«Об утверждении положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора» от 22 июня 2007 г. № 394[844]; Федеральный закон РФ «О континентальном шельфе» от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ[845]; Федеральный закон РФ «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ[846]; Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» от 12 мая 2005 г. № 293[847].

Данный вид государственного надзора включает в себя надзор за использованием и охраной водных объектов (обеспечение соблюдения требований к использованию и охране водных объектов; особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах водоохранных зон и зон специальной охраны источников питьевого водоснабжения; иных требований водного законодательства); за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов; использованием особо охраняемых природных территорий;

13) *государственный надзор в сфере образования* — Закон РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1[848]; Федеральный закон РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ[849]; Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил осуществления контроля и надзора в сфере образования» от 20 февраля 2007 г. № 116[850].

Государственный надзор в сфере образования осуществляется: за исполнением законодательства РФ в области образования и качества образования образовательными учреждениями независимо от формы собственности; за соблюдением законодательства РФ в области образования высшими учебными заведениями, а также научными организациями и образовательными учреждениями дополнительного

[844] СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3282.

[845] СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694 (с посл. изм. и доп. от 29.04.2008 г. № 58-ФЗ).

[846] СЗ РФ. 1995. № 12. Ст.1024 (с посл. изм. и доп. от 10.05.2007 г. № 69-ФЗ).

[847] СЗ РФ. 2005. № 20. Ст. 1885.

[848] Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797 (с посл. изм. и доп. от 24.04.2008 г. № 50-ФЗ).

[849] СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135 (с посл. изм. и доп. от 24.04.2008 г. № 50-ФЗ).

[850] СЗ РФ. 2007. № 9. Ст. 1098 (в ред. Постановления Правительства РФ от 04.02.2008 г. № 46).

профессионального образования, реализующими образовательные программы послевузовского профессионального образования и дополнительного профессионального образования, по которым установлены федеральные государственные требования; за деятельностью советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, ученых (научно-технических) советов высших учебных заведений, образовательных учреждений дополнительного профессионального образования и научных организаций по вопросам присвоения ученых званий.

14) *государственный метрологический надзор* — Федеральный закон РФ «Об обеспечении единства измерений» от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ[851]; Федеральный закон РФ «О геодезии и картографии» от 26 декабря 1995 г. № 209-ФЗ[852]. Под государственным метрологическим надзором понимается контрольная деятельность в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений, осуществляемая уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и заключающаяся в систематической проверке соблюдения установленных законодательством РФ обязательных требований, а также в применении установленных законодательством РФ мер за нарушения, выявленные во время надзорных действий.

Государственный метрологический надзор осуществляется за: соблюдением обязательных требований в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений к измерениям, единицам величин, а также к эталонам единиц величин, стандартным образцам, средствам измерений при их выпуске из производства, ввозе на территорию РФ, продаже и применении на территории Российской Федерации; наличием и соблюдением аттестованных методик (методов) измерений; соблюдением обязательных требований к отклонениям количества фасованных товаров в упаковках от заявленного значения (ст. 15 указанного Закона).

15) *государственный надзор за обеспечением экологической безопасности* — Федеральный закон РФ «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ[853]; Кодекс Внутреннего водного транс-

[851] СЗ РФ. 2008. № 26. Ст. 3021.

[852] СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 2 (с посл. изм. и доп. от 26.06.2007 г. № 118-ФЗ).

[853] СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462 (с посл. изм. и доп. от 06.12.2007 г. № 333-ФЗ).

порта РФ от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ[854]; Федеральный закон РФ «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ[855]; Федеральный закон РФ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ[856]; Федеральный закон РФ «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ[857]; Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха» от 15 января 2001 г. № 31[858].

Так, этот вид государственного надзора включает: осуществление проверки соблюдения законодательства в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и водных биологических ресурсов и среды их обитания (ст. 1 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ); технический надзор за обеспечением экологической безопасности при эксплуатации судов (ст. 40 Водного кодекса РФ); проверка соблюдения законодательства в области охраны окружающей среды, соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности (ст. 64 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ).

16) государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций — Федеральный закон РФ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ[859]; Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о государственном надзоре в области гражданской обороны» от 21 мая 2007 г. № 305[860]. Государственный надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций проводятся в соответствии с задачами, возложенными на единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в целях проверки полноты выполнения мероприятий по предупреждению

[854] СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

[855] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556 (с посл. изм. и доп. от 26.06.2008 г. № 96-ФЗ).

[856] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133 (с посл. изм. и доп. от 24.06.2008 № 93-ФЗ).

[857] СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222 (с посл. изм. и доп. от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ).

[858] СЗ РФ. 2001. № 4. Ст. 293 (в ред. Постановления Правительства РФ от 23.07.2007 г. № 471).

[859] СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648 (с посл. изм. и доп. от 30.10.2007 г. № 241-ФЗ).

[860] СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2641.

чрезвычайных ситуаций и готовности должностных лиц, сил и средств к действиям в случае их возникновения (ст. 27 указанного Закона).

17) *государственный надзор за обеспечением авиационной безопасности* — Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ[861]; Федеральный закон РФ «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ[862].

При осуществлении государственного надзора за обеспечением авиационной безопасности должностные лица федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области контроля (надзора) на транспорте, и федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области внутренних дел, вправе: а) осуществлять проверки соблюдения правил проведения предполетного досмотра, а также пропускного и внутриобъектового режимов; б) запрашивать и получать от руководителей, должностных лиц организаций, служб авиационной безопасности аэродромов или аэропортов, подразделений ведомственной охраны федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области транспорта, служб авиационной безопасности авиационных предприятий, а также от перевозчиков, грузоотправителей и иных организаций документы и информацию, необходимые для выполнения задач, связанных с обеспечением авиационной безопасности; в) давать руководителям организаций обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений требований авиационной безопасности и проверять исполнение этих предписаний; г) при наличии информации о возможности нарушения требований авиационной безопасности на воздушном судне сопровождать его во время полета; д) задерживать багаж, грузы и почту, содержащие предметы и вещества, запрещенные к воздушным перевозкам.

18) *государственный надзор в области охраны здоровья граждан* — Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1[863]; Данный вид государственного надзора включает в себя контроль за качеством лекарственных средств, иммунобиологических препаратов, дезинфекционных средств и изделий медицинского назначении, а также за обращением лекарственных средств.

---

[861] СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383 (с посл. изм. и доп. от 04.12.2007 г. № 332-ФЗ).

[862] СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

[863] СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318 (с посл. изм. и доп. от 18.10.2007 г. № 230-ФЗ).

19) *государственный надзор в области охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ* — Федеральный закон РФ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ» от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ[864]. Он осуществляется за соблюдением законодательства РФ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.
20) *государственный финансово-бюджетный надзор* — Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ[865]; Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о Федеральной службе финасово-бюджетного надзора» от 15 июня 2004 г. № 278[866]. Государственный финансово-бюджетный надзор осуществляется за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов РФ, включая использование предоставляемых из указанных бюджетов субвенций, межбюджетных субсидий, иных субсидий и бюджетных кредитов, а также законодательства РФ в данной сфере.
21) *государственный надзор в области связи* — Постановление Правительства РФ «Об утверждении порядка осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи» от 2 марта 2005 г. № 110[867]. Данный вид государственного надзора включает в себя надзор и контроль за соблюдением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами обязательных требований и норм, установленных нормативными правовыми актами в области связи, а также контроль за соблюдением законодательства РФ о лицензировании в области связи (п. 3 Постановления Правительства от 2 марта 2005 г. № 110).

Таким образом, можно выделить исходя из нормативно-правовых источников 21 вид специального государственного надзора, который в юридической литературе принято называть административным надзором, так как он осуществляется исполнительными органами государственной власти (за исключением банковского надзора) для достижения

[864] СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519 (с посл. изм. и доп. от 13.05.2008 г. № 66-ФЗ).

[865] СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 (с посл. изм. и доп. от 09.04.2009 г. № 58-ФЗ).

[866] СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2561.

[867] СЗ РФ. 2005. № 10. Ст. 850 (в ред. Постановления Правительства РФ от 23.04.2008 г. № 297).

целей и задач государственного управления в определенных отраслях и сферах. Все государственные органы его осуществляющие являются исполнительными органами государственной власти, то есть составляют публичную администрацию и осуществляют публичную власть в исполнительной сфере.

Стоит подчеркнуть, что в настоящее время более 700 только федеральных нормативных правовых актов различной юридической силы имеют ссылки на реализацию государственного (административного) надзора в различных сферах государственного управления.

3. Следует сказать, что в рассматриваемой системе видов государственного надзора нами не были указаны такие важные виды государственного надзора как судебный и прокурорский надзоры. Последний, в отличие от первого, носит четко выраженный характер в действующем законодательстве РФ.

Так, в соответствии с Федеральным законом РФ «О прокуратуре РФ» от 17 января 1992 г. № 2202-1, прокурорский надзор — это самостоятельная деятельность государственных федеральных органов прокуратуры, осуществляемая от имени государства и состоящая в проверке точности соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, действующих на ее территории, сопряженная с возможностью применения средств реагирования в случае выявления нарушения законов. Его сущность состоит в деятельности по проверке соблюдения законов, установлению правонарушений, их правовой оценке, а также в применении предусмотренных законом способов правового реагирования, направленных на принятие мер к устранению выявленных нарушений[868].

Крайне неопределенной сложилась ситуация с формулированием судебного надзора. Его понятие фактически отсутствует в законодательстве РФ, а поэтому он становится предметом жарких дискуссий ученых в различных отраслях права.

Так, в научной и учебной литературе, посвященной административному праву, зачастую употребляются в качестве равнозначных понятий «судебный контроль» и «судебный надзор». Но самое важное, что фактически отсутствуют теоретические разработки о применении данных инструментов в административно-надзорной деятельности.

---

[868] Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366 (с посл. изм. и доп. от 25.12.2008 г. № 280-ФЗ); Григорьев В.Н. Прокурорский надзор: учебник / В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин, В.Н. Калинин. М.: Эксмо, 2009. С. 19.

При этом роль суда в этой системе имеет крайне важное значение. Как отмечает Е.Б. Абросимова, суд признается специализированным государственным органом, осуществляющим функцию социального контроля при наличии конфликта между отдельными членами общества, между ними и государством, конфликта, возникающего в любой сфере жизни и деятельности человека, урегулированной правом[869]. По ее мнению, кроме полномочий по осуществлению правосудия, суд в условиях реализации принципа разделения властей неизбежно обладает двумя другими фундаментальными полномочиями: полномочиями судебного административного контроля или разрешения административных дел, то есть дел о незаконности деятельности органов исполнительной власти, и полномочиями судебного конституционного контроля или разрешения конституционных дел, то есть дел о неконституционности, во-первых, деятельности законодателя, и, во-вторых, исполнителя[870].

Другими словами, всю деятельность судов по разрешению административных дел о неправомерности действий и решений органов исполнительной власти следует считать судебным контролем. Тогда какую деятельность судебных органов необходимо отнести к судебному надзору?

В научных работах, посвященных судебному надзору, делается попытка сформулировать понятие и основные признаки данного института. Так, Л.А. Николаева указывает, что надзор судебных органов за законностью в государственном управлении состоит в непосредственной проверке судом, с соблюдением установленной процессуальной формы, законности и обоснованности отнесенных к его компетенции индивидуальных правовых актов и действий должностных лиц государственных органов в целях охраны интересов государства, обеспечения прав и законных интересов государственных органов, общественных организаций и граждан[871]. Д.Н. Бахрах также отмечает, что решение судами в порядке, установленном нормами административно-процессуального права, административных дел, имеет своей целью усиление надзора за администрацией со сторо-

---

[869] Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М., 2002. С. 11.

[870] Абросимова Е.Б. Указ. соч. С. 12-13.

[871] Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. СПб., 2004. С. 249.

ны другой, то есть судебной, ветви государственной власти[872]. По мнению Ю.Н. Старилова, административная юстиция — это одна из форм осуществления судебного надзора за публичным управлением, в рамках которого судом проверяется законность совершенных административных действий и принятых органами управления административных актов (правовых актов управления), принимаются меры по восстановлению нарушенных прав и законных интересов, привлекаются к ответственности лица, виновные в нарушениях закона[873]. О судебном надзоре идет речь и в других научных и учебных работах известных авторов.

Следует особо отметить, что рассматривая судебный надзор, фактически все ученые подменяют данное понятие судебным контролем, иначе говоря, ставят знак равенства между судебным надзором и судебным контролем. В обоснование такой «рокировки», в частности, Д.Н. Бахрах указывает, что суд контролирует законность деятельности органов государственного управления, то есть осуществляет надзор. Но в судебной системе издавна существует надзор за законностью вступивших в силу актов правосудия. И чтобы не было путаницы понятий, судебный надзор за публичной администрацией стали называть судебным контролем[874].

Однако, как отмечает В.П. Беляев, между судебным надзором и судебным контролем существуют принципиальные отличия. С его точки зрения, внутри судебной системы в целях устранения судебных ошибок действует только механизм судебного контроля; надзорные полномочия судом в этом направлении не осуществляются. Главным доводом в пользу такого суждения является мнение, разделяемое многими учеными, о том, что в ходе и после осуществления надзорных полномочий должностные лица органов надзора не вправе вмешиваться в непосредственную деятельность поднадзорных органов, не вправе отменять, изменять их решения, проверяя только их законность. И наоборот, контрольные органы вправе втор-

---

[872] Бахрах Д.Н. Закон о федеральных административных судах требует обсуждения // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конференции (г. Москва, 15-16 марта 2001 г.). М.: Рос. акад. правосудия, 2001. С. 255-256; Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Сер. Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 1. Воронеж, 2003. С. 70-71.

[873] Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С. 75-76.

[874] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2009. С. 426-427.

гаться в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемых органов, даже приостанавливать таковую; они также могут налагать взыскания на контролируемых субъектов; руководствуются при осуществлении контрольных полномочий не только законностью, но и целесообразностью. В связи с этим профессор В.П. Беляев делает вывод о том, что вышестоящий суд (судебная инстанция) при проверке законности вынесенных нижестоящим судом решений фактически осуществляет не надзорные, а контрольные полномочия. Именно одним из способов обеспечения правосудия и устранения допущенных судебных ошибок как раз и выступает встроенный в судебную систему ведомственный, терминологически обозначенный как надзор, контроль[875]. При этом делая вывод о фактическом существовании судебного надзора и внутриведомственного судебного контроля он называет «деятельность судов по защите (восстановлению) нарушенных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, от незаконных действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц», — судебным контролем в сфере исполнительной власти[876].

Такая непоследовательность в рассуждениях вызывает у нас обоснованную озабоченность, так как по своей сути выводы ученого-теоретика о соотношении судебного контроля и надзора являлись правильными. И если следовать его логике, то названный им «судебный контроль в сфере исполнительной власти» следует считать «внешним судебным надзором». Такой судебный надзор, на наш взгляд, имеет две основных формы (направления): административный и конституционный надзор.

Как в первом случае, так и во втором, как отмечает В.Е. Чиркин, осуществляется именно контрольная власть. Так, деятельность судов общей юрисдикции в отношении, например, разрешения или запрета конкретных массовых публичных мероприятий (демонстраций, митингов), запрещения деятельности общественных объединений, изъятия и ликвидации изданий и других мер публичного характера, выходит за рамки судебного процесса. Решая в связи с соответствующими обращениями вопрос о допустимости того или иного публичного мероприятия, суд рассматривает не только правовые позиции, но и фактическую сторону совершенных и даже предполагаемых

[875] Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография. М., 2005. С. 97-99.

[876] Беляев В.П. Указ. соч. С. 106.

публичных акций. Никакая другая ветвь власти не наделена такими полномочиями, ибо это касается конституционных (основных) прав. Законодательная власть (закон) устанавливает лишь общие условия осуществления этих прав. Поэтому можно говорить о том, что указанные полномочия относятся к числу элементов контрольной власти государства, а не являются составной частью собственно судебной власти. Такой контроль судов затрагивает не чьи-либо частные интересы, а интересы общества и государства. Поэтому особым элементом контрольной ветви государственной власти может быть судебный контроль в сфере социально-политических, публичных отношений[877]. При конституционном контроле (надзоре) суд решает вопрос о соответствии определенного правового акта конституции. При этом в отличие от судебного контроля в сфере социально-политических, публичных отношений конституционный суд должен воздерживаться от оценки фактических обстоятельств, решая вопросы права. Ввиду значимости конституционного контроля (надзора) в жизни общества он является особой формой контроля в системе контрольной ветви государственной власти[878].

Рассматриваемые нами аспекты судебного надзора (контроля) не были бы полными, если не затронуть процедуры обжалования действий и решений органов и должностных лиц исполнительной власти, осуществляющих административный надзор. Как отмечает Е.А. Лукашева, целью такого судебного надзора (контроля) является защита прав граждан от злоупотреблений исполнительной власти, выражающаяся в разрешении судом споров, возникающих в системе «гражданин — государство» в процессе осуществления исполнительной властью функции государственного управления[879].

Допущенные государственными органами исполнительной власти и их должностными лицами нарушения законности, ограничения прав и свобод граждан и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении административного надзора подлежат защите и восстановлению через органы судебной системы, а именно путем судебного контроля (надзора). Такая деятельность судов может относиться к административно-надзорной. Именно в этой форме реализуется так называемый «надзорный процесс», который является раз-

[877] Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С. 194-195.

[878] Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 195.

[879] Права человека: учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2009. С. 440-441.

новидностью правоприменительного юридического процесса, то есть комплексной системы правовых порядков (форм) деятельности уполномоченных органов государства, должностных лиц, а также заинтересованных в разрешении различных юридических дел иных субъектов права[880].

Таким образом, мы предприняли попытку выстроить единую систему государственного надзора в РФ, обоснованную правовыми источниками и теоретическими исследованиями. Она включает в себя общий государственный надзор, специализированный (административный) надзор и специальный государственный (судебный и прокурорский) надзор. Все виды государственного надзора являются важной составляющей современного государственного управления, которая включается в правовые средства осуществления публичной власти и способы реализации контрольной деятельности государства. Стоит особо подчеркнуть, что современная система государственного надзора подлежит значительной модернизации, так как не до конца разграничены функции контроля и надзора, что в итоге должно стать важным достижением административной реформы, проводимой в РФ.

[880] Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С. 137; Теория юридического процесса / Под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 8.

Глава III

Правовая регламентация административного надзора как мера эффективного государственного управления

§1. Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности

Административные регламенты достаточно новое явление в правовой жизни России, которое связывается с проведением административной реформы исполнительной власти.

Как подчеркивается А.Ф. Ноздрачевым, «в ходе административной реформы осознана необходимость резкого усиления законодательного регулирования административных процедур — порядка осуществления органами исполнительной власти действий в целях реализации их компетенции. Первоочередной признана необходимость разработки административных регламентов»[881].

К административным регламентам в системе исполнительной власти необходимо подходить как к выработке обеспечительных правовых средств и институтов, которые позволят улучшить процесс публичного управления в нашей стране[882]. Административные регламенты должны позволить решить целых ряд задач: повысить управляемость в органах власти, усилить контроль за их деятельностью со стороны общества, создать исчерпывающие требования к решениям и содержанию работ государственных служащих, снизить административное усмотрение и коррупционный потенциал управленческих решений[883].

---

[881] Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: законодательный контекст // Административная реформа: проблемы развития и совершенствования. М.: Институт государства и права РАН. 2006. № 2. С. 22.

[882] Старилов Ю.Н. Исполнительная власть в структуре современного административно-правового регулирования: проблемы и основные направления разрешения // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003. С. 85.

[883] Административная реформа в субъектах РФ / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008. С. 20.

Согласно Концепции Административной реформы в РФ в 2006-2010 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, констатируется, что административно-управленческие процессы в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ недостаточно организованы и часто не эффективны. Качество этих процессов может быть существенно улучшено путем их модернизации, опирающейся на разработку и внедрение административных регламентов с использованием возможностей информационно-коммуникационных технологий[884].

В этой связи административные регламенты должны стать важной правовой основой для регламентации административно-процедурной деятельности государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц. При этом регламентация административно-процедурной деятельности должна заключаться в четко определенных административных процедурах, являющихся первичным элементом в реализации компетенции.

В свою очередь, административная процедура представляет собой нормативно установленный порядок последовательного осуществления уполномоченными субъектами права согласованных действий по реализации их компетенции и законодательных и иных правовых актов[885]. Административные процедуры включаются законодателем в правовую систему и в структуру современного правового государства вообще, в систему осуществления исполнительной власти в частности, из-за необходимости внесения в организацию и функционирование публичной власти надлежащего порядка, обеспечения соблюдения принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий[886].

---

[884] Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9.02.2008 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.

[885] Барциц И.Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5.

[886] Старилов Ю.Н. Административные процедуры в системе административного права: содержание, юридическое значение, формирование законодательства // Административная реформа в республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования: Материалы Международного симпозиума 29-30 сентября 2007 г. Ташкент: Ташкентский государственный юридический институт, 2008. С. 37.

Общие положения об административных процедурах (действиях) должны закрепляться законами, а их детализация, конкретизация и развитие должны осуществляться в подзаконных нормативных правовых актах. В противном случае механизм реализации полномочий указанных органов власти, эффективность и демократичность решений публичных и частных дел не могут быть обеспечены в достаточной мере[887].

Таким образом, административная процедура соотносится с административным регламентом как форма осуществления компетенции и правовой источник ее реализации. Необходимо четкое следование установленным административным процедурам, получившим закрепление в административных регламентах, для обеспечения принципа законности в государственном управлении. В этом, пожалуй, заключается главный смысл указанных преобразований, придающих определенную правовую конструкцию государственно-управленческой деятельности. В ней закладываются как материальные, так и процессуальные аспекты, для правильного разрешения административных дел, основанных на соблюдении конституционных прав и свобод граждан, обеспечении законных интересов юридических лиц.

Следует сказать, что внедрение административных регламентов в правоприменительный процесс испытывает значительные трудности. Хотя и в настоящее время приняты типовые административные регламенты, но сами виды административных регламентов, а главное их число до конца не определено. Вместе с тем, различаются оценки в количестве уже принятых административных регламентов.

По словам кандидата юридических наук О.В. Панкова, активная работа по разработке административных регламентов началась с конца 2006 г., и уже к середине 2007 г. было утверждено 69 административных регламентов, определявших процедуры осуществления таких функций, как регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, лицензирование отдельных видов деятельности, проведение экспертиз, осуществление проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований законодательства в различных сферах и отраслях государственного управления, осуществление контроля за соблюдением стандартов социального обслуживания, и некоторых других[888]. По подсчетам

---

[887] Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 29-34.

[888] Министерства и ведомства: учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. М.: Норма, 2008. С. 48.

ведущего научного сотрудника ИЗиСП, кандидата юридический наук А.М. Цирина за период административной реформы было утверждено около 240 административных регламентов исполнения (предоставления) государственных функций (услуг). Около 300 проектов административных регламентов исполнения (предоставления) государственных функций (услуг) находится в разработке.

Некоторую определенность в данном вопросе дают С.Е. Нарышкин — Руководитель Администрации Президента РФ и Т.Я. Хабриева — директор ИЗиПС, член-корреспондент РАН: «подчитано, что в ходе административной реформы еще предстоит разработать свыше двух тысяч регламентов государственных услуг»[889].

По нашим подсчетам в настоящее время в РФ принято и действует свыше 500 различных административных регламентов.

Возникает логичный вопрос: где предел количеству административных регламентов и «не потонут» ли правоприменители в этом массиве законодательства? Как соотносится неопределенное число административных регламентов с такими их задачами как «повышение управляемости в органах власти, усиление контроля за их деятельностью со стороны общества, создание исчерпывающих требований к решениям и содержанию работ государственных служащих, снижение административного усмотрения и коррупционного потенциала управленческих решений»[890]?

Наше законодательство и так чрезмерно «раздуто», принято огромное число недействующих и нереализуемых нормативных правовых актов, а эффективность действующих нормативных правовых актов вообще не поддается никакой критике.

Можно ли с уверенностью констатировать, что создание целого нормативного блока законодательства даст необходимый потенциал для эффективной и правильной деятельности субъектов государственного управления? Наверное, нет. И дело даже не в том, что мы не можем подсчитать даже приблизительно количество административных регламентов, а существенной проблемой является отсутствие установления четких административных процедур, механизмов их реализации. И как верно подмечено И.С. Завьяловым, «… понятие «регламент» в сфере государственного администрирования в отличие от термина «админи-

[889] Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в субъектах РФ // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 3-14.

[890] Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Указ. соч.

стративные процедуры» имеет легальную дефиницию»[891], а вот административные процедуры такой дефиниции не имеют.

Думается, что вряд ли можно назвать серьезным достижением в вопросе правового регулирования включения в Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), утвержденный постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «раздела «Административные процедуры» элементы административных процедур»[892].

Вот и получается, что административный регламент устанавливает то, чего на самом деле не существует в законодательном смысле, а вернее административные процедуры, не имеющие четкого правового механизма, который, в принципе, и не должен быть закреплен в этих нормативных правовых документах.

Об этом, в частности, говорит профессор А.В. Нестеров: «регламент всегда является результатом регламентирующей деятельности, а регламентация есть понятие, объясняющее регламентирующую деятельность как систему. В простейшем виде регламентация — это совокупность норм, правил, стандартов и процедур, ограничивающих и определяющих формы деятельности в обществе и государстве»[893]. Таким образом, регламент является формой (источником) такой регламентации, то есть является официальным юридическим документом, устанавливающим правила, порядки, требования к людям, организациям, процессам, ресурсам и продуктам.

Специфика административного регламента заключается в том, что он имеет не регулирующее, а регламентирующее юридическое значение. Термин «регулирование» и производные от него термины: «правовое регулирование», «юридическое регулирование», «административное регулирование», как правило, обозначают правоустановление, то есть установление прав, обязанностей и ответственности. Под регламенти-

---

[891] Завьялова И.С. Правовые основы реализации форм государственного управления в Российской Федерации: теория, практика и способы решения актуальных проблем: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 5.

[892] Никифоров М.В. К вопросу об использовании терминов «процедуры» и «административные регламенты» в российском законодательстве // Инновации в государстве и праве России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Н.Новгород, 19-20 апреля 2007 г.): В 2 ч. Ч. 1. Н.Новгород: Изд. ННГУ, 2007. С. 495.

[893] Нестеров А.В. О теории и практике регламентации // Государство и право. 2008. № 1. С. 91.

рованием при этом, как правило, подразумевается только установление, как осуществляются действия, то есть требования к операциям, формализующим данные действия[894].

В этом смысле административные регламенты не должны устанавливать бесчисленное количество административных процедур и многообразные способы и методы их реализации, они должны иметь узкопрофильный характер по применению общих административных процедур к конкретным общественным отношениям. Иначе говоря, должен существовать общий нормативный правовой акт об административных процедурах. О необходимости принятия Федерального закона «Об административных процедурах в Российской Федерации», который бы регулировал порядок «разработки и принятия административных правовых актов, использования в управленческой практике позитивных административных процедур», указывается, в частности, профессором, доктором юридических наук Ю.Н. Стариловым[895]. Остается только с сожалением констатировать снижение за несколько последних лет в российской административно-правовой науке дискуссий по данной проблеме, которые, естественно, и не могли перерасти в действующий законодательный акт.

Понятие и виды административных регламентов.

Изучение административных регламентов только с недавнего времени стало предметом научных исследований различных ученых в области административного права[896]. Между тем, нельзя сказать, что про-

---

[894] Нестеров А.В. Указ. соч. С. 92.

[895] Старилов Ю.Н. Административное судопризводство как главная инновация современного российского административного права // Инновации в государстве и праве России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Н.Новгород, 19-20 апреля 2007 г.): В 2 ч. Ч. 1. Н.Новгород: Изд. ННГУ, 2007. С. 495.

[896] Брижанин В.В. Административные регламенты органов государственного управления в аспекте административной реформы в Российской Федерации: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. СПб., 2008. 24 с.; Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти РФ: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2009. 24 с.; Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: Вопросы методологии // Журнал российской права. 2006. № 10. С. 29-34; Васильев Ф.П. Место и роль административного регламента в деятельности государственных органов // Право и государство. 2008. № 9. С. 56-58; Грицай Г.И. Об административных регламентах органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2009. № 4. С. 10-12; Соколова О.С. Парадоксы административных регламентов // Современное право. 2007. № 9. С. 37-40; Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 18-28 и др.

водимые научные исследования решили все вопросы в данной области, напротив они лишь открыли «окно» для дальнейших серьезных научных дискуссий по определению места и роли административных регламентов в системе административно-правового регулирования.

Мы тоже хотели бы внести существенный вклад в развитие дискуссии по данному актуальному вопросу. По нашему мнению, исследование административного регламента должно происходить исходя из его юридической природы, которая обуславливает специфическую правовую конструкцию данного правового источника.

В юридическом смысле термин регламент (польск. Reglament от франц. Reglement, от regle — правило) означает нормативный правовой акт, регулирующий внутреннюю организацию и порядок деятельности какого-либо государственного органа и его подразделения[897].

Регламент всегда является результатом регламентирующей деятельности, а регламентация есть понятие объясняющее регламентирующую деятельность как систему. В простейшем виде регламентация — это совокупность норм, правил, стандартов и процедур, ограничивающих и определяющих формы деятельности в обществе и государстве[898].

Таким образом, регламент является формой (источником) такой регламентации, то есть является официальным юридическим документом, устанавливающим правила, порядки, требования к людям, организациям, процессам, ресурсам и продуктам.

Как отмечается Т.Я. Хабриевой, административные регламенты содержат информацию, необходимую и достаточную как для получения государственной услуги гражданином или организацией, так и для исполнения государственной функции соответствующими должностными лицами. Административные регламенты упорядочивают и конкретизируют обязательства органа исполнительной власти перед обществом[899].

Определение административного регламента исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг было дано в упомянутой выше Концепции административной реформы в РФ в 2006-2010 гг., согласно которому под ним понимается нормативный правовой

---

[897] Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М., 2002. С. 520.

[898] Нестеров А.В. О Теории и практике регламентации // Государство и право. 2009. № 1. С. 91.

[899] Административная реформа в субъектах РФ / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008. С. 20.

акт федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта РФ, определяющий последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающий исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций[900].

Постановление Правительства РФ № 679, которым утвержден Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), полной ясности в вопрос об отнесении административных регламентов к определенной категории правовых актов не внесло. Но характеристика отдельных положений об административных регламентах, указанных в постановлении, позволяет сделать вывод об их нормативно-правовой природе.

В российском праве административный регламент принято рассматривать как акт правового регулирования процессуальных сторон деятельности органа исполнительной власти, содержащий описание действий (административных процедур) этого органа, направленный, в основном, на регуляцию его внутренней деятельности[901].

В национальных законодательствах зарубежных стран упор делается на регулирование внешней деятельности органов власти, направленной на проверку предпосылок дела, подготовку и издание административного акта. Эта деятельность называется административной процедурой и регулируется законами об административных процедурах[902].

Анализируя действующее законодательство РФ, можно выделить три основных вида регламентов, имеющих признаки нормативно-правового акта. Это административные регламенты, специальные регламенты и технические регламенты.

Последние два вида регламентов занимают особую нишу в нормативно-правовом регулировании публичного управления, их направ-

---

[900] Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9.02.2008 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.

[901] Административная реформа в субъектах РФ / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008. С. 22.

[902] Указ. соч.

ленность заключается в регламентации деятельности объектов публичного управления (граждан и организаций), связанной с реализацией и защитой их прав и свобод, а также законных интересов, обеспечение безопасности в их деятельности. В отличие от административных регламентов специальные и технические регламенты в большей степени принимаются для регулирования деятельности самих объектов публичного управления, одновременно на которые возлагается обязанность по их исполнению и соблюдению. Со стороны же субъектов публичного управления (государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц) данные регламенты являются объектом правоохраны.

Так, *специальные регламенты* устанавливаются федеральными органами исполнительной власти и законодательными органами государственной власти для регулирования определенного рода узкопрофильных отношений. Целью таких регламентов является обеспечение безопасности, порядка в определенной сфере регулирования, и совершение юридически значимых действий. К специальным регламентам следует отнести, прежде всего, градостроительные регламенты, которые устанавливают в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства[903]. Другим видом специальных регламентов являются регламент проведения публичного мероприятия[904], регламент применения пестицидов и агрохимикатов[905], пожарно-технические регламенты[906] и др.

---

[903] Градостроительный кодекс РФ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16 (с посл. изм. от 16.05.2008 г. № 75-ФЗ).

[904] Регламент проведения публичного мероприятия – документ, содержащий повременное расписание (почасовой план) основных этапов проведения публичного мероприятия с указанием лиц, ответственных за проведение каждого этапа (Федеральный закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485).

[905] Регламент применения пестицидов и агрохимикатов – обязательные требования к условиям и порядку применения пестицидов и агрохимикатов (Федеральный закон «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510).

[906] Пожарно-технические регламенты – нормы пожарной безопасности, правила пожарной безопасности, инструкции, стандарты и иные документы, содер-

Однако самыми распространенными и многочисленными должны стать *технические регламенты*. Понятие регламента закреплено в Федеральном законе РФ от 27 октября 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании»[907]. В ст. 2 указанного Закона дано определение технического регламента — это документ, который принят международным договором РФ, ратифицированным в порядке, установленном законодательством РФ, или федеральным законом, или указом Президента РФ, или постановлением Правительства РФ и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации)[908].

Все технические регламенты должны подразделяться на общие технические регламенты и специальные технические регламенты. Обязательные требования к отдельным видам продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации определяются совокупностью требований общих технических регламентов и специальных технических регламентов. Требования общего технического регламента обязательны для применения и соблюдения в отношении любых видов продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Требованиями специального технического регламента учитываются технологические и иные особенности отдельных видов продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Общие технические регламенты принимаются по вопросам: безопасной эксплуатации и утилизации машин и оборудования; безопасной эксплуатации зданий, строений, сооружений и безопасного использования прилегающих территорий; пожарной безопасности; биологической безопасности; электромагнитной совместимости; ядерной и радиационной безопасности.

Специальные технические регламенты устанавливают требования только к тем отдельным видам продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в отношении

жащие обязательные и рекомендательные требования пожарной безопасности (Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649).

[907] СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140; СЗ РФ. 2005. № 19. Ст. 1752; СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6070.

[908] СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

которых цели, определенные Федеральным законом РФ от 27 октября 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»[909] для принятия технических регламентов, не обеспечиваются требованиями общих технических регламентов. Специальные технические регламенты устанавливают требования только к тем отдельным видам продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, степень риска причинения вреда которыми выше степени риска причинения вреда, учтенной общим техническим регламентом.

Третьим видом регламентов являются административные регламенты, действующие в сфере реализации исполнительной власти. Они имеют сугубо управленческо-организационный характер, то есть способствуют государственно-управленческой деятельности самых государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц.

В научной литературе, посвященной административному праву, под административным регламентом понимается нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры), то есть действия или совокупность действий (решений) исполнительного органа государственной власти, его структурных подразделений и должностных лиц, производимых с определенной целью при осуществлении их полномочий[910]. Административный регламент является нормативным правовым актом, устанавливающим административные процедуры, но понятие «регламент» в сфере государственного администрирования в отличие от термина «административных процедур» имеет легальную дефиницию[911].

Административный регламент может рассматриваться в качестве правовой формы административно-публичной деятельности наряду с такими административно-правовыми актами, как указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы, правила, инструкции и другие нормативные правовые акты[912]. Основное отличие административных регламентов от иных документов состоит в том, что админи-

---

[909] СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140; СЗ РФ. 2005. № 19. Ст. 1752; СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6070.

[910] Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов: Научная книга, 2009. С. 116.

[911] Завьялова И.С. Правовые основы реализации форм государственного управления в Российской Федерации: теория, практика и способы решения актуальных проблем: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 5.

[912] Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 342-343.

стративные регламенты содержат сроки и последовательность действий (административных процедур) федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия его структурных подразделений и должностных лиц, а также его взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг федеральными органами исполнительной власти[913].

Главной же особенностью административного регламента является то, что посредством его нормативно закрепляется форма административно-процессуальных действий, под которой понимается «внешнее, объективное и обязательное выражение содержания административного процесса, не допускающее вариантов действий субъектов правоприменения»[914]. Как подчеркивается Ю.А. Тихомировым, «с общими процедурами следует связывать административные регламенты применительно к функциям управления и должностные регламенты всех работников, составляемых по единой схеме. Отступления от процедурных правил допускать нельзя»[915].

Таким образом, административные регламенты определяют внутреннюю и внешнюю деятельность конкретного органа исполнительной власти. Административные регламенты определяют 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 также исполнение государственных функций и оказание государственных услуг. В этом случае, 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 государственных функций (или предоставлению государственных услуг). Административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур и администра-

---

[913] Лахно П.Г., Синюгин В.Ю. Теория и методология административно-правового управления реформированием // Предпринимательское право. 2008. № 4. СПС «КонсультантПлюс».

[914] Масленников М.Я. Российский административный процесс: триединство процессуальной нормы, содержания и формы // Административное право и процесс. 2008. № 2. С. 2-9.

[915] Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2008. С. 613.

тивных действий федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта РФ, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие государственных органов исполнительной власти с физическими или юридическими лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги). Такие административные регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти либо исполнительными органами государственной власти субъекта РФ (общей компетенции или специальной компетенции), к сфере деятельности которых относится исполнение соответствующей государственной функции (предоставление государственной услуги), на основе федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, либо законов субъекта РФ или нормативных правовых актов исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

В юридической литературе выделяется несколько классификаций административных регламентов.

Вместе с тем, Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» указано, что регламент федерального органа исполнительной власти, административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти составляют административный регламент федерального органа исполнительной власти[916].

С точки зрения А.В. Филатовой, «для различных процессов государственно-управленческой деятельности можно установить свои виды административных регламентов: а) административные регламенты государственных функций; б) административные регламенты взаимодействия органов исполнительной власти; в) административные регламенты собственно исполнительной власти (внутриорганизационные административные регламенты)»[917].

---

[916] Пункт 1.2 Постановления Правительства РФ от 19.01.2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305; СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933; СЗ РФ. 2007. № 43. Ст. 5202; СЗ РФ. 2008. № 9. Ст. 852; СЗ РФ. 2008. № 14. Ст. 1413; СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1429; СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.

[917] Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов: Научная книга, 2009. С. 114-115.

К.В. Давыдов указывает, что по степени обобщенности административные регламенты можно разделить на типовые и конкретные; по субъектам принятия — на принятые Правительством РФ и иными федеральными органами исполнительной власти; по сферам регулируемых отношений — на регулирующие отношения в административно-политической, социально-культурной и экономических сферах. Однако наибольшее значение, по его мнению, имеет деление административных регламентов в зависимости от направленности содержания в них административных процедур на внешнеуправленческие (то есть устанавливающие административные процедуры преимущественно в отношении субъектов административного права, не находящихся в иерархической подчиненности от исполнителя административных процедур) и внутриорганизационные (определяющие порядок действий в отношении преимущественно иерархически подчиненных субъектов, в том числе — структурных подразделений данного органа)[918].

С точки зрения А.В. Нестерова, существует три вида регламентов в федеральных органах исполнительной власти: типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), регламент ФОИВ и административный регламент ФОИВ. Последний состоит из трех видов регламентов: административного регламента исполнения государственных функций, административного регламента предоставления государственных услуг и должностного регламента гражданский государственных служащих ФОИВ[919].

На наш взгляд, все приведенные классификации административных регламентов отражают в определенной степени, сложившуюся систему таких нормативных правовых актов в действующем законодательстве.

Вместе с тем, все классификации требуют существенного уточнения и дополнения.

Во-первых, регламенты федеральных органов исполнительной власти в свою очередь подразделяются на административные регламенты взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и на регламенты внутренней организации федеральных органов исполнительной власти.

Во-вторых, в указанных системах административных регламентов не указывается такой вид административных регламентов как админи-

[918] Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти РФ: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2009. С. 16-17.

[919] Нестеров А.В. О Теории и практике регламентации // Государство и право. 2009. № 1. С. 94.

стративные регламенты исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

В-третьих, остаются не включенными в эту систему должностные регламенты государственных гражданских служащих субъектов РФ, и должностные регламенты государственных правоохранительных служащих.

В-четвертых, в систему видов административных регламентов должны включаться электронные административные регламенты. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, электронный административный регламент должен решать задачу максимально эффективного технического обеспечения выполнения функции госоргана путем адаптации публичной функции и функции органа исполнительной власти, органа местного самоуправления к совершаемым им действиям и решениям; обеспечения выполнения действий и принятия решений в кратчайший срок; использование минимальных ресурсовых затрат, в том числе кадровых; четкости определения критериев выбора варианта решения. Электронный административный регламент определяет электронный формат публичной деятельности и составляет основу функционирования единой электронной сети госорганов РФ, а также органов местного самоуправления по выполнению публичных функций. Регламент основывается на системе электронной обработки и анализа информации в ходе выполнения функций госоргана, органа местного самоуправления[920].

Ю.А. Тихомировым выделяются несколько видов регламентов. Электронный административный регламент публичной функции — система правовых норм, определяющих электронный формат условий, последовательности, сроков совершения действий и решений органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, необходимых для осуществления публичной функции. Электронный административный регламент взаимодействия — система правовых норм, определяющих электронный формат административных процедур, применяемых несколькими органами исполнительной власти и (или) органами местного самоуправления в ходе выполнения одной публичной функции. Электронный административный регламент взаимодействия является составной частью электронного административного регламента органа. Электронный административный регламент органа — правовые нормы, определяющие электронный формат административных процедур, применяемых в ходе выполнения функций органа исполнительной власти и органа местного самоуправления[921].

---

[920] Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2008. С. 626-627.

[921] Указ. соч.

В-пятых, необходимо выделить так называемые специализированные административные регламенты. К их числу можно отнести Административный регламент исполнения государственной функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов[922]. Как не основательно отмечается Г.И. Грицаем, этот Регламент можно считать особенным явлением в административном праве, поскольку ведомственным Приказом было определено содержание отдельных юрисдикционных процедур при осуществлении полномочий по обеспечению порядка деятельности судов РФ. В отношении предмета регулирования этот Административный регламент не только регулирует правила исполнения соответствующей государственной функции, но также соединяет отдельные процедуры судопроизводства разной юрисдикции, хотя порядок утверждения и форма характерны для административного правового акта. Следовательно, положения данного административного регламента, основанного на нескольких отраслевых законах, могут распространять свое действие на правоотношения, которые не являются административными[923].

Особенности содержания и структуры административных регламентов по исполнению функции контроля и надзора.

В рассматриваемом контексте нас интересуют в действующей системе административных регламентов именно нормативные правовые акты, регулирующие порядок исполнения государственных функций, и в частности, государственной функции по контролю и надзору.

В содержательном плане такие административные регламенты должны включать в себя следующие структурные элементы: а) общие положения; б) требования к порядку исполнения государственной функции; в) административные процедуры; г) порядок и формы контроля за исполнением государственной функции; д) порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции[924].

---

[922] Приказ Министерства юстиции РФ от 27 декабря 2006 г. № 384 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов» // Российская газета. 25.01.2007 г.

[923] Грицай Г.И. Административный регламент обеспечения деятельности федеральных судов // Администратор суда. 2008. № 1. СПС «КонсультантПлюс».

[924] Пункт 20 Постановления Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) (в ред. Постановлений Правительства РФ от 29.11.2007 г. № 813; от 04.05.2008 г. № 331 // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933; СЗ РФ. 2005. № 17. Ст. 1574; СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2063.

Административные регламенты, устанавливающие порядок исполнения государственной функции по надзору, имеют определенную специфику, заключающуюся в структурном содержании нормативного правового акта.

Рассмотрим подробно каждый из элементов структуры административного регламента по исполнению функции по контролю и надзору.

I. Общие положения

1) Наименование и цели государственной функции.

На наш взгляд, имеют определенную специфику общие положения, устанавливающие порядок исполнения государственной функции по контролю и надзору.

Общие положения в обязательном порядке должны устанавливать цели, которые должны достигаться при исполнении функции по административному надзору. Данные цели напрямую соотносятся с той функцией, которая регулируется соответствующим административным регламентом.

К таким целям могут относиться обеспечение различных видов общественной безопасности, поддержание режима законности на поднадзорном объекте, соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина, законных интересов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

К примеру, Административным регламентом по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах», утвержденным приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 30 октября 2008 г. № 280, устанавливается, что главной целью данной функции является обеспечение средствами надзора и контроля соблюдения *требований промышленной безопасности* при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах[925].

[925] Приказ Минприроды РФ от 30.10.2008 г. № 280 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологиче-

В Административном регламенте 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, утвержденного приказом Минприроды РФ 31 октября 2008 г. № 300[926], указывается, что основной целью является *экологическая безопасность* и, в особенности, ее объекты охрана природы и охрана атмосферного воздуха.

Административным регламентом 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, утвержденным приказом Минприроды 30 октября 2008 г. № 281[927] и Административным регламентом по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов в организациях, ведущих взрывные работы с использованием взрывчатых материалов промышленного назначения, утвержденного приказом Минприроды 23 октября 2008 г. № 266[928], устанавлива-

скому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах» (зарегистрировано в Минюсте РФ 21.01.2009 г.).

[926] Приказ Минприроды от 31.10.2008 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» (Зарегистрировано в Минюсте 05.03.2009 г. № 13483).

[927] Приказ Минприроды РФ от 30.10.2008 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» // Зарегистрировано в Минюсте 12.12.2008 г. № 12839).

[928] Приказ Минприроды РФ от 23.10.2008 г. № 266 «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

ются две взаимосвязанных цели выполнения данных государственных функций. Специальная цель — *обеспечение пожарной безопасности* на промышленных объектах, общая цель — *обеспечение промышленной безопасности*.

В Административном регламенте Министерства внутренних дел РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденном приказом МВД РФ 2 марта 2009 г. № 185[929], указывается в качестве основополагающей цели данной функции *обеспечение безопасности дорожного движения*.

Кроме требований соблюдения различных видов общественной безопасности, в административных регламентах могут указываться специальные цели по соблюдению отраслевого законодательства. Так, В Административном регламенте по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства РФ иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда, утвержденным совместным Приказом МВД РФ и Федеральной миграционной службой 30 апреля 2009 г. за № 338 и № 97[930], закрепляется основной целью исполнения данной функции обеспечение средствами контроля и надзора соблюдения положений миграционного законодательства РФ, иностранными гражданами и лицами без гражданства и соблюдения правил привлечения работодателя-

---

безопасности при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов в организациях, ведущих взрывные работы с использованием взрывчатых материалов промышленного назначения» // Зарегистрирован в Минюсте 17.03.2009 г. № 13516.

929 Приказ МВД РФ от 2.03.2009 г. № 184 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» // Зарегистрировано в Минюсте 18.06.2009 г. Опубликовано: Российская газета. № 4946 от 07.07.2009 г.

930 Приказ МВД РФ № 338, ФМС РФ № 97 от 30.04.2009 «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства РФ иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда»// Зарегистрировано в Минюсте РФ 09.06.2009 г. № 14037.

ми, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда.

Наш вывод подтверждается и в других административных регламентах, устанавливающих порядок исполнения функции по контролю и надзору[931].

Вместе с тем важно понимать, что само по себе определение государственной функции должно включать как определенные цели и задачи государственно-управленческой деятельности органа исполнительной власти. При этом государственная функция является видом государственно-управленческой деятельности, имеющая установленную законом определенную направленность. Результатом такой деятельности является выполнение соответствующих целей и задач. И если цели могут быть различными, то задачи, устанавливаемые административными регламентами, в основном общие, — это закрепление сроков и последовательности контрольно-надзорных действий. Иными словами, наличие разноплановых целей и задач в административных регламентах является одной из отличительных особенностей данных нормативных правовых актов.

С нашей точки зрения, как в теоретическом, так и в практическом плане, общие положения административного регламента должны разграничивать контрольную и надзорную деятельность, а наличие специальных целей может быть принято за основу при таком разграничении контроля и административного надзора.

1. Функции по контролю и надзору обычно осуществляются определенным видом федеральных органов исполнительной власти. К ним, прежде всего, относятся федеральные службы. Кроме того, во внутреннюю структуру федеральных министерств могут включаться специализированные инспекции, например, Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД РФ, Государственная инспекция по маломерным судам МЧС РФ и др. Поэтому специфичными субъектами контрольно-надзорной деятельности являются федеральные службы и государственные инспекции, которые должны быть указаны в административном регламенте в качестве непосредственных исполнителей государственной функции.
2. В общих положениях должен быть указан также перечень нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих исполнение государственной функции. Исходя из анализа различных административных регламентов, регулирующих порядок исполнения

[931] Приложение № 1. Таблица № 1.

функции по контролю и надзору, все нормативные правовые акты можно разделить на две группы: а) нормативные правовые акты, регулирующие процессуальный статус органов и должностных лиц, осуществляющих функции по контролю и надзору, например, КоАП РФ, АПК РФ, различные федеральные законы о промышленной безопасности, о пожарной безопасности, о безопасности дорожного движения и т.д.; б) нормативные правовые акты, являющиеся предметом контроля и надзора (правила, нормы, инструкции, стандарты, требования и т.п.).

3. Описание результатов исполнения государственной функции, а также указание на юридические факты, которыми заканчивается исполнение государственной функции, имеет определенную специфику в разрезе осуществления контроля и надзора.

К примеру, конечным результатом исполнения государственной функции по контролю и надзору может быть:

- повышение защищенности личности, имущества, общества и государства от негативных и неблагоприятных факторов, то есть обеспечение безопасности;
- обеспечение прав и законных интересов граждан и юридических лиц;
- надлежащее обеспечение безопасности, максимально возможное предупреждение аварий, инцидентов и других происшествий, нарушений правил и норм, касающихся обеспечения безопасности, обеспечение бесперебойности различных процессов (например, движения транспортных средств, поставок товаров для государственных нужд и т.п.);
- выявление и предъявление требований по обеспечению нарушений законодательства РФ или установление отсутствия нарушений;
- выявление административных правонарушений и преступлений;
- исполнение нарушителями законодательства РФ в определенной области, сфере (например, в области охраны атмосферного воздуха);
- привлечение виновных лиц к административной ответственности;
- выявление и устранение причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений и преступлений;
- принятие иных административных мер, предусмотренных законодательством РФ (например, запрет деятельности, отзыв или аннулирование лицензии и т.п.).

В качестве юридических фактов, которыми заканчивается исполнение государственной функции по контролю и надзору могут быть:

- составление и вручение по результатам проверки актов, а при выявлении нарушений соблюдения требований безопасности — предписаний на их устранение;
- возбуждение дела об административном правонарушении и составление протокола об административном правонарушении;
- составление протокола о временном запрете деятельности;
- вынесение постановления по делу об административном правонарушении;
- подготовка и направление ответа по результатам рассмотренного обращения физического или юридического лица;
- подготовка и направление при необходимости информации в органы внутренних дел, прокуратуры, государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности и другие надзорные органы для принятия мер в соответствии с законодательством РФ.

4. К общим положениям административного регламента также относится описание заявителей, а также физических и юридических лиц, имеющих право в соответствии с законодательством РФ либо в силу наделения их заявителями в порядке, установленном законодательством РФ, полномочиями выступать от их имени при взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и организациями при исполнении государственной функции по контролю и надзору.

Это означает, что государственная функция по контролю и надзору осуществляется в отношении юридических лиц, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, и физических лиц, а также индивидуальных предпринимателей. Полномочия представителей, выступающих от имени юридических или физических лиц, подтверждаются доверенностью, подписанной руководителем юридического лица (физическим лицом) и скрепленной печатью. Доверенность должна содержать дату ее выдачи и четкие указания на одно или несколько полномочий представителя.

5. Нередко в общих положениях административного регламента указываются принципы, в соответствии с которыми должна исполняться функция по контролю и надзору. К числу таких принципов иногда относятся следующие принципы:

- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- презумпция добросовестности лиц, осуществляющих контроль и надзор;

- гласность при безусловном соблюдении государственной и иной охраняемой законом тайны;
- независимость и самостоятельность в реализации собственных полномочий, а также в выработке форм и методов осуществления мероприятий по контролю и надзору в установленной сфере деятельности;
- сотрудничество с иными заинтересованными органами государственной власти и органами местного самоуправления в установленной сфере деятельности.

II. Требования к порядку исполнения государственной функции по контролю и надзору

Раздел административного регламента, касающийся требований к порядку исполнения государственной функции по контролю и надзору должен состоять из следующих подразделов: а) порядок информирования о правилах исполнения государственной функции по контролю и надзору; б) сроки исполнения государственной функции по контролю и надзору; в) перечень оснований для приостановления исполнения государственной функции по контролю и надзору либо отказа в исполнении данной функции; г) требования к местам исполнения государственной функции по контролю и надзору.

В подразделе, касающемся *порядка информирования о правилах исполнения государственной функции по контролю и надзору*, указываются следующие сведения: а) информация о местах нахождения и графике работы федеральных органов исполнительной власти, исполняющих государственную функцию по контролю и надзору, их структурных подразделениях и территориальных органах; б) справочные телефоны структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти, исполняющих государственную функцию, в том числе номер телефона-автоинформатора; в) адреса официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет, содержащих информацию об исполнении государственной функции, адреса их электронной почты; г) порядок получения информации заявителями по вопросам исполнения государственной функции, в том числе о ходе исполнения государственной функции по контролю и надзору; д) порядок, форма и место размещения информации о деятельности контрольно-надзорного органа, в частности информации, указанной в пунктах «а» — «г».

В подразделе, касающемся *сроков исполнения государственной функции по контролю и надзору*, указываются допустимые сроки: а) исполнения государственной функции по контролю и надзору; б) прохождения отдельных административных процедур, необходимых для исполнения государственной функции по контролю и надзору; в) приостановления исполнения государственной функции по контролю и надзору, если возможность приостановления предусмотрена законодательством РФ; г) выдачи документов, являющихся результатом исполнения государственной функции по контролю и надзору; д) ожидания в очереди при подаче и получении документов заявителями.

Стоит отметить, что соблюдение сроков, осуществления государственной функции по контролю и надзору, является необходимым основанием для признания законными действия органов и должностных лиц, реализующих контрольно-надзорные полномочия.

К примеру, в соответствии с ч. 2 ст. 9 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» плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года[932]. Сроки проведения документарных и выездных проверок не могут превышать двадцать рабочих дней (ч. 1 ст. 13 указанного Федерального закона).

Согласно, п. 41 Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности…», утвержденного Приказом Минприроды от 30.10.2008 г. № 280, продолжительность мероприятия по контролю и надзору в области промышленной безопасности не должна превышать один месяц.

Несоблюдение сроков исполнения государственной функции по контролю и надзору может повлечь признание незаконности произведенных контрольно-надзорных действий (принятых решений).

В подразделе, касающемся *перечня оснований для приостановления исполнения государственной функции по контролю и надзору* либо для *отказа в исполнении государственной функции*, приводится перечень оснований для приостановления исполнения государственной функции либо для отказа в исполнении государственной функции в соответствии

[932] Российская газета. № 4823. 30 декабря 2008 г.; в ред. Федеральных законов от 28 апреля 2009 г. № 60-ФЗ; от 17 июля 2009 г. № 164-ФЗ // Российская газета. № 4900. 30 апреля 2009 г.; Российская газета. № 134. 23.07.2009 г.

с законодательством РФ, в том числе для отказа в приеме и рассмотрении документов.

Характерной особенностью государственной функции по контролю и надзору является отсутствие оснований для приостановления или отказа от ее исполнения[933].

В подразделе, касающемся *требований к местам исполнения государственной функции по контролю и надзору*, приводится описание требований к удобству и комфорту мест исполнения государственной функции, в том числе к: а) размещению и оформлению помещений; б) размещению и оформлению визуальной, текстовой и мультимедийной информации; в) оборудованию мест ожидания; г) парковочным местам; д) оформлению входа в здание; е) местам для информирования заявителей, получения информации и заполнения необходимых документов; ж) местам для ожидания заявителей; з) местам для приема заявлений.

В раздел, касающийся требований к порядку исполнения государственной функции по контролю и надзору, также включаются следующие сведения: а) информация о перечне необходимых для исполнения государственной функции по контролю и надзору документов, требуемых от заявителей, способах их получения заявителями, в том числе в электронной форме, и порядке их представления. Такая информация и бланки документов должны указываться в приложении к соответствующему административному регламенту. б) требования к исполнению государственной функции по контролю и надзору либо отдельных процедур в рамках исполнения данной государственной функции в соответствии с законодательством РФ на платной (бесплатной) основе. Если федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ не предусмотрена плата за исполнение государственной функции либо отдельных административных процедур в рамках исполнения государственной функции, в административном регламенте указывается, что исполнение этой государственной функции является бесплатным.

Следует особо отметить, что государственная функция по контролю и надзору осуществляется во всех случаях на бесплатной основе. Данный принцип закреплен в пп. 8 и 9 ст. 3 Федерального закона РФ

[933] Пункт 31 Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по контрою и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха, утвержденного Приказом Минприроды от 31 октября 2008 г. № 300 // Зарегистрировано в Минюсте РФ 5 марта 2009 г.

от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и постановления Конституционного суда РФ.

III. Раздел административного регламента — административные процедуры

В практическом плане административный регламент по реализации административно-надзорной (или контрольной) деятельности содержит алгоритм совершения административных действий, объединенных в установленные процедуры.

Следует учитывать, что раздел административного регламента, касающийся административных процедур, состоит из подразделов, соответствующих количеству административных процедур — логически обособленных последовательностей административных действий при исполнении государственной функции, имеющих конечный результат и выделяемых в рамках исполнения государственной функции.

При этом описание в административной процедуре каждого административного действия должно содержать следующие обязательные элементы: а) юридические факты, являющиеся основанием для начала административного действия; б) сведения о должностном лице, ответственном за выполнение административного действия. Если нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие исполнение государственной функции, содержат указание на конкретную должность, она указывается в тексте административного регламента; 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 системах.

Рассмотрение особенностей указанных элементов административной процедуры, позволяет нам установить специфические черты административно-надзорной деятельности.

1. Юридические факты, являющиеся основанием для начала административного действия, то есть события и действия, с которыми

связано возникновение, изменение и прекращение административно-надзорных правоотношений.

К таким юридическим фактам могут относиться следующие действия:

- заступление на службу для осуществления административного надзора (например, сотрудников милиции для несения службы);
- нарушение действующих норм и правил, являющихся предметом административного надзора;
- совершение административного правонарушения или преступления, пресечение которых относится к компетенции субъекта административного надзора;
- нарушение лицензионных требований, условий выданных предписаний и разрешений;
- введение в эксплуатацию опасного производственного объекта, безопасная эксплуатация которого является предметом административного надзора;
- пожары, аварии, инциденты и несчастные случаи на опасных производственных объектах;
- обращения граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения требований и норм, законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих административно-надзорные отношения;
- сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на несоблюдение требований и норм, и т.д.

К событиям могут относиться, например, истечение сроков, когда запрещается проведение проверок; наступление срока представления в надзорный орган извещения о выполнении предписания; изменение правового режима объекта административного надзора и т.д.

2. К сведениям о должностном лице, ответственном за выполнение административного действия, относится информация о его правовом статусе (то есть права и обязанности должностного лица), наделении его административно-надзорными полномочиями.

К примеру, в Административном регламенте 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, утвержденном Приказом Минприроды РФ 30 октября 2008 г., указывается, что распоряжением (приказом) руководителя территориального органа Ростехнадзора назначаются ответственные струк-

турные подразделения (отделы) за осуществлением контроля и надзора в отношении поднадзорных организаций. В свою очередь, распоряжением начальников отделов назначаются ответственные государственные инспектора, главные государственные инспектора за осуществлением контроля и надзора в отношении конкретных поднадзорных организаций.

В соответствии с Административным регламентом 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, утвержденного приказом Минприроды России от 31 октября 2008 г. № 300, должностные лица Росприроднадзора и его территориальных органов при исполнении своих должностных обязанностей в пределах своих полномочий имеют право в установленном порядке: а) посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, в том числе объекты, подлежащие государственной охране, оборонные объекты, объекты гражданской обороны, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного контроля и надзора в области охраны атмосферного воздуха материалами; б) проверять:

- соблюдение стандартов, нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха, в том числе проведение производственного контроля за охраной атмосферного воздуха, а также установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и временно согласованных выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух и других условий, установленных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него; выполнение программ и мероприятий по охране атмосферного воздуха;
- осуществление мер в соответствии с международными обязательствами РФ по охране атмосферного воздуха;
- выполнение заключений государственной экологической экспертизы;
- соблюдение требований, норм и правил в области охраны атмосферного воздуха при размещении, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов;
- проведение инвентаризации выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, разработки и утверждения нормативов предельно допустимых выбросов и предельно допустимых нор-

мативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух;
- внедрение малоотходных и безотходных технологий в целях снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха;
- полноту и эффективность выполнения организационно-технических и технологических мероприятий по улавливанию, утилизации, обезвреживанию выбросов загрязняющих веществ, или исключению таких выбросов; и т.д. в) предъявлять требования и выдавать предписания юридическим и физическим лицам об устранении нарушения законодательства в области охраны атмосферного воздуха и нарушений требований законодательства, выявленных при осуществлении государственного контроля в области охраны атмосферного воздуха; г) привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны атмосферного воздуха; д) осуществлять иные, определенные законодательством РФ полномочия.

Если же нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие исполнение государственной функции, содержат указание на конкретную должность, она указывается в тексте административного регламента.

3. Содержание административного действия включает в себя описание конкретных контрольных или надзорных мероприятий.

Эти мероприятия обычно включают различные виды проверок, например, комплексная проверка, целевая проверка, контрольная проверка. Данные проверки могут осуществляться как в плановом, так и во внеплановом порядке.

Под комплексной проверкой понимается форма контроля, включающая в себя комплекс мер по определению фактического положения дел, изучению, проверке, оценке состояния и результатов деятельности поднадзорных объектов, выработке мер по повышению качества и эффективности контрольной и надзорной деятельности территориальных органов в отношении поднадзорных организаций (учреждений, организаций). Целевая проверка представляет собой форму контроля, включающую в себя проведение комплекса контрольных мероприятий по одному или нескольким направлениям контрольно-надзорной деятельности, по поручениям судебных и правоохранительных органов, по жалобам юридических и физических лиц.

Контрольная проверка заключается также в форме контроля, направленной на изучение состояния работы по устранению недостатков, выявленных в ходе комплексной или целевой проверки.

Продолжительность административного действия или максимальный срок его выполнения также должен отражаться в административном регламенте. Обычно максимальный срок проведения проверочного мероприятия не должен превышать одного месяца или 30 суток.

4. Критерии принятия решений являются наиболее слабо освещенным вопросом в административных регламентах. В большинстве из них просто отсутствуют нормы о каких-либо критериях при принятии решений по результатам производства административных действий. Данный пробел служит своеобразной «лазейкой» для принятия незаконных и необоснованных решений, проявлению коррупционных факторов в деятельности должностных лиц государственных органов исполнительной власти. По сути дела, отсутствие критериев принятия решения закладывает чрезмерное административное усмотрение, которое не может служить целям административно-надзорной деятельности.

В тех же административных регламентах, где они прописываются, критерии не имеют четкого содержания.

Так, в Административном регламенте исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления), утвержденным приказом Минприроды России от 31 октября 2008 г. № 289, указываются следующие критерии принятия решений: а) соответствие декларации безопасности требованиям, изложенным в Положении, а также дополнительным требованиям к содержанию деклараций безопасности; б) заключение экспертной комиссии.

В Административном регламенте исполнения Министерством природных ресурсов и экологии РФ государственной функции по надзору за правовым регулированием органами государственной власти субъектов РФ вопросов осуществления переданных полномочий РФ в области водных отношений, государственной экологической экспертизы, объектов животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты) и среды их обитания с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов РФ или о внесении в них изменений, утвержденных приказом Минприроды от 30 октября 2008 г. № 273, указывается,

что при проверке акта субъекта РФ должностное лицо уполномоченного подразделения Минприроды России руководствуется следующими критериями несоответствия акта субъекта РФ требованиям федерального законодательства: а) нарушение субъектом РФ принципа разграничения полномочий при принятии акта; б) отсутствие правовых оснований для издания акта субъекта РФ; в) включение в нормативный правовой акт субъекта РФ положений, противоречащих требованиям федерального законодательства; г) принятие акта субъекта РФ органом, в компетенцию которого не входит его принятие, или с превышением полномочий, предоставленных данному органу.

Кроме приведенных административных регламентов, в которых наиболее четко определены критерии принятия решений, можно выделить и такие административные регламенты, где фактически указываются критерии, используемые при принятии решений.

Например, в соответствии с Административным регламентом исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по проведению в установленном порядке проверок по вопросам, отнесенным к компетенции Федеральной регистрационной службы, принятию по их результатам мер, предусмотренных законодательством РФ, утвержденный приказом Министерства юстиции РФ от 25 декабря 2006 г. № 380 (с изм. от 31.03.2009 г. № 90). В нем делается ссылка на действующее законодательство РФ, устанавливающее критерии принятия решений по результатам проверки. Так, для вынесения предупреждения общественному объединению необходимо выявление нарушения Конституции РФ и законодательства РФ или совершения действий, противоречащим уставным целям (п. 5 ст. 38 Федерального закона «Об общественных объединениях»). Основанием для принятия решения о приостановлении деятельности общественного объединения в соответствии со ст. 42 Федерального закона «Об общественных объединениях» является неустранение общественным объединением в установленные сроки нарушений, указанных в представлении, составленном по результатам проведенной проверки (пп. 66, 80 настоящего Административного регламента).

В Административном регламенте Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по выполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и граж-

данами установленных требований в области гражданской обороны, утвержденных приказом МЧС России от 16 февраля 2009 г. № 66, указывается в качестве критериев принятия решения следующее: основанием для составления протокола об административном правонарушении и выдаче предписания об устранении нарушений установленных требований в области гражданской обороны является нарушение правил эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны, либо правил использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны. При выявлении нарушений установленных требований в области гражданской обороны должностное лицо органа, осуществляющего государственный надзор в области гражданской обороны, осуществляющее мероприятие по надзору, возбуждает дело об административном правонарушении, направляет материалы в суд и выдает предписание об устранении нарушений требований в области гражданской обороны установленной формы (п. 75 Регламента).

Встречаются в Административных регламентах по данному вопросу и казуистические случаи. Так, согласно Административному регламенту исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел РФ государственной функции по контролю и надзору за соблюдением гражданами РФ и должностными лицами Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденного совместным приказом МВД РФ и ФМС России от 19 мая 2009 г. № 385 и № 117, установлено, что «по результатам проверки в соответствии с критериями ее оценки могут быть приняты следующие виды решений…» (п. 74 Регламента). Примечательно, что каких-либо критериев оценки принятия решений в данном административном регламенте не приводится.

5. Результат административного действия и порядок передачи результата, который может совпадать с юридическим фактом, являющимся основанием для начала исполнения следующего административного действия.

Результатом административного действия может быть признано выявление нарушений действующего законодательства, специальных правил и норм, требований и стандартов и т.п., а равно отсутствие таковых нарушений.

При этом выявление подобных нарушений является юридическим фактом для начала исполнения следующего административного дей-

ствия, например, по результатам проверки составляется акт о выявленных нарушения, на основании которого возбуждается дело об административном правонарушении.

Результатом административного действия может также быть, например, утверждение декларации безопасности (направляется декларанту в письменном виде) или отказ в утверждении декларации безопасности (направляется декларанту в письменном виде) (п. 72 Административного регламента, утвержденного приказом Минприроды от 31 октября 2008 г. № 289).

6. 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.

Как отмечается в Административном регламенте Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденного приказом МЧС России от 16 февраля 2009 г. № 65, отмечается, что выполнение административных процедур исполнения государственной функции может быть закончено: а) составлением и вручением акта проверки соблюдения требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; б) выдачей предписания по устранению нарушений требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; в) составление протокола об административном правонарушении в отношении физического (юридического) лица; г) подготовкой и направлением при необходимости информации в органы внутренних дел, прокуратуры, государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности и другие надзорные органы для принятия мер в соответствии с законодательством РФ; д) ответом на обращение юридического или физического лица.

Таким образом, оформление выполнения административного действия происходит путем составления юридического документа: акта проверки, акта-предписания, протокола об административном правонарушении, определения о возбуждении дела об административном правона-

рушении, постановления-квитанции о привлечении к административной ответственности, информационного сообщения в другой орган и др.

Вместе с тем, следует констатировать, что наиболее распространенным оформлением результатов административного действия по контролю и надзору является составление юридического документа в форме акта-предписания.

В акте-предписании в обязательном порядке указываются следующие данные:

- порядковый номер акта-предписания;
- дата, время и место составления акта-предписания;
- наименование органа его выдавшего;
- дата и номер распоряжения (приказа), на основании которого проведено мероприятие по контролю;
- фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), проводившего мероприятие по контролю и надзору;
- наименование проверяемого юридического лица или фамилия, имя, отчество гражданина, фамилия, имя, отчество, должность представителя юридического лица или гражданина, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю и надзору;
- дата, время и место проведения мероприятия по контролю и надзору;
- сведения о результатах мероприятия по контролю и надзору, в том числе о выявленных нарушениях, об их характере, о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение этих нарушений;
- сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом-предписанием представителя юридического или физического лица, а также лиц, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю и надзору, их подписи или отказ от подписи;
- подпись должностного лица (лиц), осуществившего мероприятие по контролю и надзору.

К акту-предписанию прилагаются акты об отборе образцов (проб) продукции, протоколы (заключения) проведенных исследований (испытаний) и экспертиз, объяснения должностных лиц, работников, на которых возлагается ответственность за нарушения требований промышленной безопасности, и другие документы или их копии, связанные с результатами мероприятия по контролю и надзору в области промышленной безопасности.

Подводя итог рассмотрению раздела административных регламентов «административные процедуры», необходимо отметить, что выделя-

ется огромное количество разнообразных административных процедур. Так можно выделить следующие типичные административные процедуры: а) организация исполнения государственной функции по контролю и надзору в соответствующей сфере деятельности; б) подготовка (планирование) и проведение мероприятия по контролю; в) оформление результатов мероприятий по контролю (подготовка акта по результатам проверки, ознакомление с актом должностного лица или законного представителя объекта проверки; г) контроль за исполнением выданных предписаний; д) организация учета документации по контролю и надзору; е) направление в органы государственной власти в соответствии с их компетенцией материалов и заявлений по признакам правонарушений, преступлений, связанных с нарушением установленных законодательством и иными нормативными правовыми актами РФ требований, правил и норм; ж) рассмотрение обращений по вопросам, входящим в компетенцию контрольно-надзорного органа; з) рассмотрение дела об административном правонарушении; и) пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях.

Однако вышеприведенный перечень административных процедур не является исчерпывающим. К примеру, Административный регламент МВД РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения насчитывает 27 административных процедур[934].

IV. Порядок и формы контроля за исполнением государственной функции контроля и надзора

Раздел, касающийся порядка и формы контроля за исполнением государственной функции контроля и надзора, состоит из следующих подразделов:

1) порядок осуществления текущего контроля за соблюдением и исполнением ответственными должностными лицами положений административного регламента и иных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к исполнению государственной

[934] Пункт 31 Приложения к Приказу 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» // Зарегистрировано в Минюсте РФ 18.06.2009 № 14112; Российская газета. 2009. 7 июля.

функции по контролю и надзору, а также принятия решений ответственными лицами.

2) порядок и периодичность осуществления плановых и внеплановых проверок полноты и качества исполнения государственной функции по контролю и надзору, в том числе порядок и формы контроля за полнотой и качеством исполнения государственной функции по контролю и надзору.
3) ответственность государственных служащих федерального органа исполнительной власти и иных должностных лиц за решения и действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) в ходе исполнения государственной функции по контролю и надзору.
4) положения, характеризующие требования к порядку и формам контроля за исполнением государственной функции по контролю и надзору, в том числе со стороны граждан, их объединений и организаций.

V. Порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции контроля и надзора

В разделе административного регламента, касающемся порядка обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции по контролю и надзору, устанавливается порядок обжалования заявителями действий (бездействия) и решений, принятых (осуществляемых) в ходе выполнения административного регламента: а) в части досудебного (внесудебного) обжалования указываются:

- информация для заявителей об их праве на досудебное (внесудебное) обжалование действий (бездействия) и решений, принятых (осуществляемых) в ходе исполнения государственной функции по контролю и надзору;
- предмет досудебного (внесудебного) обжалования;
- исчерпывающий перечень оснований для отказа в рассмотрении жалобы либо приостановления ее рассмотрения;
- основания для начала процедуры досудебного (внесудебного) обжалования;
- права заявителя на получение информации и документов, необходимых для обоснования и рассмотрения жалобы;
- вышестоящие органы государственной власти и должностные лица,

которым может быть адресована жалоба заявителя в досудебном (внесудебном) порядке;
- сроки рассмотрения жалобы;
- результат досудебного (внесудебного) обжалования применительно к каждой процедуре либо инстанции обжалования; б) в части судебного обжалования указываются сроки обжалования и юрисдикция суда, в который подается соответствующее заявление, в соответствии с законодательством РФ.

Проблемы реализации в правоприменительной деятельности административных регламентов по исполнению государственной функции контроля и надзора.

Среди наиболее распространенных недостатков при проектировании административных регламентов выделяются следующие: неполное определение базовых понятий и терминов или полное их отсутствие; недостаточный анализ требований к регламенту; слабое документирование процесса проектирования регламента; изменения в объекте регламентирования, не отраженные в требованиях к регламенту; неучет форс-мажорных и спорных обстоятельств; позднее выявление дефектов, требующих значительной переработки регламента; отсутствие методик тестирования регламента; недостаточная квалификация или недостаточное количество проектировщиков регламента; недостаточная квалификация представителей субъекта, формулирующих техническое задание на регламент[935].

Анализ большинства административных регламентов по реализации функции по контролю и надзору показывает, что нормативные правовые акты имеют одинаковую структуру, но при этом 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 остается необъятным, не имеющим каких-либо четких границ и правил. Значит, административные регламенты будут являться не средством сокращения «административных барьеров», а будут способствовать только их увеличению.

Таким образом, это может свидетельствовать о недостаточной теоретической и практической проработанности содержательных аспектов административных регламентов, что отрицательно сказывается на

[935] Нестеров А.В. О теории и практике регламентации // Государство и право. 2008. № 1. С. 94.

правоприменительной деятельности государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Важным правовым способом решения данной проблемы должен стать федеральный закон об административных процедурах, о котором не один год говорит большинство ученых в области административного права. Мы также придерживаемся этой позиции и добавляем, что кроме общего закона должны разрабатываться еще и типовые административные регламенты осуществления каждой государственной функции, в частности функции по контролю и надзору.

§2. Административные процедуры как форма осуществления административного надзора

Административные процедуры являются динамической основой административно-надзорного производства. Именно посредством административных процедур реализуются административно-надзорные полномочия и компетенция по осуществлению функций контроля и надзора.

Как отмечалось в предыдущем параграфе (гл. 3. §1) правовыми источниками административных процедур являются административные регламенты. С одной стороны, данное обстоятельство можно рассматривать с положительной стороны, ибо в посредством административных регламентов детализируются конкретные административные процедуры в сфере административного надзора, с другой стороны, отсутствие единого нормативного правового акта (а им должен быть федеральный закон), устанавливающие общие требования к осуществлению административных процедур, а также к их количеству и содержанию, делают крайне неэффективными существующие административные процедуры по причине недостаточной их регламентированности.

Кроме того, сам по себе вопрос о правильной интерпретации административных процедур является крайне дискуссионным в современном административном праве.

За последние годы было проведено значительное количество научных исследований учеными в области административного права. Это связано с тем, что административные процедуры рассматриваются как первичный базовый элемент структуры административного процесса. Иначе говоря, вся административно-процессуальная деятельность состоит из процедурных правил или норм, регулирующих порядок совершения административного действия (действий) и принятия управленческих решений должностными лицами государственных органов исполнительной власти.

Надежда научного сообщества административистов связана с применением системного подхода в интерпретации административного процесса, в каком бы он смысле ни понимался. При этом административные процедуры фактически рассматриваются в качестве неотъемлемого признака административно-процессуальной деятельности или административного процесса. Они призваны упорядочивать совершение административно-процессуальных действий, придавать им форму процессуальных правил применения материальных норм административного права.

Важным значением административных процедур является и то, что они становятся предметом правового регулирования различных правовых источников: федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, а в особенности административных регламентов, обязательным разделом которых являются соответствующие административные процедуры государственной исполнительно-распорядительной деятельности.

Однако практическая реализация административных процедур имеет значительное количество неразрешимых проблем, важнейшими из которых являются отсутствие легального (нормативного) определения административных процедур и рамочного федерального закона, устанавливающего порядок осуществления административных процедур, их виды и содержание.

Нельзя не отметить, что об этих проблемах говорится и в большинстве научных работ, посвященных исследованию административных процедур. Но вместе с тем нельзя и утверждать, что в данном вопросе поставлена точка либо устоялась какая-то одна, в крайнем случае несколько научных концепций. Многочисленные научные дискуссии привели как к позитивным, так и к негативным тенденциям. Безусловным положительным моментом является то, что административные процедуры являются базовым блоком в административном праве, они служат своеобразным ориентиром для административно-процессуального права, изучение административных процедур в значительной мере согласуется с изменениями и тенденциями, происходящими в действующем законодательстве РФ, в частности в направлении проведения административной реформы. Негативной же тенденцией является целиковая привязка административных процедур к трактовке административного процесса. Следовательно, исходя из собственных научных концепций интерпретации административного процесса, а он может иметь и две, и три формы, придается соответствующее понимание и содержание административным процедурам. В результате в научной литературе образуется и муссируется огромное количество дефиниций, классификаций и видов административных процедур, что никак не служит позитивному направлению решения важнейшей административно-правовой проблемы.

Следует назвать лишь некоторых из многочисленных авторов, занимающихся решением данной проблемы, выработавших собственные научные позиции и взгляды относительно правопонимания административных процедур. Это Ю.А. Тихомиров[936], Ю.Н. Старилов[937], С.Д. Хазанов[938] и др. Среди молодых ученых можно выделить исследования, проводимые М.В. Никифоровым[939], О.С. Беркутовой[940], А.В. Филатовой[941], Р.С. Тихим[942], С.З. Женетль[943], А.А. Никольской[944], Е.А. Дектяревой[945], В.А. Зюзиным[946] и др.

---

[936] Тихомиров Ю.А. Об административных процедурах // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. В.Я. Кикотя. М.: Московский университет МВД России, 2003. С. 111-117.

[937] Старилов Ю.Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: ВГУ, 1998; Старилов Ю.Н. Административные процедуры в системе административного права: содержание, юридическое значение, формирование законодательства // Административная реформа в республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования: Материалы Международного симпозиума 29-30 сентября 2007 г. Ташкент: Ташкентский государственный юридический институт, 2008. С. 30-62.

[938] Хазанов С.Д. К проблеме формирования института административных процедур // Административное право и процесс. 2005. № 4. С. 43-48; Хазанов С.Д. Правовое регулирование административных процедур в российском законодательстве: состояние и перспективы // Верховенство в сфере публично-правовых отношений. Смежные юридические профессии: Материалы международного симпозиума, 10-11 сентября 2005 г. // Ред. колл. Рустамбаев М.Х. и др. Ташкентский государственный юридический институт, Нагойский университет. Ташкент: ТГЮИ, 2005. С. 86-102.

[939] Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур: монография. Н.Новгород: НПА, 2006. 84 с.

[940] Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 24.

[941] Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов: Научная книга, 2009. 280 с.

[942] Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (Регионально-правовой аспект): Автореферат дисс. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. 26 с.

[943] Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: Автореф. дисс. … доктора юрид. наук. М., 2009. 38 с.

[944] Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. 24 с.

[945] Дегтярева Е.А. Административные процедуры: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. 25 с.

[946] Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2007. 25 с.

Начиная рассмотрение института «административные процедуры» следует указать, что слово «процедура» происходит от латинского «procedure», что значит «продвигаться»[947], также под процедурой понимается определенный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-либо[948].

Рассматривая основные подходы к пониманию административных процедур необходимо указать, что основой любой административной процедуры является управленческая процедура.

«Под процедурой обычно понимают порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого-либо дела, решения, задания»[949]. Б.М. Лазарев подчеркивал значение установления процедур правовыми нормами, что обеспечивает превращение их в «юридический элемент правопорядка»[950].

Он также указывал, что: «правовые нормы, которые закрепляют или устанавливают процедуры, а, следовательно, и содержат в себе идеальные модели процесса, являются процедурными, а тем самым и процессуальными»[951].

Вместе с тем, с точки зрения Б.М. Лазарева, не все процедуры, закрепленные нормами административного права, являются управленческими; к последним он отнес лишь те, которые определяют порядок управленческой деятельности[952]. Например, конституционно-правовая процедура — это «формально определенная последовательность действий и решений ее участников, выражающаяся в упорядоченном осуществлении ими конкретных прав, обязанностей и полномочий»[953].

С точки зрения А.Н. Козырина, «правовую процедуру можно определить как систему, ориентированную на достижение конкретного правово-

---

[947] Краткий словарь иностранных слов / Под ред. И.В. Лехина, Ф.Н. Петрова. М., 1950. С. 295.

[948] Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1975. С. 577.

[949] Лазарев Б.М. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления // Управленческие процедуры / Под ред. Б.М. Лазарева. М., 1988. С. 5.

[950] Масленников М.Я. Административный процесс: теория и практика / Отв. ред. А.С. Дугенец. М., 2008. С. 51.

[951] Лазарев Б.М. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления // Управленческие процедуры / Под ред. Б.М. Лазарева. М., 1988. С. 5.

[952] Лазарев Б.М. Указ. соч. С. 5-31.

[953] Замотаева Е.К. Виды процедур в конституционном праве // Правовое регулирование конституционных и административных процедур: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 2 / Отв. ред. Е.К. Глушко, С.Ю. Данилов; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М., 2007. С. 9.

го результата, состоящую из последовательно сменяющих друг друга актов поведения, внутренне структурированную правовыми отношениями, иерархически построенную и динамически развивающуюся. Термином «правовая процедура» охватываются, таким образом, все организационные формы, в которых реализуются нормы права»[954]. О.В. Лазарева указывает, что «правовая процедура — это особый нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности, обеспечивающий реализацию норм материального права и основанных на них материальных правоотношений, охраняемый от нарушения правовыми санкциями»[955].

По мнению С.Н. Махиной, правовая процедура представляет собой урегулированный нормами права порядок совершения определенного действия (нескольких взаимосвязанных действий), направленного на достижение конкретного правового результата. Правовые процедуры по своему содержанию могут быть позитивными (управленческими) и юрисдикционными (в сфере реализации мер принудительного воздействия). Позитивная или управленческая процедура является формой осуществления нормального (не принудительного) порядка применения права или нормотворчества (например, порядок создания правовых норм, заключения административных договоров, рассмотрения обращения гражданина, выдача лицензии, государственной регистрации). Юрисдикционная процедура — форма осуществления принудительного порядка управления, связанная с применением к лицу мер предупредительного, пресекательного, восстановительного или процессуально-обеспечительного характера, а также мер дисциплинарной и административной ответственности (например, проведение личного досмотра, досмотра вещей или багажа, доставление нарушителя или свидетеля, наложение дисциплинарного взыскания или административного наказания)[956].

С точки зрения С.В. Женетль, под юридической процедурой понимается «закрепленная в нормах права последовательность (порядок) действий органов государственной власти, необходимая для осуществления нормативно установленных для них задач и функций»[957].

Нельзя не согласиться с такой постановкой вопроса Ю.Н. Стариловым относительно значимости административных процедур: «административные процедуры включаются законодателем в правовую систему и в структуру со-

---

[954] Налоговые процедуры: учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина. М., 2008. С. 11.

[955] Лазарева О.В. Правовая процедура / Под ред. М.И. Байтина. Саратов, 2004. С. 4-5.

[956] Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 600.

[957] Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 9.

временного правового государства вообще, в систему осуществления исполнительной власти в частности, из-за необходимости внесения в организацию и функционирование публичной власти надлежащего порядка, обеспечения соблюдения принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий»[958].

При анализе сущности административных процедур необходимо исследовать основные подходы к их научному толкованию в юридической литературе. Эти научные подходы основываются на определении понятия, признаков, элементов, принципов и стадий административных процедур, выявлении их классификаций и видов.

1. Необходимо отметить несколько научных точек зрения[959] на *понимание административных процедур*.

---

[958] Старилов Ю.Н. Административные процедуры в системе административного права: содержание, юридическое значение, формирование законодательства // Административная реформа в республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования: Материалы Международного симпозиума. Ташкент: ТГЮИ, 2008. С. 37.

[959] К примеру, Ю.Н. Стариловым (См.: Старилов Ю.Н. Административные процедуры в системе административного права: содержание, юридическое значение, формирование законодательства // Административная реформа в республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования: Материалы Международного симпозиума. Ташкент: ТГЮИ, 2008. С. 45-46) отмечается, что административные процедуры, в настоящее время, рассматриваются в следующих аспектах или темах современного административного права: формы осуществления исполнительной власти (См., напр.: Дегтярева Е.А. Административные процедуры: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007); правовые акты управления (или административно-правовые акты); административный процесс (См., напр.: Измайлов А. Административные процедуры и административный процесс: опыт реформенного процесса в отдельных сферах регулирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4. С. 163-170); урегулирование правовых споров (См., напр.: Соловцов С.Н. Проблемные вопросы, связанные с законодательным регулированием административных процедур урегулирования споров // Арбитражные суды: теория и практика правоприменения. Сборник статей к 75-летию Государственного арбитража – Арбитражного суда Свердловской области / Отв. ред., сост. И.В. Решетникова, М.Л. Скуратовский. Екатеринбург: Институт частного права, 2006. С. 435-448); административная юстиция, защита прав и свобод человека и гражданина (См., напр.: Власенков В.В. Роль административных процедур в деятельности органов исполнительной власти по обеспечению прав и законных интересов граждан // Закон РФ «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан: Материалы научно-практической конференции 21 апреля 2006 г. М.: Московский университет МВД России, 2006. С. 88-92; Старилов Ю.Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 110-111; Хазанов С.Д. Правовое регулирование административных процедур в российском законодательстве: состояние и перспективы // Верховенство закона в сфере публично-правовых отношений. Смежные юридические профессии: Материалы международного симпозиума, 10-11 сентября 2005 г. // Ред. колл. Рустамбаев М.Х. и др. Ташкент, 2005. С. 86-102; Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М., 2000. С. 19-25).

Во-первых, ряд ученых полагают считать административными процедурами установленный законодательством порядок совершения юридически значимых действий исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц. Например, Ю.М. Козлов отмечал, что административные процедуры — это «*установленный* административно-процессуальными нормами *порядок* (правила) *совершения* повседневных управленческих *действий»*[960]. И.Ш. Килясханов указывал, что «административные процедуры — это установленные актами законодательства *регламентные нормы*, *определяющие* основания, условия, последовательность и *порядок рассмотрения и разрешения административных дел*, а также обжалования и пересмотра решений по административным делам»[961]. Ю.Н. Старилов подчеркивает, что «административные процедуры, как бы они ни понимались в теории административного права и практике государственного управления, связываются с созданием специального правового порядка в осуществлении тех или иных управленческих действий либо принятии соответствующих административных решений»[962]. По мнению Ю.А. Тихомирова, административная процедура представляет собой «нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами права последовательно совершаемых действий в целях осуществления их компетенции и оказания публичных услуг, ее назначение — ограничивать произвольное административное усмотрение и вводить легальные критерии действий служащих, должностных лиц, государственных и муниципальных структур, граждан и юридических лиц. Упорядочивание деятельности придает ей открытый и заранее предсказуемый характер, а, следовательно, способствует ее эффективности и демократичности»[963]. С позиции И.Н. Барциц, «административная процедура представляет собой нормативно установленный порядок последовательного осуществления уполномоченными субъектами права согласованных действий по реализации их компетенции и законодательных и иных правовых актов»[964].

---

[960] Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2007. С. 451.

[961] Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. М., 2004. С. 107.

[962] Старилов Ю.Н. Административные процедуры в системе административного права: содержание, юридическое значение, формирование законодательства // Административная реформа в республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования: Материалы Международного симпозиума. Ташкент: ТГЮИ, 2008. С. 37.

[963] Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 611.

[964] Барциц И.Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5.

А.В. Помазуев делает аналогичные выводы относительно сущности административных процедур: «административные процедуры — это нормативно установленный последовательный порядок реализации административно-властных полномочий, направленный на разрешение юридического дела или выполнение управленческой функции»[965]. По мнению Р.С. Тихого, административная процедура — это «*нормативная регламентация деятельности* органов исполнительной власти, обеспечивающая порядок принятия властных управленческих решений должностными лицами, в том числе рассмотрения и разрешения конкретных административных дел»[966]. Игнатюк Н.А. аналогичным образом определяет понятие административных процедур — это «нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами права последовательно совершаемых действий в целях реализации их компетенции и решения социально-экономических и иных задач. Введение процедур придает деятельности органов публичной власти строго легальный, открытый и заранее предсказуемый характер и позволяет ограничивать и устранять произвольные действия»[967]. И.Ш. Машаров приходит к выводу о том, что «административно-правовая процедура может быть охарактеризована как урегулированный административно-процессуальными нормами специальный порядок осуществления административным органом деятельности (производства) по разрешению подведомственной ему категории однородных индивидуальных административных дел либо совершения этим органом иных юридически значимых (административно-правовых) действий вне рамок каких-либо административных производств[968]. Иными словами, «административная процедура — это юридически установленный порядок, который должен неукоснительно соблюдаться административными органами при осуществлении соответствующей деятельности или при совершении соответствующих действий»[969]. По мнению А.Г. Федощева и Н.Н. Федощевой, «административная процедура — установленная актом законодательства норма, определяющая основание, условие, по-

[965] Помазуев А.В. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 13.

[966] Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (Регионально-правовой аспект): Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 8.

[967] Публичные услуги и право: научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 108.

[968] Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М., 2009. С. 426.

[969] Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России: Проблемы правового регулирования: монография. М., 2009. С. 175.

следовательность и порядок рассмотрения и разрешения административного дела, а также обжалование и пересмотр»[970].

Во-вторых, в науке административного права сложилась точка зрения, что административные процедуры — это есть ***сами юридически значимые действия*** исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц. Так, К.С. Бельский указывает, что «административные процедуры — это *установленные в нормативном порядке действия* органов исполнительной власти и уполномоченных государственных учреждений, направленные на разрешение индивидуальных дел по реализации прав и законных интересов граждан и организаций»[971]. Б.Н. Габричидзе также придерживается аналогичной точки зрения, что административные процедуры — «*особый порядок* осуществления юридической *деятельности*, обеспечивающий реализацию норм материального права, самих материальных правоотношений и охраняемый от нарушений правовыми санкциями»[972]. С точки зрения М.В. Никифорова, административные процедуры — это «разновидность юридических процедур, представляющая собой установленный нормативными правовыми актами иерархически построенный, *динамический порядок выполнения действий* уполномоченными субъектами исполнительной власти, направленных на осуществление их компетенции, в том числе связанной с разрешением конкретных индивидуальных административных дел»[973].

В-третьих, по мнению некоторых ученых, административная процедура представляет собой «*содержание административно-процессуальной формы*, выражающая характер *юридической деятельности* субъектов по достижению нормативно предусмотренного результата, являясь элементом административно-процессуального режима»[974]. К примеру, М.О. Ефремов указывает, что «административные процедуры представляют собой урегулированный нормативно-правовыми актами порядок действий органов власти в процессе публичного управления,

---

[970] Федощев А.Г., Федощева Н.Н. Административно-процессуальное право в схемах и определениях: учебное пособие. М., 2008. С. 20.

[971] Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 505.

[972] Административное право России: учебник / Б.Н. Габричидзе и др. М., 2009. С. 653.

[973] Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур. Н.Новгород, 2006. С. 23-33.

[974] Дегтярева Е.А. Административные процедуры: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 7.

целью которых является практическое претворение в жизнь материальных норм административного права. Административные процедуры как урегулированный административно-правовыми нормами порядок действий органов публичной власти образуют форму не только позитивной управленческой, но и юрисдикционной административной деятельности, связанной с разрешением правовых конфликтов в сфере публичного управления»[975].

В-четвертых, с точки зрения А.В. Филатовой, «административные процедуры — это самостоятельный институт административного права, целью которого выступает упорядочение совершения исполнительно-распорядительных действий органами публичной власти (должностными лицами) в связи с реализацией прав и законных интересов физических и юридических лиц в сфере государственного управления. Административные процедуры, применяемые при реализации функций государственного управления, разнообразны и зависят от того, в какой сфере деятельности конкретных субъектов они применяются и каков способ их закрепления, кроме того, они охватывают все многообразие административной деятельности органов публичного управления»[976].

В-пятых, в законодательстве зарубежных стран имеются различные подходы к определению административных процедур. Например, в Казахстане действует Закон от 27 ноября 2000 г. № 107-2 «Об административных процедурах». В этом законе под административными процедурами понимаются: порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление; процедура организации работы государственного аппарата; процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан; основные начала процедур принятия решений в области экономики[977].

Литовский Закон об административных процедурах 1999 г. под административными процедурами понимает процедуры рассмотрения

---

[975] Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10-11.

[976] Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов, 2009. С. 105.

[977] Глушко Е.К. Процедурные административные реформы // Правовое регулирование конституционных и административных процедур: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 2 / Отв. ред. Е.К. Глушко, С.Ю. Данилов; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М., 2007. С. 110.

административных дел по спорам, вытекающим из административных правоотношений, и регулирует порядок рассмотрения административных споров в административных трибуналах[978].

Законодательством Финляндии об административных процедурах регулируются только вопросы рассмотрения административных дел публичными органами власти[979].

Закон об административной процедуре Эстонии 2001 г. под административной процедурой понимает деятельность исполнительных органов по изданию распоряжений или административных актов, принятию мер принудительного характера или заключению публичных договоров[980].

В законодательстве Грузии под административной процедурой понимается деятельность, осуществляемая исполнительным органом по подготовке, изданию или исполнению административных актов (распоряжений) и рассмотрению административных жалоб[981].

Закон Кыргызской Республики «Об административных процедурах» определяет административные процедуры как административные установленные регламентные нормы, определяющие основания, условия, последовательность и порядок рассмотрения и разрешения административных дел, которые включают в себя: а) порядок принятия и исполнения исполнительными органами решений по осуществлению административных функций и полномочий; б) порядок организации работы исполнительных органов; в) порядок административного рассмотрения обращений граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по реализации или защите их прав и интересов.

Таким образом, под административными процедурами в большинстве зарубежных стран (в том числе бывшего СССР) понимается установленный порядок деятельности органов, выполняющих публичные функции, по подготовке, изданию или исполнению административных актов (распоряжений) и рассмотрению административных дел[982].

---

[978] http://www.31rs.1t/cgi-bin/getfmt?C1=eC2=91191.

[979] http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1982/en19820598.pdf.

[980] http://www.legaltext.ee/text/en/X40071K3.htm.

[981] Погорелко М.Ю. Законы об административных процедурах в зарубежных странах // Правовое регулирование конституционных и административных процедур: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 2 / Отв. ред. Е.К. Глушко, С.Ю. Данилов; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М., 2007. С. 134-135.

[982] Погорелко М.Ю. Законы об административных процедурах в зарубежных странах // Правовое регулирование конституционных и административных про-

В-шестых, с точки зрения Т.Я. Хабриевой, понятие «административная процедура» является элементом любого административного регламента и представляет собой юридически обособленную последовательность, как правило, имеющих конечный результат и выделяемых в рамках исполнения государственной функции. Эта последовательность имеет точно фиксируемое начало (юридический факт), стадии, сроки исполнения, специально уполномоченных исполнителей (должностных лиц), возможность вариативности принимаемых решений и юридически фиксируемый результат, который может быть результатом исполнения функции либо стать началом следующей административной процедуры[983].

Административные процедуры образуют «разветвленную структуру» административного регламента, являясь в совокупности юридически опосредованным проявлением правовой действительности. Разнообразие этих структур отражает характер той или иной государственной функции или услуги, позволяет формировать строго обоснованные конструкции и тем самым моделировать правовую действительность наиболее точно.

Отсутствие правового закрепления понятия «административная процедура» может объясняться и тем, что в юридической литературе отсутствует единство во взглядах на административные процедуры[984].

В некоторых нормативных актах, устанавливающих правила разработки, рассмотрения и утверждения административных регламентов, это понятие раскрывается через понятие «административное действие» (действие). Под административным действием можно понимать и внешне выраженное, юридически оформленное действие органа управления публичной власти (или должностного лица), осуществляемое в пределах его компетенции и вызывающее определенные правовые последствия.

цедур: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 2 / Отв. ред. Е.К. Глушко, С.Ю. Данилов; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М., 2007. С. 135.

[983] Хабриева Т.Я. Основные правовые аспекты административной реформы в субъектах РФ // Административная реформа в субъектах РФ / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008. С. 32-33.

[984] Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры // Журнал российского права. 2002. № 4; Старилов Ю.Н. Реформа административно-правового регулирования: «идеология», проблемы и будущее // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. М., 2004. С. 35; Хазанов С.А. К проблеме формирования института административных процедур // Административное право и процесс. 2005. № 4. С.44; Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур: монография. Н.Новгород, 2006. С. 23.

В содержание административного действия включается: максимальный срок выполнения действия; права и обязанности должностного лица; перечень решений, которые могут или должны быть приняты должностным лицом, а при возможности различных вариантов решения — критерии или процедуры выбора вариантов решения (например, согласование, визирование, выбор исполнителя; назначение ответственного; внесение предложений; проверка комплектности; подготовка проекта документа).

Понимание административной процедуры, — подчеркивает Т.Я. Хабриева, — как системы взаимосвязанных совершенно четко отграниченных друг от друга действий субъектов регламентации, основанных на реализации материальных и процессуальных норм права, в целях получения гражданами и другими частными лицами материальных и нематериальных благ, предопределяет необходимость детального описания каждого отдельного административного действия[985].

На наш взгляд, теоретическое понимание административной процедуры фактически расходится с действующим законодательством и правоприменительной практикой. Анализируя большинство административных регламентов по реализации государственных функций, диссертант приходит к выводу, что в процедуру включается прежде всего определенная последовательность совершения юридически значимых действий. При этом сами действия, как правило, в административных регламентах не детализируются, а указываются лишь основания для совершения данных процессуальных действий и порядок оформления результатов этого процессуального действия. Это связано с тем, что фактически невозможно детализированно описать некоторые процессуальные действия в нормативно-правовом акте. Например, в административном регламенте[986] может указываться такая административная процедура как «регулирование дорожного движения».

Данная процедура может осуществляться посредством применения распорядительно-регулировочных действий с использованием: сигналов регулировщика (рукой, жезлом, диском с красным сигналом

---

[985] Хабриева Т.Я. Основные правовые аспекты административной реформы в субъектах РФ // Административная реформа в субъектах РФ / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008. С. 33-35.

[986] Приказ Министерства внутренних дел РФ от 2 марта 2009 г. № 185 (в ред. Приказа МВД РФ от 31.12.2009 г. № 1023) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» // Российская газета. № 122. 07.07.2009; Российская газета. № 24. 05.02.2010.

или световозвращателем), при необходимости в сочетании со свистком; ручного управления светофорным объектом; установки временных дорожных знаков и указателей; ограждения участка дороги техническими средствами организации дорожного движения (конусами, сигнальной лентой и другими); размещения на проезжей части патрульного автомобиля с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами; громкоговорящего устройства.

Однако сами по себе данные действия не имеют детального описания в административном регламенте (за исключением жестов регулировщика в соответствии с Правилами дорожного движения). Тем самым, у должностных лиц существует свобода совершения установленных действий, являющихся частью административной процедуры. К примеру, указанным регламентом не урегулирован вопрос о том, на каком расстоянии должен размещаться на проезжей части патрульный автомобиль с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами от места дорожно-транспортного происшествия; каким образом должны устанавливаться временные дорожные знаки и указатели и т.д. Тем самым, в порядке осуществления административных действий существует значительное административное усмотрение должностного лица.

Таким образом, административная процедура включает в себя лишь общие требования и условия для совершения административных действий, определяет основания и последовательность их совершения, порядок закрепления результатов такого юридически значимого действия.

Это подтверждается в том числе, определением административных процедур, которое дается в некоторых административных регламентах: административные процедуры — это «логически обособленные последовательности административных действий при исполнении государственной функции, имеющие конечный результат и выделяемые в рамках исполнения государственной функции»[987].

---

[987] Приказ Министерства финансов РФ от 31 декабря 2008 г. № 156н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы страхового надзора по исполнению государственной функции осуществления контроля и надзора за соблюдением страховыми организациями требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части, относящейся к компетенции службы // Российская газета. № 104. 10.06.2009; Приказ Министерства финансов РФ от 31 декабря 2008 г. № 152н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы страхового надзора по исполнению государственной функции осуществления контроля и надзора за предоставлением субъектами страхового дела, в отношении которых принято решение об отзыве лицензий, сведений о прекращении их деятельности или ликвидации» // Бюллетень НА ФОИВ. № 17. 27.04.2009.

С этой позиции, мы не входим в противоречие с теоретическими обоснованиями понятия административных процедур, однако вносим важное уточнение о том, что установленный в нормативном правовом акте «порядок», являющийся основным содержанием административной процедуры, характеризует не саму деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, а определяет лишь «формулу» совершения административных действий.

2. По мнению Ю.Н. Старилова, признаками административных процедур являются:

1) реализация компетенции соответствующего исполнительного органа публичной власти. При этом властные административные полномочия обеспечивают исполнение соответствующих функций управления;
2) создание процедурных форм, способствующих реализации прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов организаций, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
3) правовая форма осуществления публичного управления и исполнительной власти;
4) нормативность административных процедур, то есть нормативно установленный порядок их применения;
5) административно-правовая регламентация целей и задач соответствующей административной процедуры;
6) определение административно-правового статуса участников (субъектов) административных процедур, то есть субъектов процедурных правоотношений;
7) рассмотрение и разрешение индивидуального административного дела;
8) связь реализации административной процедуры с применением норм различных отраслей материального права;
9) принятие различных правовых актов управления (как промежуточных, так и окончательных)[988].

С точки зрения А.В. Филатовой к характеризующим признакам административной процедуры относятся:

1) административная процедура направлена на достижение определенного правового результата в области действия права;
2) административная процедура состоит из последовательно сменяющих друг друга действий;
3) административная процедура всегда динамична по своей природе;

[988] Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. М., 2009. С. 680.

4) административная процедура регламентируется при помощи средств права — нормативных правовых актов;
5) административная процедура складывается с участием субъектов права, категории которых видоизменяются в зависимости от сферы реализации процедуры[989].

Некоторые ученые выделяют иные признаки административных процедур:

1) административно-правовая процедура — это есть порядок осуществления административного производства или совершения отдельных административно-правовых действий;
2) это есть порядок осуществления административного производства или совершения отдельных административно-правовых действий, который определен административно-процессуальными нормами, содержащимися в соответствующих законах или подзаконных нормативных правовых актах;
3) это юридически установленный порядок осуществления определенной деятельности не только в целом, в системе, то есть административного производства, но и отдельных юридически значимых действий как в рамках того или иного производства, так и вне какого-либо производства;
4) это есть необходимый юридический атрибут осуществления любого вида внешней правоприменительной административно-публичной деятельности, совершения любого административно-правового действия[990].

3. К основным *элементам административной процедуры* обычно относят:

- процедурные правила, предназначенные для легального применения материально-компетенционных норм; набор юридических действий и актов, совершаемых и принимаемых субъектами компетенции; стадии деятельности субъектов, последовательность совершения юридических действий[991];

---

[989] Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов, 2009. С. 69.

[990] Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М., 2009. С. 426-427; Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России: Проблемы правового регулирования: монография. М., 2009. С. 174-175.

[991] Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. М., 2004. С. 107.

- цель административных процедур; их правовая регламентация; принципы административных процедур; порядок осуществления управленческих действий; рассмотрение и разрешение административных дел; исполнение решений, принимаемых по административным делам[992];
- действия (систему действий); порядок (порядок осуществления действий или порядок рассмотрения или разрешения дел); деятельность; ее регламентация[993];
- нормативно установленный порядок; деятельность уполномоченных субъектов права — государственных и муниципальных органов, коммерческих и некоммерческих организаций, граждан и индивидуальных предпринимателей; последовательность действий; согласованность действий; цель процедур — реализация компетенции субъектов права, законов и подзаконных актов, технико-юридических норм (технических регламентов и др.)[994];
- процедурные правила, предназначенные для легального применения материально-компетенционных норм; набор юридических действий и актов, совершаемых и принимаемых субъектами компетенции; стадии деятельности субъектов, последовательность совершения юридических действий[995].

4. Выделяются следующие виды *принципов административных процедур*:

- приоритет прав и свобод человека; законность и обоснованность; равенство всех перед законом и администрацией; доступность административных процедур; открытость административных процедур; соразмерность; экономия административных процедур; язык административных процедур[996];
- законность; презумпция достоверности; запрет на злоупотребления правом; запрет произвола; запрет бюрократического формализма; открытое рассмотрение административных дел; ведение производ-

[992] Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. М., 2009. С. 680.

[993] Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур. Н.Новгород, 2006. С. 27.

[994] Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 611-612.

[995] Федощев А.Г., Федощева Н.Н. Административно-процессуальное право в схемах и определениях: учебное пособие. М., 2008. С. 20.

[996] Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. М., 2004. С. 107.

ства по административным делам на русском языке; соразмерность осуществления любых действий административных органов тем целям и задачам, ради которых они осуществляются на практике; право быть выслушанным; беспристрастность; обоснованность каждого административного решения или действия; запрет для административного органа требовать от заинтересованных лиц документы, сведения о которых уже содержатся в имеющихся в деле более общих документах, дающих ясное и достаточное представление об их содержании для правильного разрешения данного административного дела; оперативность и экономичность[997];

- приоритет прав и свобод человека; законность и обоснованность; равенство всех перед законом и администрацией; доступность; открытость; соразмерность; экономия; язык административных процедур[998].

5. Административная процедура как система последовательно совершаемых уполномоченными субъектами организационных действий, оформляемых в промежуточных и окончательных решениях по каждому административному делу. Такую систему принято наименовать стадиями административных процедур. К наиболее общим стадиям административных процедур относятся: возбуждение административного производства; рассмотрение административного дела; принятие решения по административному делу (принятие административного акта); пересмотр решения по административному делу; исполнение решения по административному делу[999].

6. В юридической литературе выделяются следующие *классификации административных процедур*.

Ю.Н. Старилов и Б.В. Россинский выделяют следующие виды административных процедур: а) *правоприменительные* процедуры, в ходе которых решаются вопросы о предоставлении гражданам и организациям определенных прав и специальных правовых статусов в сфере государственного управления (право на получение информации, на проведение демонстрации или иного публичного мероприятия, на получение паспорта гражданина РФ, на социальную поддержку, на помещение ребенка в

---

[997] Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. М., 2009. С. 681-683.

[998] Федощев А.Г., Федощева Н.Н. Административно-процессуальное право в схемах и определениях: учебное пособие. М., 2008. С. 20.

[999] Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. М., 2009. С. 681.

образовательное учреждение и т.п.); б) процедуры, *связанные с обеспечением исполнения гражданами и организациями возложенных на них законом обязанностей* (обязанность зарегистрироваться по месту пребывания и по месту жительства, встать на учет в налоговом органе, зарегистрироваться в качестве юридического лица или предпринимателя; обязанность соблюдать нормы и требования пожарной безопасности, безопасности дорожного движения, санитарные требования и правила и т.д.)[1000]

К.С. Бельский и Н.Ю. Хаманева выделяют иную классификацию административных процедур, это: *позитивные* административные процедуры — это процедуры построения, организации и деятельности исполнительных органов публичной власти в целях обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов организаций; процедуры, способствующие осуществлению компетенции властвующих субъектов публичного управления (например, принятие актов управления; рассмотрение обращений граждан); процедуры совершения исполнительными органами публичного управления специальных правовых действий по регистрации, лицензированию, разрешению, контролю и надзору. Юрисдикционные, или административно-деликтные, процедуры — это правоохранительные процедуры, используемые уполномоченными административными органами и должностными лицами для реализации охранительной функции публичного управления[1001].

По мнению Ю.А. Тихомирова, по функционально-целевому назначению административные процедуры можно разделить на несколько групп: а) *переговорно-согласительные процедуры*; б) *организационные процедуры*: распорядок работы; регламенты заседаний, совещаний; правила подготовки и принятия актов; правила работы с информацией и ее передачи; порядок делегирования полномочий; порядок реорганизации и ликвидации организаций; электронные административные регламенты; в) *функциональные процедуры*: порядок осуществления основных функций управления (составления и исполнения бюджета, государственной регистрации и т.п.); порядок решения повторяющихся задач (распределение ресурсов, господдержка, лицензирование и т.п.); технические регламенты; правила оказания публичных услуг; правила проведения конкурсов; о действиях в экстремальных ситуациях;

[1000] Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 508.

[1001] Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. М., 2009. С. 683-684.

г) *контрольные процедуры*: общий порядок контроля; мониторинг реализации законов и иных правовых актов; специальные и тематические формы контроля; внутрисистемный порядок контроля; оценочные процедуры контроля; д) *координационные процедуры*: о взаимодействии между госорганами и муниципальными органами; о сотрудничестве с экономическими субъектами; о совместном решении комплексных задач; консультативные (с партиями, общественными объединениями и движениями); е) *социальные процедуры*: о рассмотрении жалоб и заявлений граждан; о порядке рассмотрения обращений граждан и юридических лиц; о доступе граждан к информации о деятельности госорганов; о реализации общественной правотворческой инициативы; о порядке реализации общественных инициатив; ж) *коллизионные процедуры*: о порядке разрешения разногласий и рассмотрения споров между органами исполнительной власти РФ и органами исполнительной власти субъектов Федерации; о разрешении споров в ведомственном порядке; о порядке исполнения судебных решений и взыскании ущерба в органах исполнительной власти; з) *смешанные административно-судебные процедуры* (процедуры, содержащиеся в КоАП РФ); и) *административные регламенты международных организаций и межгосударственных объединений, обязательные для национальных органов, и отражение в их процедурах*; к) *упрощенные процедуры*: в них могут отсутствовать отдельные элементы административной процедуры, либо сокращены сроки совершения операций; таковыми являются некоторые досудебные процедуры, например, о признании долга, ликвидации юридического лица и т.д.; л) *резервные процедуры*: они вводятся в особых ситуациях, когда обычные модели трудно применить — например, принятие решений в случаях стихийных бедствий и техногенных катастроф[1002].

С.Д. Хазанов классифицирует административные процедуры по следующим группам: позитивные процедуры (регистрационные, разрешительные, экзаменационные, правоудостоверительные, правонаделительные), в их рамках действуют упрощенные процедуры; контрольно-надзорные административные процедуры; административно-деликтные процедуры; административно-юрисдикционные процедуры; правореализационные административные процедуры[1003].

[1002] Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 613-616.

[1003] Хазанов С.Д. Важные вопросы науки административного права // Административное право на рубеже веков: Межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург, 2003. С. 40-42.

По мнению А.В. Филатовой, административные процедуры можно разделить на общие, организационно-правовые и специальные (юридические) процедуры: а) общие характеризуются совокупностью социально-экономических, политико-идеологических, нравственно-духовных условий, средств и способов, созданных государством и обществом, урегулированных и не урегулированных (традиции) нормами права, при которых становится возможным формирование правовой (юридической) процедуры; б) организационно-правовые выступают как деятельность государства в лице его органов (должностных лиц) по обеспечению формирования правовой (юридической) процедуры; в) специальные (юридические) процедуры, которые имеют обязательное и непосредственное закрепление в действующих нормах права, — это система правовых средств, институтов и норм материального и процессуального права[1004].

С точки зрения И.М. Машарова, административные процедуры подразделяются: *в зависимости от процессуальных особенностей осуществления правоприменительной административно-публичной деятельности* выделяются: а) *процессуальные административно-правовые процедуры* осуществления административно-публичной деятельности по разрешению административными органами индивидуальных административных дел в рамках соответствующих административных производств (к процессуальным административно-правовым процедурам относятся процедуры осуществления регистрационного, лицензионно-разрешительного производства, производства по делам об административных правонарушениях). В свою очередь процессуальные административно-правовые процедуры подразделяются на два вида: *общие* — это процедуры осуществления тех или иных административных производств в целом (например, существует общая административная процедура производства по делам об административных правонарушениях, которая представляет собой урегулированный административно-процессуальными нормами общий порядок, в том числе стадии, разрешения дела об административном правонарушении); *частные* — это процедуры совершения отдельных административно-правовых действий в рамках соответствующего административного производства (например, в производстве по делам об административных правонарушениях административно-процессуальными нормами регулируются частные процедуры совершения в рамках этого производства таких действий,

[1004] Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов, 2009. С. 70.

как административное задержание, личный досмотр и досмотр вещей, изъятие вещей и документов, освидетельствование лица на состояние алкогольного опьянения); б) *внепроцессуальные административные процедуры* осуществления административными органами административной деятельности или совершения ими отдельных административно-правовых действий, не связанных с разрешением индивидуального дела, вне рамок какого-либо административного производства (к их числу можно отнести процедуры осуществления сотрудниками милиции надзора за поведением граждан в общественных местах, за соблюдением ими правил дорожного движения, процедуры применения общих мер административного ограничения в отношении неопределенного круга физических и юридических лиц). Они также могут быть подразделены на два вида: *общие* — это процедуры осуществления какого-либо вида внешней административно-публичной деятельности в целом (к таким процедурам относятся, например, общая процедура организации несения сотрудниками милиции патрульно-постовой службы в общественных местах, общая процедура организации несения сотрудниками милиции дорожно-патрульной службы, общая процедура введения и реализации режима карантина на определенной территории); частные — это процедуры совершения административными органами отдельных административно-правовых действий в ходе осуществления какого-либо вида внешней административно-публичной деятельности (например, процедуры досмотра транспортных средств, осуществляемого сотрудниками милиции в ходе несения дорожно-патрульной службы; применения сотрудниками милиции в ходе несения службы специальных средств и огнестрельного оружия; отстранения от работы инфекционного больного при введении карантина); в) *в зависимости от содержания* внешней правоприменительной административно-публичной деятельности: административно-регулятивные процедуры; административно-наблюдательные (контрольные, надзорные) процедуры; административно-ограничительные процедуры; административно-принудительные процедуры; административно-арбитражные процедуры[1005].

По мнению Р.С. Тихого, все административные процедуры можно классифицировать по следующим группам: процедуры юрисдикционной деятельности исполнительной власти (например, рассмотрение дел

[1005] Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М., 2009. С. 426-427; Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России: Проблемы правового регулирования: монография. М., 2009. С. 176-177.

об административных правонарушениях); процедуры организации деятельности исполнительной власти (например, принятие актов управления; рассмотрение обращений граждан); процедуры совершения юридических действий органами исполнительной власти (лицензирование, регистрация, контроль, надзор)[1006].

В свою очередь Е.А. Дегтярева делит административные процедуры на два вида:

1) *административно-регулятивные процедуры*, в том числе (нормотворческие процедуры и «процедуры индивидуального регулирования, опосредующие издание органами управления распорядительных правовых актов и совершения властно-распорядительных действий в отношении индивидуально-определенных субъектов (физических и юридических лиц), направленных на установление, изменение или прекращение их прав и обязанностей»;
2) *административно-юрисдикционные процедуры*, то есть процедуры, опосредующие реализацию охранительной функции исполнительной власти[1007].

А.Г. Федощев и Н.Н. Федощева предлагают следующую классификацию административных процедур: а) *по видам решаемых задач в рамках компетенции субъектов права*: организационные (распорядок работы, распределение обязанностей, регламент взаимоотношений); принятие решений (правовых актов, устных решений и др.); использование информации (документооборот, информационное обслуживание); решение функциональных задач (экономических, финансовых и др.); делегирование полномочий; совершение юридически значимых действий (лицензирование и т.п.); проведение координации; осуществление контроля; деятельность в рамках целевых программ; рассмотрение обращений граждан; рассмотрение предложений общественных объединений; разрешение разногласий и споров; действия в экстремальных ситуациях (техногенная катастрофа, чрезвычайное положение и т.п.); реорганизация и упразднение организаций; международные и смешанные процедуры; б) *в зависимости от сферы отношений*: регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; лицензирование отдельных видов деятельности; регистрация прав на недвижимое имущество и сде-

---

[1006] Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (Регионально-правовой аспект): Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 8.

[1007] Дегтярева Е.А. Административные процедуры: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007.

лок с ним; предоставление земельных участков, участков недр, участков лесов, водных объектов, а также изъятия этих участков и объектов у собственников или иного законного владельца; управление государственным и муниципальным имуществом или имущественными правами; обязательная сертификация продукции, работ и услуг; регистрация граждан по месту жительства и месту пребывания и др[1008].

Описание административно-надзорных процедур.

В приведенных классификациях, безусловно, присутствует такой вид административных процедур — административно-надзорные процедуры или контрольно-надзорные процедуры. Однако их место в классификациях административных процедур, несомненно, требует уточнения.

К сожалению, в федеральных законах, иных нормативных правовых актах РФ и субъектов РФ весьма слабо регламентируются административные процедуры, позволяющие ввести стабильные рамки деятельности государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих административный надзор. Норм об административных процедурах настолько мало (а те, что есть, не систематизированы), что процесс регламентации административно-надзорной деятельности, можно сказать, находится на начальной стадии.

Вместе с тем, некоторые административно-надзорные процедуры можно классифицировать по различным признакам уже сегодня, например, по видам и срокам проведения.

Выделяются следующие виды административных процедур по реализации функций по контролю и надзору, описанных в административных регламентах:

1. Документальная *проверка* и *проверка* деятельности субъектов страхового дела[1009].
2. *Согласование* правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; *проведение проверок* страховых организаций на предмет соблюдения требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов,

[1008] Федощев А.Г., Федощева Н.Н. Административно-процессуальное право в схемах и определениях: учебное пособие. М., 2008. С. 23.

[1009] Приказ Министерства финансов от 19 августа 2009 г. № 95н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы страхового надзора по исполнению государственной функции осуществления контроля и надзора за соблюдением субъектами страхового дела страхового законодательства, в том числе проведения проверок их деятельности на местах» // Бюллетень НА ФОИВ. № 37. 14.09.2009.

полученных преступным путем, и финансированию терроризма; направление в адрес страховых организаций запросов по расхождению данных[1010].

3. Формирование дела по прекращению страховой деятельности субъекта страхового дела; согласование передачи страхового портфеля субъекта страхового дела — страховой организации; *проверка документов*, представленных субъектом страхового дела; обращение в суд с иском о ликвидации или о прекращении деятельности[1011].
4. Контроль за дорожным движением; контроль за дорожным движением с использованием специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме; регулирование дорожного движения; остановка транспортного средства; остановка пешехода; *проверка* идентификационного номера, номера кузова, шасси, двигателя транспортного средства, документов, государственных регистрационных знаков, технического состояния транспортного средства; составление постановления-квитанции о наложении административного штрафа; опрос лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего и свидетеля; составление протокола об административном правонарушении; вынесение постановления по делу об административном правонарушении; отстранение от управления транспортным средством; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения; изъятие водительского удостоверения; запрещение эксплуатации транспортного средства; задержание транспортного средства; осмотр транспортного средства и груза; досмотр транспортного средства; личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; изъятие вещей и документов;

[1010] Приказ Министерства финансов РФ от 31 декабря 2008 г. № 156н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы страхового надзора по исполнению государственной функции осуществления контроля и надзора за соблюдением страховыми организациями требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части, относящейся к компетенции службы» // Российская газета. № 104. 10.06.2009.

[1011] Приказ Министерства финансов РФ от 31 декабря 2008 г. № 152н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы страхового надзора по исполнению государственной функции осуществления контроля и надзора за предоставлением субъектами страхового дела, в отношении которых принято решение об отзыве лицензий, сведений о прекращении их деятельности или ликвидации» // Бюллетень НА ФОИВ. № 17. 27.04.2009.

арест вещей; доставление; административное задержание; вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении; вынесение определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении; выезд на место дорожно-транспортного происшествия; составление протокола осмотра места совершения административного правонарушения[1012].

5. *Выездные проверки* исполнения поднадзорными организациями обязательных требований; *документарные проверки* исполнения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований[1013].
6. Разработка ежегодного плана проведения *плановых проверок*; проведение плановых проверок; *проведение внеплановых проверок*; оформление результатов проверок; утверждение (отказ в утверждении) декларации безопасности; выдача (отказ в выдаче) разрешения на эксплуатацию или вывод из эксплуатации ГТС либо на его восстановление или консервацию[1014].
7. Принятие решений о проведении проверок; *проведение проверок*. оформление результатов и принятие мер по результатам проверок[1015].

[1012] Приказ Министерства внутренних дел РФ от 2 марта 2009 г. № 185 (в ред. Приказа МВД РФ от 31.12.2009 № 1023) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» // Российская газета. № 122. 07.07.2009; Российская газета. № 24. 05.02.2010.

[1013] Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 25 декабря 2009 г. № 1038н «Об утверждении Административного регламента Федерального медико-биологического агентства по исполнению государственной функции по организации и осуществлению государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях» // Официально опубликован не был. Зарегистрирован в Минюсте РФ 17.02.2010 г. № 16446.

[1014] Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 15 декабря 2009 г. № 413 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления)» // Документ опубликован не был. Зарегистрирован в Минюсте РФ 18.02.2010 г. № 16453.

[1015] Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 1 декабря 2009 г. № 630 «Об утверждении Административного регламента проведения

8. Организация исполнения государственной функции и подготовка к проведению проверок; *проведение проверок*; оформление результатов проверок, в том числе выдача предписаний об устранении выявленных нарушений; контроль за исполнением выданных предписаний; организация учета документации по контролю и надзору за состоянием готовности ВГСЧ к спасению людей и ликвидации аварий на обслуживаемых предприятиях; *подготовка и направление информации в правоохранительные органы*, а также в органы государственной власти, в ведении которых находятся ВГСЧ, в случае выявления нарушения ВГСЧ нормативных правовых актов РФ, контроль за соблюдением которых не входит в компетенцию Ростехнадзора (территориальных органов)[1016].
9. *Проведение проверки* по вопросам, отнесенным к компетенции ФСКН России (территориальных органов ФСКН России); принятие по результатам проведенной проверки мер, предусмотренных законодательством РФ, в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом обязательных требований[1017].
10. Принятие решения о проведении мероприятия по контролю; подготовка мероприятия по контролю и уведомление проверяемой организации; проведение мероприятия по контролю; оформление и выдача Предписания[1018].

проверок Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства РФ в области персональных данных» // Бюллетень НА ФОИВ. № 11. 15.03.2010.

[1016] Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 12 ноября 2009 г. № 373 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за горноспасательными работами в части, касающейся состояния и готовности подразделений горноспасательных частей к ликвидации аварий на обслуживаемых предприятиях» // Бюллетень НА ФОИВ. № 13. 29.03.2010.

[1017] Приказ Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 28 октября 2009 г. № 473 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков по исполнению государственной функции по проведению проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ» // Бюллетень НА ФОИВ. № 2. 11.01.2010.

[1018] Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 26 августа 2008 г. № 192 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору природопользования государственной функции по осущест-

11. Планирование проверок; подготовка к проведению проверки; *проведение проверки* и оформление ее результатов; рассмотрение дела об административном правонарушении; пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях; исполнение постановления о назначении административного наказания; контроль за устранением нарушений законодательства в области охраны атмосферного воздуха[1019].
12. При проведении мероприятий государственного контроля за качеством и безопасностью поднадзорной продукции при осуществлении ее закупок для государственных нужд, при поставке (закладке) зерна, крупы в государственный резерв, при их хранении в составе государственного резерва и транспортировки, осуществляются следующие процедуры: а) издание приказа о проведении проверки; б) *проведение проверки*; в) отбор проб и направление их на исследование; г) выдача предписания об устранении выявленных нарушений; д) вынесение предписания о запрете реализации; е) проведение экспертизы некачественной и опасной продукции; ж) вынесение постановления о запрещении использования пищевой продукции по назначению, о ее утилизации или уничтожении; з) составление акта по результатам проверки; и) контроль за утилизацией или уничтожением некачественной и опасной продукции.

При проведении мероприятий государственного контроля за качеством и безопасностью поднадзорной продукции при ее ввозе (вывозе) на территорию РФ, осуществляются следующие процедуры: а) рассмотрение сопроводительных документов на ввозимую (вывозимую) поднадзорную продукцию; б) отбор проб и направление их на исследование; в) проведение экспертизы некачественной и опасной поднадзорной продукции, непригодной для использования в пищу; г) вынесение постановления о запрещении использования пищевой продукции по назначению, о ее утилизации или уничтожении; д) контроль за утилизацией или уничтожением некачественной и опасной продукции[1020].

влению федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов» // Бюллетень НА ФОИВ. № 45. 10.11.2008.

[1019] 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» // Бюллетень НА ФОИВ. № 23. 08.06.2009.

[1020] Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 21 августа 2009 г. № 384 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функ-

13. Планирование мероприятий по надзору на водных объектах; проведение плановых и внеплановых мероприятий по надзору на водных объектах; оформление результатов и принятие мер по результатам мероприятий по надзору на водных объектах[1021].
14. Принятие решения о проведении проверки; издание соответствующего распоряжения на проведение проверки; подготовка к проведению проверки; *осуществление проверки*; подготовка акта по результатам проведенной проверки, ознакомление с актом объекта проверки; принятие по результатам проверки предусмотренных законодательством РФ мер[1022].
15. Планирование мероприятий по государственному надзору в органах государственного надзора в области защиты от чрезвычайных ситуаций; проведение плановых мероприятий по надзору за соблюдением установленных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; проведение внеплановых

ции по осуществлению государственного контроля и надзора за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна при осуществлении их закупок для государственных нужд, при поставке (закладке) зерна, крупы в государственный резерв, при их хранении в составе государственного резерва и транспортировке, при их ввозе (вывозе) на территорию РФ» // Бюллетень НА ФОИВ. № 9. 01.03.2010.

[1021] Приказ Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 19 мая 2009 г. № 305 «Об утверждении Административного регламента Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору во внутренних водах и в территориальном море РФ за пользованием маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок» // Бюллетень НА ФОИВ. № 10. 05.10.2009.

[1022] Приказ Министерства внутренних дел РФ № 385, Федеральной миграционной службы № 177 от 19 мая 2009 г. «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел РФ государственной функции по контролю и надзору за соблюдением гражданами РФ и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // Бюллетень НА ФОИВ. № 33. 17.08.2009; Приказ Министерства внутренних дел РФ № 338, Федеральной миграционной службы № 97 от 30 апреля 2009 г. «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства РФ иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда» // Российская газета. № 108. 17.06.2009.

мероприятий по надзору за соблюдением установленных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; оформление результатов и принятие мер по результатам мероприятий по надзору в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; регистрация и учет мероприятий по государственному надзору[1023].

16. Планирование мероприятий по государственному надзору в органах государственного надзора в области гражданской обороны; проведение плановых мероприятий по надзору за соблюдением установленных требований в области гражданской обороны; проведение внеплановых мероприятий по надзору за соблюдением установленных требований в области гражданской обороны; оформление результатов и принятие мер по результатам мероприятий по государственному надзору в области гражданской обороны; регистрация и учет мероприятий по государственному надзору[1024].
17. Осуществление контроля качества образования, в том числе качества подготовки обучающихся и выпускников, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами или федеральными государственными требованиями в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта РФ, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением образовательных учреждений, в отношении которых указанный контроль осуществляется Рособрнадзором; лицензирование обра-

[1023] Приказ Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 16 февраля 2009 г. № 65 «Об утверждении Административного регламента Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Бюллетень НА ФОИВ. № 27. 06.07.2009.

[1024] Приказ Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 16 февраля 2009 г. № 66 «Об утверждении Административного регламента Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по выполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также должностными лицами и гражданами установленных требований в области гражданской обороны» // Бюллетень НА ФОИВ. № 26. 29.06.2009.

зовательных учреждений, расположенных на территории субъекта РФ, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением образовательных учреждений, лицензирование которых осуществляется Рособрнадзором; государственная аккредитация образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта РФ, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением образовательных учреждений, государственная аккредитация которых осуществляется Рособрнадзором; надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ в области образования расположенными на территории субъекта РФ образовательными учреждениями (за исключением образовательных учреждений, в отношении которых указанный надзор и контроль осуществляются Рособрнадзором), а также органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования; принятие мер по устранению нарушений законодательства РФ в области образования, в том числе путем направления обязательных для исполнения предписаний соответствующим образовательным учреждениям и органам местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования; контроль за исполнением предписаний[1025].

18. Изучение отчетов органов государственной власти субъектов РФ об осуществлении переданных полномочий; подготовку и проведение надзорных мероприятий по вопросам полноты и качества осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий, обработку результатов мероприятий по надзору; выдачу предписаний; контроль за исполнением предписаний, включая принятие мер в связи с неисполнением предписаний; ведение базы данных о результатах надзора; анализ причин выявленных нарушений, принятие мер по их устранению; подготовку ежегодного доклада об осуществлении органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий[1026].

[1025] Приказ Министерства образования и науки РФ от 21 января 2009 г. № 8 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению надзора за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов РФ по вопросам полномочий РФ в области образования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ» // Бюллетень НА ФОИВ. № 25. 22.06.2009.

[1026] Приказ Министерства образования и науки РФ от 21 января 2009 г. № 9 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению надзора за полнотой и качеством осуществления органами

19. Издание приказа (или поручения) о проведении проверки; подготовку к проведению проверки; осуществление проверки (выездной или камеральной); подготовку акта по результатам проведенной проверки, ознакомление с актом уполномоченного лица организации; принятие по результатам проверки предусмотренных законодательством РФ мер[1027].
20. Планирование мероприятий по надзору в органах ГПН; проведение плановых мероприятий по надзору за соблюдением лицами, указанными в Административном регламенте, требований пожарной безопасности; проведение внеплановых мероприятий по надзору за соблюдением лицами, указанными в Административном регламенте, требований пожарной безопасности; снятие с производства, прекращение выпуска и приостановление реализации товаров (работ, услуг), не соответствующих требованиям пожарной безопасности; проведение мероприятий по надзору, осуществляемых по инициативе физических и юридических лиц; оформление результатов и принятие мер по результатам мероприятий по надзору; регистрация и учет мероприятий по надзору; проведение консультаций по исполнению государственной функции и иным вопросам, входящим в компетенцию органов ГПН; рассмотрение жалоб на действия (бездействие) и решения должностных лиц органов ГПН[1028].
21. Плановые мероприятия по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти субъектов РФ переданных им для осуществления полномочий РФ в области водных отношений осуществляются Росприроднадзором и его территориальными органами.

государственной власти субъектов РФ полномочий РФ в области образования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ» // Бюллетень НА ФОИВ. № 19. 11.05.2009.

[1027] Приказ Федеральной службы по финансовым рынкам от 13 ноября 2007 г. № 07-107/пз-н (в ред. Приказа ФСФР РФ от 20.01.2009 г. № 09-2/пз-н) «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции контроля и надзора» // Бюллетень НА ФОИВ. № 7. 18.02.2008; Бюллетень НА ФОИВ. № 15. 13.04.2009.

[1028] Приказ Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 1 октября 2007 г. № 517 (в ред. Приказа МЧС РФ от 14.11.2008 г. № 688) «Об утверждении Административного регламента Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности» // Бюллетень НА ФОИВ. № 52. 24.12.2007; Бюллетень НА ФОИВ. № 4. 26.01.2009.

О проведении планового мероприятия по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти субъектов РФ переданных им для осуществления полномочий РФ в области водных отношений орган государственной власти субъекта РФ уведомляется в письменной форме не менее чем за три дня до начала проведения планового мероприятия по контролю.

Основанием для проведения планового мероприятия по контролю является план проведения мероприятий по контролю Росприроднадзора и/или его территориального органа.

Плановые мероприятия по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти субъектов РФ переданных им для осуществления полномочий РФ в области водных отношений проводятся Росприроднадзором и его территориальными органами в соответствии с планом проведения мероприятий по контролю Росприроднадзора и/или его территориального органа[1029].

22. Организация исполнения государственной функции по контролю и надзору в области промышленной безопасности; подготовка и проведение мероприятия по контролю и надзору в области промышленной безопасности; оформление результатов мероприятия по контролю и надзору в области промышленной безопасности; контроль за исполнением выданного Ростехнадзором законного предписания; организация учета документации по контролю и надзору в области промышленной безопасности; направление в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы по подведомственности материалов для решения вопросов о возбуждении дел об административных правонарушениях и уголовных дел; рассмотрение обращений по вопросам исполнения государственной функции по контролю и надзору в области промышленной безопасности Ростехнадзора[1030].

[1029] Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 31 октября 2008 г. № 290 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению контроля и надзора за исполнением органами государственной власти субъектов РФ переданных им для осуществления полномочий РФ в области водных отношений с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий» // Бюллетень НА ФОИВ. № 13. 30.03.2009.

[1030] Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 30 октября 2008 г. № 280 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании,

23. Организация исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах; подготовка и проведение мероприятий по контролю; оформление результатов мероприятий по контролю; контроль за исполнением выданных предписаний; организация учета документации по контролю и надзору в области пожарной безопасности; направление в органы государственной власти в соответствии с их компетенцией материалов и заявлений по признакам правонарушений, преступлений, связанных с нарушением установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ требований пожарной безопасности; рассмотрение обращений по вопросам исполнения государственной функции по контролю и надзору в области пожарной безопасности[1031].
24. Организация исполнения государственной функции по контролю и надзору в области пожарной безопасности; подготовка и проведение мероприятий по контролю; оформление результатов мероприятий по контролю; контроль за исполнением выданных предписаний; организация учета документации по контролю и надзору в области пожарной безопасности; направление в органы государственной власти в соответствии с их компетенцией материалов и заявлений по признакам правонарушений, преступлений, связанных с нарушением установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ требований пожарной безопасности; рассмотрение обращений по вопросам исполнения государственной функции по контролю и надзору в области пожарной безопасности[1032].

строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах» // Бюллетень НА ФОИВ. № 14. 06.04.2009.

[1031] 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» // Бюллетень НА ФОИВ. № 5. 02.02.2009.

[1032] Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 23 октября 2008 г. № 266 «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 при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов в организациях,

25. Подготовку и проведение мероприятий по надзору, обработку результатов мероприятий по надзору; контроль за исполнением предписаний, включая принятие мер в связи с неисполнением предписаний; работу с обращениями физических и юридических лиц по вопросу о нарушении законодательства в области образования; подготовку и публикацию доклада об исполнении законодательства в области образования[1033].
26. Принятие решения о проведении мероприятий государственного надзора и контроля; проведение мероприятий государственного надзора и контроля; оформление результатов мероприятий государственного надзора и контроля; обжалование действий (бездействия), осуществляемых в ходе исполнения государственной функции на основании Административного регламента[1034].
27. Планирование мероприятий по контролю за соблюдением пользователями радиочастотным спектром порядка, требований и условий, относящихся к использованию РЭС или ВЧУ; проведение планового мероприятия по контролю, осуществляемого во взаимодействии с проверяемым лицом; проведение планового мероприятия по контролю, осуществляемого без взаимодействия с проверяемым лицом; проведение внепланового мероприятия по контролю во взаимодействии с проверяемым лицом; проведение внепланового мероприятия по контролю без взаимодействия с проверяемым лицом; выдача предписания об устранении нарушения, выявленного в результате проведения мероприятия по контролю, и осуществление контроля за его выполнением; действия территориального органа Россвязьохранкультуры при выявлении нарушения, связанного с несоблюдением пользователем радиочастотным спектром условий, установленных при присвое-

ведущих взрывные работы с использованием взрывчатых материалов промышленного назначения» // Бюллетень НА ФОИВ. № 24. 15.06.2009.

[1033] Приказ Министерства образования и науки РФ от 22 августа 2008 г. № 243 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению надзора за исполнением законодательства РФ в области образования» // Бюллетень НА ФОИВ. № 47. 24.11.2008.

[1034] Приказ Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия от 18 марта 2008 г. № 125 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора и контроля за соблюдением операторами связи требований к пропуску трафика и его маршрутизации» // Бюллетень НА ФОИВ. № 34. 25.08.2008.

нии (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов; действия территориального органа Россвязьохранкультуры при получении извещения о принятии решения Россвязьохранкультуры о приостановлении (прекращении) действия ранее выданного пользователю радиочастотным спектром разрешения на использование радиочастот или радиочастотных каналов; действия территориального органа Россвязьохранкультуры после истечения срока приостановления действия разрешения на использование радиочастот или радиочастотных каналов; действия территориального органа Россвязьохранкультуры при выявлении нарушения, связанного с несоблюдением пользователем радиочастотным спектром условий, установленных при выделении полос радиочастот; действия территориального органа Россвязьохранкультуры при выявлении нарушения, связанного с несоблюдением требований к параметрам излучения РЭС и (или) ВЧУ, установленных в утвержденных Государственной комиссией по радиочастотам (ГКРЧ) Нормах на параметры излучения РЭС или ВЧУ; действия территориального органа Россвязьохранкультуры при поступлении сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля[1035].

28. Надзор за выполнением требований санитарного законодательства, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, предписаний и постановлений должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор; меры пресечения нарушений санитарного законодательства, выдачу предписаний и вынесение постановлений о фактах нарушения санитарного законодательства, а также привлечение к ответственности лиц, их совершивших; проведение санитарно-эпидемиологических расследований, направленных на установление причин и выявление условий возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний, отравлений; проверку соблюдения изготовителями, исполнителями, продав-

[1035] Приказ Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия от 4 декабря 2007 г. № 414 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора за соблюдением пользователями радиочастотным спектром порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля» // Бюллетень НА ФОИВ. № 20. 19.05.2008.

цами, уполномоченными организациями, уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами обязательных требований законодательства о защите прав потребителей, а также обязательных требований к товарам (работам, услугам); выдачу изготовителям, исполнителям, продавцам, уполномоченным организациям, уполномоченным индивидуальным предпринимателям, импортерам предписаний о прекращении нарушений прав потребителей, о необходимости соблюдения обязательных требований к товарам (работам, услугам); принятие мер по приостановлению производства и реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг); направление в орган, осуществляющий лицензирование соответствующего вида деятельности (лицензирующий орган), материалов о нарушении прав потребителей для рассмотрения вопросов о приостановлении действия или об аннулировании соответствующей лицензии в установленном законодательством РФ порядке; направление в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы по подведомственности материалов для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений, связанных с нарушением установленных законами и иными нормативными правовыми актами РФ прав потребителей[1036].

Анализ содержания вышеприведенных административных процедур, содержащих в административных регламентах по исполнению функций контроля и надзора[1037], позволяет сделать вывод, что основной процессуальной формой осуществления административного надзора, а равно и государственного контроля, является проверка соблюдения установленных законодательством специальных норм и правил.

Наша позиция разделяется и Н.А. Агешкиной, которая указывает, что «контроль (надзор) осуществляется в отношении лиц, занимающих-

[1036] Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 19 декабря 2007 г. № 658 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законно и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и соблюдения правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг» // Бюллетень НА ФОИВ. № 7. 18.02.2008.

[1037] Автором проанализировано более 300 административных регламентов, и выделены наиболее типичные административные процедуры осуществления функций контроля и надзора (по состоянию законодательства РФ на 1 июня 2010 г.).

ся предпринимательской деятельностью, — юридических лиц и индивидуальных предпринимателей — посредством проведения проверок и принятия по результатам этих проверок в случае необходимости соответствующих мер»[1038].

Исходя из положений 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»[1039], определяющего понятие государственного контроля (надзора), как деятельность уполномоченных государственных органов и должностных, осуществляемая посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (п. 1 ст. 2).

Соответственно так же как и в большинстве административных регламентов, кстати, действующих и до принятия данного федерального закона, в основе административных процедур лежит деятельность по организации и проведению проверок, а точнее последовательность таких действий.

Вместе с тем, что наиболее типичные формы административных процедур, характерные для контроля и надзора, перечислены в Концепции административной реформы в РФ в 2006-2010 гг.[1040] В ней указывается, что контрольные полномочия — это исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации, а надзорные полномочия — это проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности.

Однако из содержания самого федерального закона не следует, что государственный контроль не может осуществляться в форме проверки,

---

[1038] Агешкина Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс, 2008.

[1039] СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; СЗ РФ. 2009. № 18 (ч. 1). Ст. 2140; СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3601; СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5711; СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6441.

[1040] Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об утверждении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» (с посл. изм. и доп. от 10.03.2009) // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

что в свою очередь не позволяет выделить в административных регламентах исключительно контрольные или надзорные процедуры.

Это подтверждается и другими нормативными правовыми актами, например, согласно Правилам осуществления контроля и надзора в сфере образования, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 116, контроль и надзор в сфере образования осуществляется путем: а) проведения выездных (инспекционных) и камеральных проверок, включающих в себя рассмотрение документов, экспертизу качества образования, проведение при необходимости тестирования обучающихся и воспитанников образовательных организаций; б) анализа причин возникновений нарушений законодательства РФ в области образования, организации и ведения мониторинга исполнения законодательства РФ в области образования; в) воздействия на нарушителей законодательства РФ в области образования.

Ярким подтверждением смешения контрольных и надзорных полномочий, а соответственно и административных процедур, является Положение об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 801[1041], согласно которому при осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов государственные инспекторы по контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов имеют право: а) осуществлять проверки объектов, подлежащих контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов; б) проверять соблюдение требований к использованию и охране водных объектов; в) составлять по результатам проверок акты и представлять их для ознакомления водопользователям; г) осматривать в установленном порядке и при необходимости задерживать суда (в том числе иностранные) и другие плавучие средства, допустившие загрязнение с судов нефтью, вредными веществами, сточными водами или мусором либо не принявшие необходимых мер по предотвращению такого загрязнения водных объектов; д) давать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений условий использования водных объектов и контролировать исполнение указанных предписаний в установленные сроки; е) уведомлять в письменной форме стороны, заключившие договор водопользования, о результатах проверок и выявленных нарушениях условий использования водных объектов. Главный государственный инспектор РФ, его заместители,

[1041] СЗ РФ. 2007. № 1. Ч. 2. Ст. 259.

старший государственный инспектор РФ, главные государственные бассейновые (территориальные) инспекторы и их заместители, главные государственные инспекторы субъектов РФ по контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов помимо вышеперечисленных прав, имеют право: а) предъявлять иски в суд, арбитражный суд в пределах своей компетенции; б) предъявлять физическим и юридическим лицам требования о проведении необходимых мероприятий по охране водных объектов и организации контроля за соответствием сточных вод нормативам допустимого воздействия на водные объекты и воздействием сточных вод на них; в) привлекать в установленном порядке научно-исследовательские, проектно-изыскательские и другие организации для проведения соответствующих анализов, проб, осмотров и выдачи заключений в случае аварии на водных объектах.

Тем самым, из вышеприведенного нормативного правового акта абсолютно неясно, какие из перечисленных полномочий являются полномочиями по контролю, а какие по надзору.

Также отсутствует разделение полномочий и административных процедур контроля и надзора и в других нормативных правовых актах, регулирующих общие положения осуществления специальных видов государственного контроля и надзора.

Так, в нормативных правовых актах, регулирующих порядок осуществления государственного контроля за охраной атмосферного воздуха[1042], государственного земельного контроля[1043], государственного контроля за осуществлением международных автомобильных перевозок[1044], государственного семенного контроля[1045], основной формой реализации полномочий является также осуществление административных действий по проверке соблюдения специальных норм, правил и требований, что может свидетельствовать не только о контрольных функциях, но и функциях административного надзора.

[1042] Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 801 «Об утверждении положения об осуществлении государственного контрля и надзора за использованием и охраной водных объектов» // СЗ РФ. 2001. № 4. Ст. 29.

[1043] Пункт 12 Постановления Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле» // СЗ РФ. 2006. № 47. Ст. 4919.

[1044] Пункт 9 Постановления Правительства РФ от 31 октября 1998 г. № 1272 «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок» // СЗ РФ. 1998. № 45. Ст. 5521.

[1045] Пункт 4 Постановления Правительства РФ от 31 октября 1998 г. № 1269 «Об утверждении положения о проведении семенного контроля семян лесных растений» // СЗ РФ. 1998. № 45. Ст. 5520.

В других нормативных правовых актах, регулирующих порядок осуществления только государственного надзора, основой процессуальной формой реализации полномочий опять же является проверка.

Например, в Положении о государственном пожарном надзоре, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. № 820[1046], говорится о том, что основной задачей государственного пожарного надзора является осуществление в порядке, установленном законодательством РФ, деятельности по проведению *проверки* соблюдения организациями и гражданами требований пожарной безопасности и принятие мер по результатам этой проверки.

В Положении о государственном надзоре в области гражданской обороны, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 305[1047], устанавливается, что государственный надзор в области гражданской обороны осуществляется в целях *проверки* выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований в области гражданской обороны (п. 1 Положения). Должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор в области гражданской обороны, в пределах своей компетенции имеют право: а) осуществлять *проверку* выполнения установленных требований в области гражданской обороны федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами; б) проводить обследования и проверки территорий, зданий, сооружений, помещений организаций и других объектов в целях государственного надзора в области гражданской обороны за выполнением установленных требований в этой области и пресечения их нарушений в порядке, установленном законодательством РФ; в) запрашивать необходимые документы для проверки выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований в области гражданской обороны; г) выдавать руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, а также должностным лицам обязательные для исполнения предписания

[1046] СЗ РФ. 2004. № 52. Ч. 2. Ст. 5491.

[1047] СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2641.

по устранению нарушений установленных требований в области гражданской обороны; д) составлять протоколы об административных правонарушениях в порядке, определенном Кодексом РФ об административных правонарушениях; е) отменять (изменять) незаконные и (или) необоснованные решения, принятые нижестоящими должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор в области гражданской обороны (п. 6 Положения).

В соответствии с Положением о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2005 г. № 712[1048], государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера осуществляется в соответствии с задачами, возложенными на единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в целях *проверки* полноты выполнения мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и готовности должностных лиц, сил и средств к действиям в случае их возникновения (п. 1 Положения). Должностные лица органов государственного надзора в области защиты от чрезвычайных ситуаций в пределах своей компетенции имеют право: а) осуществлять *проверку* деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, касающейся предупреждения чрезвычайных ситуаций, готовности должностных лиц, сил и средств к действиям в случае их возникновения; б) запрашивать необходимые документы для проверки выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями требований в области защиты от чрезвычайных ситуаций; в) выдавать организациям предписания по устранению нарушений требований в области защиты от чрезвычайных ситуаций; г) принимать участие в работе комиссий по установлению причин возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера и комиссий по проведению пуско-наладочных работ, испытаний и приемке потенциально опасных объектов в эксплуатацию; д) прекращать кратковременно, до рассмотрения дела судом, в порядке, установленном законодательством РФ об административных правонарушениях,

[1048] СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5299.

деятельность филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатацию агрегатов, объектов, зданий и сооружений, осуществление отдельных видов деятельности (работ), оказание услуг, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни и здоровью людей, возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно; е) направлять органам, осуществляющим в соответствии с законодательством РФ лицензирование отдельных видов деятельности, предложения о приостановлении действия лицензии на осуществление опасного вида деятельности в случае невыполнения требований в области защиты от чрезвычайных ситуаций; ж) составлять протоколы об административных правонарушениях в порядке, определенном Кодексом РФ об административных правонарушениях (п. 6 Положения).

Согласно Положению о государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в РФ, утвержденному Постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 13 декабря 1993 г. № 1291 (с посл. изм. от 07.05.2003 г.)[1049], основной задачей государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в РФ является осуществление надзора за техническим состоянием тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним в процессе использования в части обеспечения безопасности для жизни, здоровья людей и имущества, охраны окружающей среды, а в агропромышленном комплексе — за соблюдением правил эксплуатации машин и оборудования, регламентируемых стандартами, другими нормативными документами и документацией (п. 1 Положения). В соответствии данным Положением государственным инженерам — инспекторам гостехнадзора предоставляется право: а) *проводить проверки* в соответствии с функциями, определенными в Положении; б) привлекать по согласованию с руководителями организаций специалистов для проведения работ, связанных с осуществлением государственного надзора, оценкой технического состояния машин и оборудования и других функций гостехнадзора; в) запрещать эксплуатацию поднадзорных самоходных машин и других видов техники, техническое состояние которых не соответствует требованиям охраны окружающей среды или не отвечает требованиям безопасности; г) давать обязательные предписания (постановления, представления) юридическим лицам, должностным лицам и физическим ли-

[1049] СА Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4943.

цам об устранении нарушений по вопросам, входящим в компетенцию органов гостехнадзора; д) составлять протоколы об административных правонарушениях, налагать в установленном порядке в пределах своей компетенции административные взыскания; е) направлять подлежащие обязательному рассмотрению представления по вопросам, входящим в компетенцию органов гостехнадзора и требующим дополнительного решения органов (организаций), обладающих правом принятия таких решений; ж) запрашивать и получать в установленном порядке от организаций и должностных лиц сведения о соблюдении ими правил и норм эксплуатации поднадзорных органам гостехнадзора машин и оборудования, а по поднадзорным транспортным средствам, подлежащим обязательному страхованию, также сведения о договорах обязательного страхования, статистические и иные сведения по обязательному страхованию (п. 6 Положения).

В Положении о государственном строительном надзоре в РФ, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54[1050], указывается, что основной задачей государственного строительного надзора является предупреждение, выявление и пресечение допущенных застройщиком, заказчиком, а также лицом, осуществляющим строительство на основании договора с застройщиком или заказчиком, нарушений законодательства о градостроительной деятельности, в том числе технических регламентов, и проектной документации (п. 3 Положения). Предметом же данного вида государственного надзора является *проверка*: а) соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, иных нормативных актов и проектной документации; б) наличия разрешения на строительство; в) выполнения требования чч. 2 и 3 Градостроительного кодекса РФ (п. 4 Положения).

Достаточно показательным является Положение о государственном надзоре за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории РФ, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 946[1051], согласно которому под государственным надзором за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории РФ понимается деятельность,

[1050] СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 774.

[1051] СЗ РФ. 1999. № 35. Ст. 4327.

направленная на реализацию мер по контролю за соблюдением лицензионных условий и требований, правил и норм ведения этих работ в целях регулирования и уменьшения возможного вреда от данных процессов населению и экономике (п. 1 Положения). Государственный надзор за проведением работ по активному воздействию осуществляется в виде *проверок*, инспекций, экспертиз и измерений, осуществляемых государственными инспекторами по надзору за проведением работ по активному воздействию (п. 6 Положения).

Исходя из такой нормативной трактовки надзора, получается, что эта деятельность включает в себя сам контроль, который может быть представлен в качестве самостоятельной административной процедуры. Однако такое суждение, на наш взгляд, ошибочно, по следующим основаниям. Не подлежит сомнению научная концепция, что контроль является самостоятельной формой государственной управленческой деятельности. Вместе с тем, еще в ранних работах А.И. Елистратова, указывалось, что в содержание административного надзора включается наряду с отчетностью и ревизией, еще и «постоянный контроль»[1052]. Но в более поздних работах великим русским ученым было сделано важное уточнение о том, что при осуществлении административного надзора используется не «постоянный контроль», а такая форма управления как «постоянное наблюдение»[1053]. Соответственно, основными современными формами административного надзора являются проверка и наблюдение, что соответствует понятию государственного контроля (надзора), закрепленному в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[1054].

С другой стороны, данное обстоятельство никоим образом не упрощает нашу задачу, призванную разграничить процедуры контроля и надзора.

На наш взгляд представляется очень интересной позиция относительно разграничения контроля и надзора, изложенная в проекте Закона Республики Казахстан «О государственном контроле и надзоре

[1052] Елистратов А.И. Административное право. Лекции. М., 1911. С. 52.

[1053] Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1917. С. 253.

[1054] СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; СЗ РФ. 2009. № 18 (ч. 1). Ст. 2140; СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3601; СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5711; СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6441.

в Республике Казахстан»[1055]. В нем указывается, что государственный контроль — это деятельность государственного органа по проверке и наблюдению за деятельностью физических и юридических лиц на предмет их соответствия ранее проводимым этим государственным органом мерам регулирования согласно требованиям, установленным законодательными актами и постановлениями Правительства Республики Казахстан; государственный надзор — деятельность государственного органа по проверке и наблюдению за соблюдением физическими и юридическими лицами законодательных актов и постановлений Правительства Республики Казахстан, не обусловленная ранее совершенным государственными органами в отношении поднадзорных субъектов административным процедурам.

Иными словами, идея нормативного разграничения контроля и надзора заключается в том, что имеет первоначальный характер, по его результатам выдается предписание об устранении каких-либо выявленных нарушений, а контроль — имеет последующий характер, когда осуществляется деятельность объекта надзора по выполнению им ранее выданных предписаний.

В данной концепции имеется определенная логика, так как она следует основной теории контрольной деятельности (контроль как функция управления) о том, что при контроле происходит проверка исполнения ранее выданных указаний (принятых решений). Все остальное отдается «на откуп» надзорной деятельности.

В Хозяйственно-административном праве Германии также дается крайне интересное для нашего исследования разграничение контроля и надзора. Так, надзор понимается как контроль над предпринимательской деятельностью, а контроль в значении государственного контроля — как внутриведомственный контроль или правовой контроль. Таким образом, надзор является корреляцией свобод, а контроль — это корреляция управления и самоуправления[1056].

Следовательно, в данном случае, разграничение контроля и надзора является условно принятым обозначением определенного вида государственно-управленческой деятельности, имеющей общую характеристику, но различные цели, задачи и функции.

На наш взгляд, мы должны выработать свою собственную концепцию разграничения административных процедур контроля и надзора,

---

[1055] См.: http://www.minjust.kz/ru/node/11531

[1056] Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. – пер. с нем. М., 2008. С. 245.

основанную как на мировом опыте, так и на концептуальных разработках реформирования и модернизации государственного управления.

Исходя из этого, мы полагаем, что надзором должна именоваться вся государственно-управленческая деятельность, которая реализуется в форме наблюдения и проверки, а также иных сочетаемых действий, направленных на соблюдение различными субъектами права действующих норм законодательства с целью защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обеспечения различных видов национальной безопасности и общественного порядка, предполагающая возможность привлечения к юридической ответственности.

Государственная деятельность по осуществлению контроля должна быть связана только с реализацией качественного государственного управления. Это, прежде всего, внутриведомственный контроль, контроль саморегулирующих организаций, внешний контроль за исполнением поручений государственных органов власти (например, контроль за госкорпорациями, контроль за внебюджетными государственными фондами и т.д.). Тем самым, это позволит установить четкие рамки осуществления той или иной государственно-управленческой деятельности.

Таким образом, *административно-надзорная процедура* представляет собой систему последовательно совершаемых должностными лицами государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор, административных действий, оформляемых в промежуточных и окончательных решениях по каждому административно-надзорному производству. Иными словами, установленная в административном регламенте последовательность действий должностных лиц при проведении проверки и является административно-надзорной процедурой.

Признаками административно-надзорной процедуры являются:

1) административно-надзорная процедура всегда связана с защитой конституционных прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обеспечения различных видов национальной безопасности и общественного порядка;
2) в ее основе лежит проверочная деятельность, которая связана как с текущим, постоянным и систематическим наблюдением за поднадзорным субъектом, так и в 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 государственных орган исполнительной власти государственной функции надзора;
5) в административно-надзорной процедуре прописываются четкие механизмы ограничения прав и свобод, законных интересов поднадзорных субъектов (физических и юридических лиц), что обеспечивает законность административно-надзорной деятельности;
6) в административно-надзорной процедуре проявляется фактическая деятельность субъектов административного надзора, их полномочия, права, обязанности и ответственность;
7) важнейшим отличием административно-надзорной процедуры от других видов административных процедур, является то, что она не распространяется на невластвующих субъектов, то есть на поднадзорных субъектов, которые прежде всего должны соблюдать требования законодательства и подзаконных нормативных правовых актов[1057]. К примеру, при оказании государственных услуг административные процедуры установлены не только для властвующих субъектов права, но и для граждан и представителей юридических лиц — являющихся потребителями данных государственных услуг. Требование соблюдения административно-надзорной процедуры — это требование, установленное для самих государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц.

[1057] Так, в Нижегородской области существует административная и судебная практика по разрешению споров между Палатой адвокатов Нижегородской области и Главным управлением Министерства юстиции по Нижегородской области. Суть административно-правового спора заключается в том, что ГУ Минюста по Нижегородской области отказывает гражданам во внесении их в государственный реестр адвокатов, в связи с отсутствием необходимых документов (личного дела по установленной Министерством юстиции РФ форме, копии документов об образовании, и т.п.), тогда как Палата адвокатов Нижегородской области, руководствуясь федеральным законодательством, настаивает на внесении в реестр лишь на основании решения Совета Палаты адвокатов Нижегородской области и личного заявления. Тем самым, требования установленные административным регламентом Минюста РФ признаются Нижегородским областным судом избыточными и не соответствующими действующему законодательству рФ. Таким образом, за 2 года более 100 граждан признали в судебном порядке незаконным отказ ГУ Минюста по Нижегородской области о внесении их в государственный реестр адвокатов и выдаче удостоверения адвоката.

8) осуществление административных действий в рамках административно-надзорной процедуры только за счет федерального бюджета или бюджета субъекта РФ. Не допускается при совершении административных действий требовать от поднадзорных субъектов оплаты каких-либо мероприятий (исследований, обследований, экспертиз, деклараций и т.п.).
9) административно-надзорная процедура в обязательном порядке устанавливает временные рамки осуществления административного действия;
10) административно-надзорная процедура всегда носит предупредительный либо профилактический характер, применение мер административного принуждения, как-то: привлечение 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.
11) допущенные нарушения порядка осуществления административно-надзорной процедуры могут повлечь признание незаконной всего административно-надзорного производства, а равно результатов, полученных в ходе осуществления административно-надзорной процедуры;
12) 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.

Рассматривая содержание административно-надзорных процедур, следует особое внимание уделить процедуре осуществления проверки.

Следует особо подчеркнуть, что административная процедура проверки деятельности поднадзорного субъекта занимает центральное место среди многочисленных административно-надзорных процедур, используемых при осуществлении административного надзора.

В связи этим, нельзя согласиться с С.А. Сергеевым, утверждающим, что «проверка» является всего лишь одним из проявлений разнообразной контрольно-надзорной деятельности»[1058].

Мы уже отмечали, что ключевым административным действием в определении государственного контроля (надзора) в указанном федеральном законе как раз является проверочное действие (или действие по проверке). Следовательно, сведение административного надзора к иным действиям, или только к действиям по наблюдению, как например, указывается С.М. Зыряновым, является абсолютно необоснованным[1059].

Вместе с тем, в последних работах, посвященных вопросам надзорной деятельности, все чаще даются «размытые» определения надзора, что является показателем отсутствия детального изучения административно-процедурных вопросов данного вида государственно управленческой деятельности[1060].

Таким образом, нам необходимо рассмотреть сущность административной процедуры — «проверки» — центрального мероприятия по надзору в административном производстве.

В соответствии с п. 6 ст. 2 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»[1061] под проверкой понимается совокупность 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 реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.

Соответственно, мероприятие по контролю включает в себя действия должностного лица или должностных лиц органа государственно-

---

[1058] Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография / Под ред. И.Ш. Килясханова. М., 2007. С. 16.

[1059] Зырянов С.М. Административно-надзорная деятельность федеральных органов исполнительной власти: Монография. М., 2004. С. 19.

[1060] Назаров С.Н. Надзор в правовой политике России: Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук, Ростов-н/Д, 2009. С. 11-15; Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 12-13.

[1061] СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; СЗ РФ. 2009. № 18 (ч. 1). Ст. 2140; СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3601; СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5711; СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6441.

го контроля (надзора) либо органа муниципального контроля и привлекаемых в случае необходимости в установленном Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» 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 (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда (п. 5 ст. 2 указанного Федерального закона).

На наш взгляд, важно проводить разграничение «проверки» с другими смежными административно-надзорными процедурами, в частности, между ревизией, наблюдением и мониторингом.

Во-первых, проверки и ревизии производственной и финансово-хозяйственной деятельности имеют целью установить законность и достоверность производственных, хозяйственных и финансовых операций, соответствие деятельности организаций, действий должностных лиц, документов требованиям законов, правил и инструкций[1062].

По мнению некоторых ученых, «в рамках ревизии проводятся контрольные действия по исследованию всей деятельности проверяемого объекта, а в рамках проверки — только на определенном участке деятельности проверяемого объекта. Таким образом, различный объем охвата контролем деятельности проверяемого объекта является единственным критерием, исходя из которого контрольное действие определяется в качестве ревизии или проверки»[1063]. Аналогичной позиции придерживаются и авторы комментария к закону РФ «О милиции»: «Проверка представляет собой единичное контрольное действие или исследова-

[1062] Бурцев В.В. Государственный финансовый контроль: методология и организация. М., 2000. Кучеров И.И., Судаков Д.Ю., Орешкин И.А. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах. М., 2001.

[1063] Дмитриев Ю.А., Борисов А.Н., Мельников С.И., Спектор А.А. Комментарий к Федеральному закону от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате РФ» / Под ред. Ю.А. Дмитриева, 2009. СПС «КонсультантПлюс».

ние состояния дел на определенном участке хозяйственной, предпринимательской и торговой деятельности юридического лица или лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. В отличие от проверки ревизия представляет собой комплексное контрольное мероприятие по исследованию финансовой, хозяйственной, предпринимательской и торговой деятельности юридического лица или лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица»[1064].

Во-вторых, по мнению И.Ш. Килясханова, различие «проверки» и «наблюдения» заключается в следующем: в первом случае осуществляется проверка соблюдения специальных правил, регламентирующих деятельность подконтрольного объекта в определенной области, а во втором случае осуществляется проведение рассчитанных на длительное время мероприятий по контролю соблюдения норм действующего законодательства подконтрольным объектом[1065].

В-третьих, следует также разграничивать «проверку» и «мониторинг». С точки зрения Ю.А. Тихомирова, «системе анализа, проверки, оценки и корректировки норм и институтов служат два взаимосвязанных механизма правового мониторинга и контроля. Первый дает информацию для второго, а второй как бы завершает цикл обратной связи. Вершина его — меры по обновлению и эффективности. … правовой мониторинг представляет собой динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, используемый на всех стадиях функционирования управления, хозяйствования и т.п., проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права»[1066].

В действующем законодательстве РФ также имеется определение мониторинга в определенной сфере государственного управления. Так, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) представлен как комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. Соответственно, государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический

[1064] Кондрашов Б.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Закону РФ «О милиции». М., 2008. С. 257.

[1065] Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. М., 2004. С. 388.

[1066] Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. М., 2008. С. 353-355.

мониторинг) — это мониторинг окружающей среды, осуществляемый органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с их компетенцией.

Анализ норм Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утвержденного Постановлением Правительства от 23 июня 2004 г. 3307, позволяет определить финансовый мониторинг как сбор, обработку и анализ информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством РФ; контроль и надзор за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в целях привлечения к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства.

Очевидно, что экологический, финансовый и правовой мониторинг различны, ничего общего между собой не имеют. В то же время если взять за основу обобщенное понятие «мониторинг», то деятельность по наблюдению за соответствующими процессами, сбору, анализу и оценке информации в экологической, финансовой и правовой сферах можно представить как его отдельные (самостоятельные) виды[1067].

Близкий характер мониторинга и проверки заключается в том, что они могут иметь единые цели, задачи, объекты, субъекты и принципы, различие между ними заключается в методах осуществления управленческой деятельности. Если при мониторинге не происходит активного воздействия (вмешательства) в деятельность поднадзорного объекта, когда при осуществлении проверки такое воздействие носит активный целенаправленный характер и зачастую связано с применяемыми правоограничениями для поднадзорных субъектов. При этом надзорная деятельность может включать как мониторинг, так и проверочную деятельность. В этом случае, основанием для проведения проверки могут быть результаты мониторинга, что может свидетельствовать о взаимосвязи этих двух важнейших административных процедур.

Таким образом, диссертантом констатируется, что административная процедура проверки тесным образом связана с такими административными процедурами как «ревизия», «наблюдение» и «мониторинг». Данные административно-надзорные процедуры являются сопутствующими процедуре «проверки».

[1067] Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие. М., 2009. С. 17-18.

В административной процедуре «проверки» можно *выделить направления проверки и предмет проверки*. Например, при государственном строительном надзоре направлениями проверки являются проверка соблюдения: а) при строительстве — требований к осуществлению подготовки земельного участка и выполнению земельных работ, работ по монтажу фундаментов, конструкций подземной и надземной частей, сетей инженерно-технического обеспечения (в том числе внутренних и наружных сетей), инженерных систем и оборудования; б) при реконструкции — требований к выполнению работ по подготовке объекта капитального строительства для реконструкции, работ по усилению и (или) монтажу фундамента и конструкций подземной и надземной частей, изменению параметров объекта капитального строительства, его частей и качества инженерно-технического обеспечения; в) при капитальном ремонте — требований к выполнению работ по подготовке объекта капитального строительства для капитального ремонта, ремонтно-восстановительных работ, включая работы по усилению фундамента и замене конструкций подземной и надземной частей, сетей инженерно-технического обеспечения (в том числе внутренних и наружных сетей), инженерных сетей и оборудования.

Предметом проверки является: а) соблюдение требований к выполнению работ, подлежащих проверке; б) соблюдение порядка проведения строительного контроля, ведения общего и (или) специальных журналов, в которых ведется учет выполнения работ, исполнительной документации, составления актов освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения. Порядок проведения строительного контроля, ведения общего и (или) специальных журналов, исполнительной документации устанавливается Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору; в) устранение выявленных нарушений при проведении строительного контроля и осуществлении государственного строительного надзора нарушений соответствия выполнения работ требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации, а также соблюдение запрета приступать к продолжению работ до составления актов об устранении таких нарушений; г) соблюдение иных требований при выполнении работ, установленных техническими регламентами (нормами и правилами), иными нормативными правовыми актами, проектной документацией[1068].

[1068] Комментарий к Градостроительному кодексу РФ (постатейный) // Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2009. СПС «КонсультантПлюс»; Мозалевский А.И. Правовое регулирование градостроительной деятельности // СПС «КонсультантПлюс», 2009.

При проведении проверки могут совершаться *необходимые административные действия*, выражающиеся в предоставленных полномочиях должностному лицу, осуществляющего мероприятие по контролю (надзору). К таким административным действиям относятся:

1) беспрепятственное посещение поднадзорных объектов во время исполнения служебных полномочий;
2) предъявление требований к поднадзорному субъекту предоставления результатов выполненных работ[1069];
3) предъявление требований проведения обследований, испытаний, экспертиз выполненных работ и применяемых материалов, если данное процедуры требуются при проведении производственного контроля, но они не осуществлялись;
4) составление по результатам проверок актов, на основании которых даются предписания об устранении выявленных нарушений;
5) вносятся записи о результатах проведенных проверок в общий и (или) специальный журналы;
6) составляются протоколы об административных правонарушениях и (или) рассматриваются дела об административных правонарушениях, применяются меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в порядке и в случаях, которые предусмотрены законодательством РФ об административных правонарушениях.

Можно выделить следующие виды административной процедуры проверки:

1) *по субъектам надзора:* а) проверка в отношении физических лиц; б) проверка в отношении индивидуальных предпринимателей; в) проверка в отношении юридических лиц.

[1069] К примеру, при государственном строительном надзоре должностные лица органов надзора вправе потребовать от заказчика и застройщика или подрядчика предоставления результатов выполненных работ, исполнительской документации, общего и (или) регистрационных журналов, актов освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения, образцов (проб) применяемых строительных материалов.

2) *по времени проведения*: а) плановая[1070]; б) внеплановая[1071].
3) *по масштабу осуществления административных действий*: а) единичное проверочное мероприятие; б) несколько единичных проверочных мероприятий; в) ревизия.
4) *по форме осуществления*: а) документарная проверка[1072]; б) выездная проверка[1073]; в) камеральная проверка[1074].
5) *по способам реализации проверочных мероприятий*: а) плановая документарная проверка; б) плановая выездная проверка; в) внеплановая документарная проверка; г) внеплановая выездная проверка.

[1070] Предметом плановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований, а также соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям.

[1071] Предметом внеплановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований, выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда.

[1072] Предметом документарной проверки являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований, исполнением предписаний и постановлений органов государственного контроля (надзора).

[1073] Предметом выездной проверки являются содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения, а также соответствие их работников, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований.

[1074] Например, под камеральной налоговой проверкой понимается форма налогового контроля правильности исчисления и уплаты налога, проводимая должностными лицами налоговых органов в рамках полномочий, предоставляемых им налоговым законодательством, без специального решения руководителя последних в течение трех месяцев с момента предоставленных налогоплательщиком документов путем анализа как предоставленных налогоплательщиком, так и иных документов, имеющихся в распоряжении налоговых органов // Камеральные налоговые проверки: понятие, значение, права и обязанности налогоплательщиков и налоговых органов в процессе их проведения (Начало) // Налоговая проверка, 2007. № 1. СПС «КонсультантПлюс».

Виды административно-надзорных процедур:

Можно выделить общие[1075] и специальные административные процедуры административного надзора. Общие административно-надзорные процедуры являются частью любого административно-надзорного производства, их осуществление обязательно для каждого должностного лица, осуществляющего административный надзор. Кроме того, они носят 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.

К общим процедурам относятся:

1) проведение проверки деятельности поднадзорного объекта (субъекта);
2) ревизия поднадзорного объекта (субъекта);
3) наблюдение за деятельностью поднадзорного объекта (субъекта);

[1075] По мнению О.В. Плешаковой и А.Н. Королева, к общим административным процедурам, на примере санитарно-эпидемиологического надзора, в установленной сфере относятся: а) надзор за выполнением требований санитарного законодательства, санитарно-противоэпидемиологических (профилактических) мероприятий, предписаний и постановлений должностных лиц, проводящих государственный санитарно-эпидемиологический надзор; б) меры пресечения нарушений санитарного законодательства, выдачу предписаний и вынесение постановлений о фактах нарушения санитарного законодательства, а также привлечение к ответственности лиц, их совершивших; в) проведение санитарно-эпидемиологических расследований, направленных на установление причин и выявление условий возникновения и распространения инфекционных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний и отравлений; г) проверку соблюдения изготовителями, исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями, уполномоченным индивидуальным предпринимателем, импортерам предписаний о прекращении нарушений прав потребителей, о необходимости соблюдения обязательных требований к товарам (работам, услугам); д) принятие мер приостановления производства и реализации товаров (выпонения работ, оказания услуг); е) направление в орган, осуществляющий лицензирование видов деятельности (лицензирующий орган), материалов о нарушении прав потребителей для рассмотрения вопросов о приостановлении действий или об аннулировании лицензии в установленном законодательством РФ порядке; ж) направление в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы по подведомственности материалов для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений, связанных с нарушением установленных законами и иными нормативными правовыми актами РФ прав потребителей // Плешакова О.В., Королев А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный). М., 2009. СПС «КонсультантПлюс».

4) мониторинг за деятельностью поднадзорного объекта (субъекта).

К специальным административно-надзорным процедурам относятся:

1) направление запросов;
2) истребование документов;
3) осмотр зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и т.д.;
4) опрос свидетелей, правонарушителей, потерпевшего, законных представителей;
5) отстранение от управления транспортным средством; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
6) направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
7) изъятие водительского удостоверения;
8) запрещение эксплуатации транспортного средства;
9) задержание транспортного средства;
10) осмотр транспортного средства и груза;
11) досмотр транспортного средства;
12) личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; изъятие вещей и документов;
13) арест вещей; доставление;
14) административное задержание;
15) вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении; вынесение определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;
16) выезд на место дорожно-транспортного происшествия;
17) составление протокола осмотра места совершения административного правонарушения;
18) отбор проб и направление их на исследование;
19) выдача предписания об устранении выявленных нарушений;
20) вынесение предписания о запрете реализации;
21) проведение экспертизы некачественной и опасной продукции;
22) вынесение постановления о запрещении использования пищевой продукции по назначению, о ее утилизации или уничтожении;
23) составление акта по результатам проверки;
24) контроль за утилизацией или уничтожением некачественной и опасной продукции;
25) изучение отчетов органов государственной власти субъектов РФ об осуществлении переданных полномочий;
26) анализ причин выявленных нарушений, принятие мер по их устранению;

27) подготовка ежегодного доклада об осуществлении органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий;
28) снятие с производства, прекращение выпуска и приостановление реализации товаров (работ, услуг), не соответствующих требованиям безопасности;
29) регистрация и учет мероприятий по надзору;
30) рассмотрение жалоб на действия (бездействие) и решения должностных лиц органов государственного надзора;
31) направление в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы по подведомственности материалов для решения вопросов о возбуждении дел об административных правонарушениях и уголовных дел;
32) рассмотрение обращений по вопросам исполнения государственной функции по контролю и надзору;
33) обращение в суд с иском о ликвидации или о прекращении деятельности;
34) составление протокола об административном правонарушении;
35) вынесение постановления по делу об административном правонарушении и др.

Следует отметить, что диссертантом приведены наиболее четко урегулированные в административных регламентах административные процедуры. На практике встречаются и другие способы реализации административных процедур, не предусмотренных административными регламентами (например, с помощью должностных регламентов, внутриведомственных документов, секретных документов и т.д.).

Проблемы реализации административно-надзорных процедур:

Во-первых, отсутствует четкий перечень административно-надзорных процедур, а также не урегулирован общий порядок их осуществления.

Во-вторых, не во всех административных регламентах полностью описывается порядок осуществления той или иной административно-надзорной процедуры.

В-третьих, в законодательстве не проводится разграничения между административными процедурами надзора и иными процедурами, в том числе в каких случаях, одна и та же процедура будет надзорной, а в каких нет.

В-четвертых, отсутствуют правовые механизмы защиты прав и свобод обычных граждан при осуществлении административно-надзорных процедур, тогда как порядок реализации административно-надзорных

процедур в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей урегулирован Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В-пятых, не всегда закрепление административных процедур сочетается с предоставленными полномочиями, что приводит к многочисленным нарушениям ввиду незаконности совершения тех или иных действий.

И наконец, в-шестых, важной проблемой является отсутствие полномочий по непосредственному приостановлению деятельности предприятий, учреждений, организаций, а также отстранению от работы должностных лиц, допустивших нарушение норм действующего законодательства РФ, если данные нарушения связаны с угрозой общественной или государственной безопасности.

§3. Административно-надзорное производство: понятие, сущность, структура и виды

Административно-надзорное производство занимает одно из центральных мест в административном 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»[1076].

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.

Как не безосновательно отмечается И.Ш. Килясхановым, осуществление контрольной и надзорной деятельности также требует закрепления определенной последовательности действий. Основой контрольно-надзорного

[1076] Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9.02.2008 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

производства является контрольное правоотношение — общественное отношение, возникающее в связи с проведением контроля в различных сферах общественной деятельности, урегулированное нормами права[1077].

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 профессора Д.Н. Бахраха, административно-надзорные производства должны включаться в административно-правонаделительный (оперативно-распорядительный) процесс[1078]. Его позицию разделяют и некоторые другие ученые, например, Н.В. Макарейко[1079]. Профессор Ю.Н. Старилов указывает, что административно-надзорное производство является составной частью административно-юрисдикционного процесса[1080]. С точки зрения, Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявского, административный надзор относится к административно-процедурной деятельности, т.е. является видом административно-процедурного производства[1081]. Профессор П.И. Кононов включает его в «административно-принудительный процесс»[1082]. 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 правоудостоверительных актов[1083].

[1077] Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 378.

[1078] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М.: Эксмо, 2009. С. 312.

[1079] Макарейко Н.В. Административно-процессуальное право: учебное пособие. М.: Юристъ, 2008. С. 23.

[1080] Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. М.: Норма, 2009. С. 666.

[1081] Административное право России: учебник / Б.Н. Габричидзе и др. М.: Проспект, 2009. С. 666.

[1082] 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.

[1083] Осинцев Д.В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации: Монография. Екатеринбург: Изд. УрГЮА, 1999. С. 29-30.

Представляется крайне интересной позиция авторов учебника «Административное право России», под редакцией П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, 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 наблюдения[1084].

Однако, на наш взгляд, имеет принципиальное значение 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 граждан[1085].

При этом административный надзор включает осуществление трех основных административно-процессуальных действий: наблюдение, проверку и принятие мер административного принуждения. Выделяются и другие надзорные административно-процессуальные действия, например, наложение взысканий, выдача разрешений, прио-

---

[1084] Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 440-441.

[1085] Мартынов А.В. Административный надзор: современное понимание и содержание // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2008. 2(5). С. 127-138.

становление деятельности[1086], выявление, просмотр, посещение, сопоставление и т.п.[1087]

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 отмечается профессором Ю.М. Козловым, 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)[1088].

Кроме «наличия административно-правового спора», известным ученым в области административного права М.С. Студеникиной, выделяются и другие специфические особенности административно-

---

[1086] Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9.02.2008 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.

[1087] Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М.: Изд. «Дело и Сервис», 2004. С. 599.

[1088] Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2005. С. 408-409.

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 суд[1089].

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 исполнительной власти соответствующих разрешений, издание индивидуальных правовых актов, с помощью которых обеспечивается нормальная работа органов управления, удовлетворение прав и законных интересов физических и юридических лиц[1090].

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 административного 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 трансформи-

[1089] Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. С. 736.

[1090] Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие. М.: Юристъ, 2002. С. 166.

роваться в правонарушение или преступление»[1091]. Однако предметом административно-правового спора может быть не само по себе наблюдение, а его результаты, то есть 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, то есть 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»[1092]. 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 реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актам.

При этом под мероприятиями по контролю понимаются 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 прове-

[1091] Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М.: Изд. «Дело и Сервис», 2004. С. 603.

[1092] Бровкина Н.Д. Контроль и ревизия: учебное пособие / Под ред. М.В. Мельник. М.: ИНФРА-М, 2009. С. 132

дению 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 вреда[1093].

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, конституционных 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 различных целей и задач управленческого характера.

[1093] Ст. 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» // Российская газета. № 4823. 30 декабря 2008 г.; в ред. Федерального закона от 28 апреля 2009 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в ст.ст. 1 и 27 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. № 4900. 30 апреля 2009 г.

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 их числу 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 РФ и нормативные правовые акты, принимаемые главами субъектов РФ, исполнительными органами государственной власти субъекта РФ. 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 исполнительной власти с физическими и юридическими лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, а

также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции[1094].

2. Нормативно установленные цели и задачи 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 аварий[1095].

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ[1096] и Постановлением Правительства РФ «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» от 1 февраля 2006 г.[1097] 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 РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих обязательному исполнению при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства.

[1094] Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 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.

[1095] 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.

[1096] СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16 (с посл. изм. от 16.05.2008 г. № 75-ФЗ).

[1097] СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 774; СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 744.

Согласно Федеральному закону РФ «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ[1098] и Постановлению Правительства РФ «О государственном пожарном надзоре» от 21 декабря 2004 г. № 820[1099], 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 числу таких принципов 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;

[1098] СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649 (с посл. изм. и доп. от 18.10.2007 г. № 230-ФЗ).

[1099] СЗ РФ. 2004. № 52. (ч. 2). Ст. 5491 (в ред. Постановления Правительства РФ от 19.10.2005 г. № 629).

4) принцип разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного надзора, органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного надзора, на основании федеральных законов и законов субъектов РФ;
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 должностных лиц за нарушение законодательства РФ 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 РФ, 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 РФ, 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, эксперта[1100].

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

[1100] Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2004. С. 380-382.

процессуальным документом[1101]. 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 оформлением[1102].

В современной теории административного права обычно выделяются три логически связанных между собой стадии, включаемые в состав административного производства: а) анализ ситуации; б) рассмотрение дела и принятие решения; в) исполнение принятого решения[1103]. Между тем, как отмечается В.А. Юсуповым, 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 стадий[1104]. Это связано с усложненной процедурой рассмотрения определенных категорий дел[1105].

На наш взгляд, к числу усложненных административных производств также относится и административно-надзорное производство. Следовательно, количество и виды стадий должны отличаться от общих (простых) административных производств. Так, к примеру, И.Ш. Килясхановым выделяются такие 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 органа в выводах по улучшению;

[1101] Федощев А.Г., Федощева Н.Н. Административно-процессуальное право в схемах и определениях: учебное пособие. М.: Юристъ, 2008. С. 10; Безденежных В.М. Административное право: краткий курс. М.: Экзамен, 2006. С. 132.

[1102] Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2008. С. 602.

[1103] Аверина Е.А. Административное право России в вопросах и ответах: учебное пособие. М.: ТК Велби, Изд. Проспект, 2006. С. 179; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М.: Эксмо, 2009. С. 318-319.

[1104] Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрлит, 1979. С. 35.

[1105] Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2008. С. 602.

5) исполнение решения, которое поможет избежать нарушения права в будущем[1106].

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 РФ выделяются три основных стадии административно-надзорного производства.

Первая стадия: возбуждение административно-надзорного производства.

К примеру, 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»[1107] 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).

А это является важным признаком того, что начинается административно-надзорное производство с его возбуждения, то есть 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

[1106] Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2004. С. 385.

[1107] Зарегистрировано в Минюсте РФ 18.06.2009 № 14112; Российская газета. 2009. 7 июля.

массовой информации, содержащие данные, указывающие на несоблюдение требований пожарной безопасности, и др.[1108]

Вторая стадия: принятие решения в административно-надзорном производстве.

На данной стадии происходит собирание и оценка доказательств, которая 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 контролю[1109].

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)

[1108] Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 30.10.2008 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» // Зарегистрировано в Минюсте 12 декабря 2008 г. № 12839.

[1109] Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 31.10.2008. 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» // Зарегистрировано в Минюсте РФ 5 марта 2009 г. № 13483

должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции по контролю или надзору могут быть обжалованы в административном и (или) судебном порядке[1110].

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 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 деятельности[1111].

Как совершенно верно подчеркивается М.Я. Масленниковым «форма административно-процессуальных действий — это внешнее, объективное и обязательное выражение содержания административного процесса, не допускающее вариантов действий субъектов правоприменения»[1112]. Тем самым, форма и содержание того или иного административно-процессуального действия отражается в принятом административном регламенте, являющемся его нормативно-правовым

[1110] Российская газета. № 4823. 30 декабря 2008 г.; Российская газета. № 4900. 30 апреля 2009 г.

[1111] 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: ВГУ, 2001. С. 19.

[1112] Масленников М.Я. Российский административный процесс: триединство процессуальной нормы, содержания и формы // Административное право и процесс. 2008. № 2. С. 2-9.

источником. Система последовательно совершаемых уполномоченными субъектами административно-процессуальных действий, оформляемых в промежуточных и окончательных решениях по каждому административному делу, может рассматриваться в качестве административной процедуры[1113].

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.

Проблемы классификации административно-надзорных производств

В качестве самостоятельных административно-надзорных производств некоторыми учеными выделяются также административно-наблюдательное (контрольное, надзорное) производство, которое включает полное административно-наблюдательное (контрольное, надзорное) производство и ограниченное административно-наблюдательное (контрольное, надзорное) производство[1114]. Первое, включает 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, направлено на осуществление в отношении инди-

---

[1113] Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. М.: Норма, 2009. С. 681.

[1114] Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 440-441.

видуально определенных физических лиц или организаций полного или частичного комплекса проверочных мероприятий по ограниченному кругу вопросов, образующих предмет соответствующего вида наблюдения[1115].

И в том, и в другом случае речь идет лишь о некоторых элементах содержания административного надзора, которые, по мнению ученых в области административного права, образуют в рамках административно-надзорного производства подвиды производств. С данными выводами следует согласиться лишь частично.

С нашей точки зрения, наблюдение является методом или способом осуществления административного надзора. Кроме наблюдения, неотъемлемой частью административно-надзорной деятельности может быть проверка, включающая в себя различные мероприятия по контролю, и применение мер административного принуждения. Общность данных средств административного надзора говорит не о самой процессуальной деятельности, то есть административных производствах, а об материальных нормах административного права, которые закрепляют эти правовые средства, реализуемые в различных административно-надзорных производствах.

Следует отметить, что в науке административного права в качестве критериев классификации административных производств также выделяются: а) характер индивидуально-конкретных дел в сфере управления; под характером понимаются свойства, общие для данной группы дел[1116]; б) характер функций управления[1117]; в) особенности административно-процессуальных отношений, входящих в административное производство[1118]; г) «предметное содержание», то есть характер индивидуально-конкретных дел, то есть специфику дел, которая обусловила специфику норм, регулирующих решение этих специальных дел[1119]; д) юридические последствия применяемых в результате процессуальной деятель-

[1115] Указ. соч. С. 440-441.

[1116] Сорокин В.Д. Избранные труды / Предисл. Д.Н. Бахраха, В.В. Денисенко. СПб.: Изд. Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 100; Советское административное право (Общая и Особенные части). М.: Юрлит, 1973. С. 314.

[1117] Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрлит, 1979. С. 29-30.

[1118] Советское административное право: учебник. М.: Юрлит, 1985. С. 246-247.

[1119] Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М.: Норма, 2007. С. 55.

ности средств административно-правового регулирования[1120]; и др.

Однако, на наш взгляд, с учетом современного развития административно-надзорных отношений применение лишь одного критерия классификации административных производств вряд ли возможно. На сегодняшний день классификация административных производств должна иметь исключительно практическое значение и производиться в соответствии с совокупностью различных критериев.

С нашей точки зрения, базовыми критериями классификации административных производств должны быть:

1) *единый предмет правового регулирования административного производства*, то есть совокупность норм материального и процессуального административного права, регулирующих сходные (однотипные) общественные отношения, в результате чего устанавливается правопорядок в конкретной сфере публичного управления. «Правопорядок, — в административно-правовом смысле, — это специфическое состояние упорядоченности общественных отношений, это уже осуществленная действительность, результат нормотворческого и правореализационного процессов»[1121]. Административно-правовые нормы, регулирующие одно производство, нацелены на обеспечение правопорядка, содержат соответствующие формы и методы, направленных на достижение правопорядка и различных видов безопасности;
2) наличие нескольких взаимосвязанных целей и задач. Важной особенностью любого административного производства является установление правового регулирования административного производства путем принятия соответствующего профильного нормативно-правового акта, обычно федерального закона либо закона субъекта РФ. На основании федеральных законов и законов субъектов РФ принимаются подзаконные нормативные правовые акты, в которых детализируются административные процедуры совершения административно-процессуальных действий в рамках определенного административного производства;
3) *административные производства могут классифицироваться в зависимости от субъектов, призванных его реализовывать (осуществлять)*.

[1120] Осинцев Д.В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации: Монография. Екатеринбург: Изд. УрГЮА, 1999. С. 29-30.

[1121] Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2003. С. 32.

Так, административное производство может осуществляться органами исполнительной и законодательной власти, судом, органами, не относящимися ни к одной ветви власти (Президентом РФ, прокуратурой, Счетной палатой, избирательными комиссиями, Центральным банком России). Многообразие субъектов административных производств возможно с учетом широкой трактовки государственного управления как исполнительно-распорядительной деятельности всех государственных органов власти. С помощью данного критерия может выделяться такой вид административного производства как административное судопроизводство, то есть производство, осуществляемое судами общей юрисдикции, арбитражными судами, мировыми судьями по разрешению публично-правовых споров в сфере государственного управления.

4) *административно-правовой режим* также может служить важным критерием классификации административных производств. Теоретики права рассматривают правовой режим как специфику юридического регулирования определенной сферы общественных отношений с помощью различных способов и средств. Как правило, различные сферы общественных отношений требуют различного сочетания способов, методов, типов правового регулирования. Своеобразие правовых режимов наблюдается как внутри каждой отрасли, так и в правовой системе в целом. В административном праве в обобщенном смысле под административно-правовым режимом понимается совокупность правовых установлений и мероприятий упорядочивающего воздействия, определяющих порядок реализации лицами своих публичных прав и обязанностей, а также порядок деятельности властных субъектов в целях обеспечения управляемости жизненными процессами и обеспечения их безопасности.

Применительно к административному производству административно-правовой режим играет важное значение. Так, производство может осуществляться в нормальном (общем) административно-правовом режиме, экстраординарном правовом режиме и административно-правовом режиме, когда нарушен правопорядок (правоохранительный режим). Последний, кстати, характерен для административных производств в юрисдикционном процессе.

5) и наконец, пятый критерий, это *характер методов правового воздействия*, применяемых в административном производстве. Следует отметить, что в административно-процессуальной деятельности могут применяться разнообразные методы

административно-правового воздействия. Однако, можно выделить в рамках того или иного административного производства основной, наиболее распространенный метод правового воздействия, характерный именно для данного административного производства.

С учетом указанных критериев можно выделить следующие *виды административно-надзорных производств*:

1. Административно-надзорное производство по обеспечению промышленной безопасности;
2. Административно-надзорное производство по обеспечению транспортной безопасности;
3. Административно-надзорное производство по обеспечению санитарно-эпидемиологической безопасности;
4. Административно-надзорное производство по обеспечению пожарной безопасности;
5. Административно-надзорное производство по обеспечению безопасности дорожного движения;
6. Административно-надзорное производство по обеспечению экологической безопасности;
7. Административно-надзорное производство по обеспечению авиационной безопасности;
8. Административно-надзорное производство по реализации страхового надзора;
9. Административно-надзорное производство по реализации финансового надзора;
10. Административно-надзорное производство по реализации ветеринарного надзора;
11. Административно-надзорное производство по реализации строительного надзора;
12. Административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора;
13. Административно-надзорное производство по реализации атомного надзора;
14. Административно-надзорное производство по реализации фитосанитарного надзора;
15. Административно-надзорное производство по реализации надзора в сфере образования;
16. Административно-надзорное производство по реализации метрологического надзора;

17. Административно-надзорное производство по реализации надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
18. Административно-надзорное производство по реализации надзора в области связи;
19. Административно-надзорное производство по реализации надзора в области охраны здоровья граждан;
20. Административно-надзорное производство по реализации надзора в области охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ.

Следует сказать, что вышеприведенная классификация административно-надзорных производств не является исчерпывающей. Она может изменяться в соответствии с действующим законодательством РФ. Вместе с тем, все указанные административно-надзорные производства имеют полноценную сформировавшуюся структуру, что позволяет считать выбранные нами критерии эффективными и обоснованными.

§4. Стадии осуществления административно-надзорной деятельности: содержание, юридическое значение, виды

Стадии осуществления административно-надзорной деятельности имеют существенное значение для определения структуры административно-надзорного производства. Они фактически устанавливают последовательность совершения административных действий в рамках административно-надзорной процедуры.

В юридической науке существуют различные точки зрения на определение процессуальной формы, юридической процедуры, процессуальных отношений, процессуальных стадий и процессуальных производств. Концепции авторов базируются как на отождествлении перечисленных понятий, так и на их разграничении[1122]. В то же время существующие концепции сближает идея о том, что понятие «процессуальная форма» не представляет собой самого процесса, а выполняет лишь функцию характеристику его структуры[1123].

[1122] Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / Под общ. ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. М.: Юридическая литература, 1976; Теория юридического процесса / Под ред. В.М. Горшенева. Харьков: Вища школа; Изд-во при Харьковском ун-те, 1985; Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М.: Юрлит, 1991.

[1123] Горшенев В.М., Шахов И.В. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987. С. 65; Черногор Н.Н. Проблемы ответствен-

С точки зрения, М.Я. Масленникова, «форма административно-процессуальных действий — это внешнее, объективное и обязательное выражение содержания административного процесса, не допускающее вариантов действий субъектов правоприменения»[1124].

Как подчеркивается Д.Н. Бахрахом, «деятельность участников административного процесса развивается во времени как последовательный ряд связанных между собой процессуальных действий по реализации прав и взаимных обязанностей. Процесс проходит несколько сменяющих друг друга фаз развития, или стадий»[1125]. «Стадии следуют одна за другой, и предыдущая подготавливает последующую. Как правило, новая стадия может начаться лишь тогда, когда официально окончена ранее начатая»[1126].

«Стадия, — продолжает Д.Н. Бахрах, — это относительно самостоятельная часть административной деятельности, необходимая для достижения общего результата. Каждая стадия прежде всего характеризуется специфической непосредственной целью, которую можно считать ступенью в достижении общей, главной цели процессуальных действий. На каждой стадии специфичны состав субъектов правоотношений, собираемая и используемая информация, составляемые документы, принимаемые решения (промежуточные, окончательные), совершаются разные действия»[1127].

С точки зрения А.В. Смирнова и К.Б. Калиновской, «… любая стадия процесса определяется четырьмя признаками:

1) непосредственными задачами;
2) итоговыми решениями;
3) особой процессуальной формой;
4) определенным кругом участников»[1128].

Наиболее четко стадийность прослеживается в юрисдикционном процессе. Например, Н.А. Колоколовым указывается, что

ности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. М.: Юриспруденция, 2007. СПС «КонсультантПлюс».

[1124] Масленников М.Я. Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации. М., 2009. С. 50.

[1125] Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М., 2009. С. 539.

[1126] Указ. соч. С. 317.

[1127] Указ. соч.

[1128] Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Уголовный процесс: учебник / Под общ. ред. А.В. Смирнова. М.: КНОРУС, 2008. СПС «КонсультантПлюс».

«для российского процесса характерно его четкое деление на стадии — самостоятельные этапы судебного разбирательства»[1129], а М.Я. Масленников, четко декларирует: «правореализация в производстве по делам об административных правонарушениях характеризуется стадийностью разрешения таких дел — от начальной до завершающей стадии»[1130].

Таким образом, можно привести собирательное понятие термина «стадия»: это «определенная ступень, период, этап в развитии, образующие качественные различия процесса или явления в его генезисе»[1131]; «совокупность процессуальных действий или процессуальных отношений, объединенных ближайшей целью»[1132]; «сравнительно самостоятельная часть производства, которая, наряду с его общими задачами, имеет свойственные только ей задачи»[1133].

Также под стадией осуществления того или иного права понимается «состояние права в определенный момент времени. При этом каждая стадия характеризуется набором определенных взаимообусловленных качественных характеристик права»[1134]. В уголовном процессе: «стадии — это органически связанные между собой части уголовного процесса, различающиеся по содержанию и своим непосредственным задачам, отграниченные одна от другой процессуальными документами»[1135].

По нашему мнению, стадии присущи любой процессуальной деятельности, а следовательно, именно они являются ее структурными элементами и определяют процессуальную форму совершения тех или иных юридически значимых действий.

Следует сказать, что большинством ученых в области административного права выделяются определенные стадии административного процесса.

[1129] Колоколов Н.А. Стадии оперативного судебно-контрольного процесса // Налоги (газета). 2009. № № 39, 40. СПС «КонсультантПлюс».

[1130] Масленников М.Я. Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации. М., 2009. С. 50.

[1131] Уголовное право России. Общая часть: учебник / Под ред. В.П. Ревина. М.: Юстицинформ, 2009. СПС «КонсультантПлюс».

[1132] Осипов Ю.К. Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973. С. 77.

[1133] Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М., 2009. С. 539.

[1134] Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Волтерс Клувер, 2009. СПС «КонсультантПлюс».

[1135] Рахунов Р.Д. Возбуждение уголовного дела в советском уголовном процессе. М.: Юрлит, 1954. С. 3.

По мнению С.Н. Махиной, «как и любая процессуальная деятельность, административный процесс осуществляется в определенной логической последовательности, при которой одни группы процедур, объединенные общим промежуточным результатом, сменяются другими. Такое поступательное, объединенное общей конечной целью движение процесса имеет название стадийности»[1136]. Ею выделяются целых семь стадий:

1) стадия возбуждения дела;
2) подготовка дела к рассмотрению;
3) стадия разрешения дела по существу (рассмотрение дела);
4) стадия вынесения решения;
5) стадия исполнения решения;
6) стадия обжалования (опротестования) принятого решения;
7) стадия контроля за исполнением решения[1137].

Д.Н. Бахарх напротив, проводя анализ административных процессов, приходит к выводу, что в них имеются как минимум три стадии:

1) анализ ситуации;
2) подготовка и принятие административного акта;
3) исполнение правового акта[1138].

А.Ю. Якимов говорит о наличии в административно-юрисдикционном процессе следующих стадий:

1) административное расследование и возбуждение дела об административном правонарушении;
2) рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесение решения;
3) пересмотр дела и вынесение решения;
4) исполнение решения по делу[1139].

В.Я. Лория выделяет стадию возбуждения дела, стадию предварительного расследования, стадию рассмотрения дела и вынесения решения; стадию обжалования, стадию исполнения решения и стадию пересмотра[1140].

[1136] Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 596.

[1137] Указ. соч. С. 596.

[1138] Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М., 2009. С. 539.

[1139] Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 7-8.

[1140] Лория В.А. Административный процесс и его кодификация. Тбилиси, 1986. С. 47.

По мнению А.Н. Миронова в любом административном производстве можно выделить:

1) стадию возбуждения дела;
2) стадию рассмотрения административного дела;
3) стадию принятия решения по делу;
4) стадию исполнения принятого решения;
5) стадию обжалования решения по делу[1141].

Вместе с тем, деление процесса либо производства на стадии прослеживается и в других формах процессуальной деятельности.

К примеру, если взглянуть на уголовный процесс в целом, то можно увидеть, что он складывается из стадий — следующих друг за другом отрезков процессуальной деятельности, отличающихся особыми целями и задачами, процессуальной формой, кругом участников и принимаемыми в итоге решениями[1142].

В российском уголовном процессе в настоящее время выделяются девять стадий. Досудебное производство составляют:

1) возбуждение уголовного дела и
2) предварительное расследование. Судебное производство включает в себя:
3) подготовку к судебному заседанию;
4) судебное разбирательство;
5) апелляционное производство;
6) кассационное производство;
7) исполнение приговора;
8) надзорное производство;
9) возобновление производства ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств. Первые семь стадий принято считать обычными (ординарными), а две последних — исключительными (экстраординарными), так как в них происходит пересмотр уже вступившего в силу приговора[1143].

Для дисциплинарного производства также характерны определенные стадии — совокупность последовательно сменяющих друг друга действий и оформления фиксирующих их процессуальных документов. К их числу можно отнести:

[1141] Миронов А.Н. Административно-процессуальное право: учебное пособие. М., 2010. С. 59.

[1142] Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Уголовный процесс: учебник / Под общ. ред. А.В. Смирнова. М.: КНОРУС, 2008. СПС «КонсультантПлюс».

[1143] Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Указ. соч.

1) возбуждение дела о дисциплинарном проступке (служебное расследование);
2) рассмотрение дела и принятие по нему решения (рассматривается как центральная (основная) стадия);
3) обжалование вынесенного решения по делу (приказа руководителя государственного органа, которым объявлено взыскание);
4) исполнение решения о наложении дисциплинарного взыскания[1144].

По мнению большинства ученых в области административного права производство по делам об административных правонарушениях также распадается на самостоятельные стадии, существуют лишь споры относительно их количества и классификации. Например, Ю.Н. Старилов и В.Г. Розенфельд указывают на существование четырех стадий:

1) возбуждение производства по делам об административных правонарушениях (установление факта административного правонарушения и составление протокола);
2) рассмотрение и решение дела;
3) обжалование (опротестование) и пересмотр постановления по делу об административном правонарушении;
4) исполнение постановления о наложении административного взыскания[1145].

Д.Н. Бахрахом выделяется всего четыре стадии:

1) возбуждение дела и административное расследование;
2) рассмотрение дела;
3) пересмотр постановления;
4) исполнение постановления[1146].

По мнению О.В. Косоногова любой стадии производства по делам об административных правонарушениях присущи следующие характерные черты: во-первых, она является самостоятельной частью производства, имеющей свои специфичные задачи; во-вторых, ей присущ особый круг участников производства; в-третьих, на каждом ее этапе совершаются разные юридические действия в определенной логиче-

---

[1144] Тимошенко И.В. Административно-процессуальная деятельность (административный процесс). Ростов н/Д, 2007. С. 236-239.

[1145] Розенфельд В.Г., Старилов Ю.Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: учебное пособие. Воронеж, 1993. С. 72.

[1146] Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М., 2009. С. 539.

ской последовательности и в установленных временных границах, завершаемые принятием решения в специально предусмотренной форме (оформляется специальным процессуальным документом)[1147].

В налоговом праве также выделяются определенные стадии процессуальной деятельности должностных лиц. Например, выделяются стадии налогового производства:

1) возбуждение дела в ходе налоговой проверки;
2) рассмотрение дела;
3) вынесение решения по делу;
4) исполнение принятого решения;
5) обжалование и пересмотр принятого решения[1148].

Некоторыми учеными выделяются стадии налоговой проверки, например:

1. Назначение налоговой проверки. Данную стадию характеризуют действия или обстоятельства, служащие основанием для начала налоговой проверки;
2. Проведение налоговой проверки. Стадия проведения налоговой проверки включает в себя совокупность мероприятий налогового контроля, которые уполномочены осуществлять сотрудники налоговых органов в ходе той или иной налоговой проверки. Завершается эта стадия либо истечением сроков проведения налоговой проверки, либо досрочным окончанием всех необходимых и заранее спланированных мероприятий;
3. Оформление результатов налоговой проверки. По окончании налоговой проверки полученные результаты следует оформить в установленном законом порядке, для того чтобы они в дальнейшем имели юридическую силу;
4. Рассмотрение материалов налоговой проверки и вынесение итогового решения по результатам такого рассмотрения. Это заключительная стадия налоговой проверки, суть которой состоит в том, что на основе имеющихся материалов проверки и дополнительно представленных проверяемым лицом документов и пояснений решаются принципиальные вопросы о привлечении его к налоговой ответственности либо об отказе в привлечении. Одновременно с этой стадией начина-

[1147] Косоногова О.В. Рассмотрение дел об административных правонарушениях судьями арбитражных судов: Монография. Воронеж, 2007. СПС «КонсультантПлюс».

[1148] Корнева Е.А., Ткачев В.Н. Правовое регулирование полномочий налоговых органов: комментарий законодательства для налоговика и налогоплательщика: учебное пособие. М.: Городец, 2007. СПС «КонсультантПлюс».

ется производство по делам о налоговых правонарушениях, выявленных в ходе камеральной или выездной проверки[1149].

В таможенном праве учеными выделяются определенные стадии таможенного процесса: таможенное оформление, взимание таможенных платежей, таможенный контроль, валютный контроль, производство по делам о нарушениях таможенных правил[1150].

Не является исключением и административно-надзорное производство, которое рассматривается некоторыми учеными как совокупность последовательно сменяющих друг друга стадий[1151].

В этой связи, совершенно верно отмечалось И.Ш. Килясхановым, «вследствие многообразия субъектов, осуществляющих контроль, объема выполняемых ими полномочий, множественности субъектов, подлежащих проверке, контрольно-надзорное производство требует совмещения принципа логики построения и функционального наполнения при разделении на стадии»[1152]. Например, С.М. Зырянов указывает, что предпосылки, заложенные в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, требуют «от субъектов административного надзора совершения определенной логической последовательности административных процедур, складывающихся в стадии административного производства, завершающиеся принятием юридических актов, то есть осуществления процессуальной деятельности»[1153].

Вместе с тем, следует сказать об отсутствии четкого понимания, как у теоретиков, так и у практиков, содержания и количества стадий административно-надзорного производства.

[1149] Налоговый контроль: научно-практический комментарий положений законодательства о налогах и сборах с обзором судебной практики / Под ред. А.А. Ялбулгановой. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007.

[1150] Истомин С.И. Таможенное оформление и применение таможенных режимов. М.: Деловой двор, 2008. СПС «КонсультантПлюс».

[1151] Братановский С.Н., Ерхов А.В. Управление градостроительным комплексом в России (административно-правовой аспект) // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008; Сальников И.В. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008; Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. М., 2004. С. 385.

[1152] Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. М., 2004. С. 385.

[1153] Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 42; Зырянов С.М. Процессуальная форма осуществления административного надзора // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 74-83.

Так, ученым-теоретиком В.П. Беляевым была предпринята достаточно серьезная попытка анализа стадий надзорного процесса. По его мнению, «стадия надзорного процесса — это всегда этап надзорной деятельности по выявлению и устранению нарушений законности. Стадии надзорного процесса создают необходимые условия для осуществления субъектами надзора своих полномочий в определенной последовательности, положительно влияют на предупреждение и пресечение конкретных нарушений законности, а также на их превенцию вообще. Характерной особенностью является то, что во всех стадиях надзорного процесса одним из обязательных субъектов правоотношений является соответствующее должностное лицо органа надзора (сотрудник прокуратуры, федеральной службы). К числу других признаков, характеризующих стадии надзорного процесса, можно также отнести сочетание при определенных обстоятельствах надзорных и некоторых управленческих функций (процессуальное руководство, осуществляемое прокурором при надзоре за расследованием уголовных дел; право на отзыв лицензий, которым наделены отдельные федеральные службы)[1154].

Необходимо критически отнестись к характеристике стадий надзорного процесса, данной профессором В.П. Беляевым. Во-первых, стадия надзорного процесса не всегда может быть связана с выявлением и устранением нарушений законности. В некоторых случаях, первостепенное значение обеспечение безопасности общества и государства, защита конституционных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Обеспечение законности — это лишь одна из важнейших задач надзорного процесса, а правильнее сказать, надзорного производства. Во-вторых, тезис о том, что «создают необходимые условия для осуществления субъектами надзора своих полномочий» является бессмысленным. Стадии сами по себе ничего не «создают» и не «производят», а условиями законной и обоснованной реализации субъектами надзора своих полномочий являются административные процедуры. Главное предназначение стадий процесса или производства понять в какой последовательности осуществляются юридически значимые действия и какая процессуальная форма им придается. От этого зависит напрямую правоприменительная деятельность, ибо должностные лица используют ту или иную процессуальную форму деятельности в установленных законом условиях и в четкой последовательности. В третьих, наличие властвующего субъекта, так же

[1154] Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / Науч. ред. А.В. Малько. М., 2005. С. 219.

как сочетание различных форм управленческой деятельности, не является специфической чертой для надзорного процесса или производства. Аналогичным образом может характеризоваться и контрольное производство (процесс), регистрационное, лицензионное, разрешительное производства.

Вместе с тем, В.П. Беляевым представлена достаточно логичная структура стадий надзорного процесса. В нее входят: а) стадия возбуждения надзорного производства, в процессе которой устанавливаются основания и поводы для принятия решения о возбуждении производства; в этой стадии лидирующий субъект надзора анализирует состояние законности, поступившую информацию (жалобы, заявления и т.п.), на основе чего принимает решение о начале проведения соответствующего надзорного мероприятия, как правило, надзорной проверки; б) стадия сбора и проверки материалов о нарушении законности, выяснения фактических обстоятельств правонарушения, а также причин и условий, ему способствовавших. По существу это — центральная стадия надзорного процесса, в рамках которой устанавливаются фактические нарушения законности (или их отсутствие), причины допущенных отступлений от закона и условия, которые способствовали правонарушению. В рамках этой стадии В.П. Беляевым выделяется ряд этапов: подготовка к организации проверочной деятельности; непосредственная проверка на поднадзорном объекте; документальное оформление хода проверки (истребование справок, документов и их копий, получение письменных объяснений и т.п.); в) стадия реагирования на выявленные правонарушения, в процессе которой должностное лицо на основании материалов по результатам проверки в пределах своей компетенции принимает меры к отмене или приведению в соответствие с законом неправомерных актов, пресечению и устранению нарушений закона, восстановлению нарушенных прав и свобод граждан и т.п[1155].

Примечательно, что В.П. Беляевым рассматриваются также стадии контрольного процесса (производства) — «это урегулированная процессуальным законодательством совокупность таких действий, которые, преследуя поставленную конечную цель, позволяют достичь определенного (но промежуточного) результата в решении всего комплекса задач контрольного производства»[1156]. При этом ученый-теоретик разделяет мнение В.М. Горшенева и И.Б. Шахова о выделении двух видов ста-

[1155] Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / Науч. ред. А.В. Малько. М., 2005. С. 222-223.

[1156] Беляев В.П. Указ. соч. С. 184.

дий юридического процесса: а) стадии логической последовательности контрольного процесса и анализ нормы права; решение дела, выражаемое в акте применения права); б) стадии функционального назначения (организационно-подготовительная; установление фактических обстоятельств дела; анализ фактов; выработка и принятие решения; проверка исполнения решения)[1157].

После чего, В.П. Беляевым делается попытка выстроить подобную структуру стадий контрольного процесса (производства). «В системе стадий логической последовательности, безусловно, важное место занимает принятие решения и его документальное оформление, предшествующие ему стадии носят как бы подготовительный, вспомогательный характер. Суть заключительной стадии включает в себя ряд моментов, связанных с осознанием возникшей ситуации и выяснением наиболее целесообразных путей ее разрешения; с правильной юридической квалификацией результатов контрольного производства; с выработкой обоснованного варианта решения и его документальным оформлением в конкретном акте-документе, а также с доведением решения до сведения заинтересованных лиц. … стадии функционального характера в контрольном процессе включают: а) организационно-подготовительную стадию; б) стадию фактических обстоятельств дела, анализ фактов; в) стадию выработки и принятия решения (рекомендаций, информаций, предписаний); г) проверку исполнения решения, принятого по результатам контроля»[1158].

Возникает тогда логичный вопрос, если В.П. Беляев соглашается с В.М. Горшеневым и И.Б. Шаховым, относительно общих стадий юридического процесса, то почему же им не был распространен данный подход на надзорный процесс так же как на контрольный?

Причина такого несоответствия нам видится в не совсем правильной оценке ученым контрольного и надзорного производств. Имея единый генезис, они могут по сути дела повторять друг друга в смысле общих стадий процессуальной деятельности. В контрольном производстве также могут присутствовать стадии «возбуждения производства», «сбора и проверки материалов о нарушениях закона», «реагирования на выявленные правонарушения», и соответственно также аналогичным образом могут входить в структуру надзорного производства, стадии перечисленные В.П. Беляевым в качестве стадий контрольного процесса.

[1157] Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 86.

[1158] Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / Науч. ред. А.В. Малько. М., 2005. С. 222-223.

Главное же отличие контрольного и надзорного производства, которое не было выявлено ученым-теоретиком В.П. Беляевым, что в надзорном производстве (процессе), субъект надзора не имеет возможности изменять, пропускать, выводить дополнительные стадии, когда как в контрольном процессе такая возможность реально существует из-за того, что субъект контроля самостоятельно определяет управленческие формы своей деятельности.

Еще одним теоретиком права С.Н. Назаровым также рассматриваются стадии надзорного процесса[1159]. С его точки зрения, надзорный процесс включает следующие четыре стадии: а) возбуждение надзорной проверки (подготовка и планирование надзорного мероприятия); б) проведение надзорной проверки (установление фактических обстоятельств дела); в) принятие решения по результатам проверки (оценка фактических обстоятельств дела, выбор и анализ подлежащей применению нормы права); г) исполнение надзорного решения[1160].

Как мы уже отмечали в нашем диссертационном исследовании, в содержание административно-надзорных процедур включаются не только административные действия по проверке, но и действия по наблюдению, а также сопутствующие административные процедуры. Поэтому сведение надзорного процесса только к проведению проверки является на наш взгляд не вполне обоснованным. Исходя из этого, все остальные стадии не имеют смысловой нагрузки по причине чрезмерно узкого подхода к разрешению данной проблематики.

Нельзя назвать успешным выделение различных видов стадий административно-надзорного производства и учеными в области административного права.

Так, С.М. Зыряновым приводятся различные стадии в зависимости от вида административно-надзорного производства[1161].

[1159] Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С. 150-163; Назаров С.Н. Надзор в правовой политике России: Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук. Ростов-н/Д, 2009. С. 38-40.

[1160] Назаров С.Н. Указ. соч. С. 150.

[1161] Авт. примечание: С.М. Зыряновым выдвигается идея выделения трех основных видов административно-надзорных производств:
1) ординарное административно-надзорное производство, осуществляемое в форме плановых проверок в соответствии со сводным планом, предусмотренным Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. 3294-ФЗ;
2) экстраординарное административно-надзорное производство, осуществляемое в форме внеплановых проверок, назначаемых с согласия прокурора при возникновении определенных в ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. 3294-ФЗ обстоятельств, в том числе при возникновении угрозы причинения вреда жизни,

Например, производство по проведению плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей включает четыре стадии, образующие завершенный цикл процессуальных действий. Это стадии:

1) формирования планов проведения плановых проверок поднадзорных объектов;
2) формирования сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (она протекает в органах прокуратуры);
3) реализации сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (включает несколько этапов: на первом этапе надзорный орган, получив сводный план, должен скорректировать собственный первоначальный план, направлявшийся в орган прокуратуры и положенный в основу формирования сводного плана; на втором этапе проводится подготовка к плановому проверочному мероприятию; третий этап образует собственно проверочное мероприятие;
4) подготовка и направление доклада об осуществлении органом исполнительной власти административно-надзорной деятельности.

Второй вид административно-надзорного производства, — по мнению С.М. Зырянова, — проведение внеплановых проверок, также образует совокупность следующих стадий и этапов:

1) стадия возбуждения административно-надзорного производства;
2) вторая стадия — стадия непосредственного осуществления проверочного мероприятия, не отличающаяся по содержанию этапов от соответствующей стадии ординарного административно-надзорного производства;
3) стадия подготовки и направления отчета о проведении внеплановой проверки.

Также С.М. Зыряновым указываются типичные стадии административно-надзорных производств по осуществлению надзора в области дорожного движения и надзора в общественных местах. Им выделяются следующие стадии:

здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

3) особые административно-надзорные производства, порядок осуществления которых устанавливается другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами (См.: Зырянов С.М. Процессуальная форма осуществления административного надзора // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 74-83).

1) подготовительная стадия, на которой осуществляются действия, направленные на разработку единой дислокации постов и маршрутов патрулирования; планирование — расчет си и средств патрульно-постовой или дорожно-патрульной службы на сутки или на период выполнения оперативной задачи; развод нарядов;
2) стадия осуществления нарядами и постами визуального наблюдения за поведением поднадзорных объектов. На данной стадии реализуются разнообразные административные процедуры: остановки транспортных средств, проверки документов, применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
3) стадия подготовки и направления (представления) ежемесячных, ежеквартальных и годовых отчетов по окончании смены. Анализ данных отчетов замыкает цикл, поскольку его результаты (анализа) используются для корректировки единой дислокации постов и маршрутов патрулирования, осуществляемой на первой стадии данного производства[1162].

На первый взгляд кажется, что перед нами выстроена идеальная логичная система стадийности различных видов административно-надзорных производств, однако это не совсем так.

Во-первых, количество стадий при проведении плановых и внеплановых проверок зависит от сопутствующих административных действий, не обладающих признаками самостоятельной стадии. Так, например, при проведении плановых проверок ученым значительное внимание уделяется формированию планов, формированию сводного плана, реализации сводного плана (состоящая по мнению С.М. Зырянова из трех этапов). Тем самым абсолютно непонятно, почему отсутствуют при проведении плановых проверок такие стадии, как возбуждение надзорного дела; принятие решения по надзорному делу и т.д. Более того, как отмечается самим ученым, вторая стадия протекает за рамками самого административно-надзорного производства, то есть в органах прокуратуры, в которых кстати могут устанавливаться собственные стадии прокурорско-надзорного производства. И самое важное, нельзя ставить количество стадий в зависимость от нечетких норм законодательства, которое не выделяет данные административные действия в качестве самостоятельных стадий. Тем самым при малейшем изменении действующего законодательства, касающегося совершения отдельных админи-

[1162] Зырянов С.М. Процессуальная форма осуществления административного надзора // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 74-83.

стративных действий, изменится и количество стадий, и их содержание, что является препятствием для утверждения незыблимости и стабильности теории, предложенной коллегой-ученым СМ. Зыряновым.

Во-вторых, если ученый С.М. Зырянов утверждает, что количество стадий зависит от формы осуществления процессуальной деятельности, то есть стадии отличаются в зависимости от того, в какой форме осуществляется проверка: в плановой или внеплановой, то остается непонятным, почему ученым в области административного права забыты такие процессуальные формы проверки, как выездная проверка, документарная проверка, в конце концов — ревизия, которые могут быть также как плановыми, так и внеплановыми.

В-третьих, во всех трех видах административно-надзорных производств у С.М. Зырянова отсутствует такая стадия, как обжалование результатов административно-надзорной деятельности, хотя подобные положения закреплены как в Конституции РФ, так и в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.

В-четвертых, вызывает обоснованное сомнение и выделение стадий С.М. Зыряновым в «особых административно-надзорных производствах». На наш взгляд, любое административно-надзорное производство имеет свой специфический (особый) характер. Поэтому надо стремиться к унификации стадийности данных производств, а не к хаотичной их дифференциации.

Более того, такие административные действия по подготовке и направлению (представлению) ежемесячных, ежеквартальных и годовых отчетов по окончании смены относится более не к надзорной деятельности, а к формам управленческой отчетности, имеющей смежный сопутствующий характер.

И наконец, в-пятых, нельзя «скрещивать» неоднородные административные производства, то есть производство по делам об административных правонарушениях и административно-надзорное производство. Предложение С.М. Зырянова об упразднении института (стадии) административного расследования в рамках производства по делам об административных правонарушениях[1163], является не чем иным как фантастической прозой, с целью взбудоражить умы ученой общественности. Так, административное расследование в соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ проводится только в рамках возбужденного дела об административном правонарушении и только по определенной категории административных дел, а категории дел в рамках производства по делам

[1163] Зырянов С.М. Указ. соч. С. 80.

об административных правонарушениях и административно-надзорном производстве могут совпадать. Далее следуя логике С.М. Зырянова необходимо будет упразднить предварительное следствие и дознание, так как «в правоприменительной практике уже сложилась коррупционная составляющая»[1164] обхода надзорных органов от установленного законом порядка осуществления надзорной деятельности. Но по всей видимости С.М. Зырянов еще не додумался до таких «значительных» выводов. Неопровержимым фактом является то, что никогда нарушение законности не должно становиться основанием для устранения правомерного порядка управления.

Переходя к другим точкам зрения ученых в области административного права относительно стадий административно-надзорного производства, прежде всего, необходимо отметить позицию, высказанную по данному вопросу С.Н. Братановским и А.В. Ерховым. По их мнению, в процессе осуществления надзора выделяются: стадия возбуждения дела (момент начала проверки), стадия рассмотрения дела (непосредственное проведение проверяющих материалов), стадия вынесения решения (завершение проверки и принятие соответствующих актов)[1165].

Известным ученым-административистом И.Ш. Килясхановым выделялись следующие стадии контрольно-надзорного производства:

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 органа в выводах по улучшению;
5) исполнение решения, которое поможет избежать нарушения права в будущем[1166].

И.В. Сальников указывает, что в рамках административно-надзорного производства по осуществлению государственного пожарного надзора выделяются такие стадии:

[1164] Зырянов С.М. Указ. соч.

[1165] Братановский С.Н., Ерхов А.В. Управление градостроительным комплексом в России (административно-правовой аспект) // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008.

[1166] Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. М., 2004. С. 385.

1) подготовка (ознакомление с документами по объекту надзора, в том числе с документами предыдущих проверок);
2) проведение мероприятия по надзору;
3) оформление результатов мероприятия по надзору;
4) производство по делу об административном правонарушении;
5) участие в судебных заседаниях по рассмотрению дел об административных правонарушениях и жалоб на решения государственных инспекторов по пожарному надзору;
6) прием граждан, связанный с проведением мероприятий по надзору[1167].

Таким образом, мы приходим к выводу, что в настоящее время отсутствует четкое деление административно-надзорного производства на стадии.

С точки зрения диссертанта, необходимо выделить три основных стадии, встречающихся в каждом административно-надзорном производстве, то есть имеющих характерные особенности. Это стадия возбуждения административно-надзорного производства, принятие решения в административно-надзорном производстве и пересмотр решений, принятых в рамках административно-надзорного производства (рассмотрение жалоб и обращений).

2.1. Возбуждение административно-надзорного производства

Как показывает правоприменительная практика и устанавливает действующее законодательство РФ, любое административно-надзорное производство начинается со *стадии возбуждения административно-надзорного производства.*

Следует отметить, что для начала любого административно-надзорного производства по делу необходимо наличие оснований:
1) процессуальное — повод к возбуждению административно-надзорного дела;
2) материальное — юридический факт, содержащий в себе признаки, указывающие на возможность осуществления административно-надзорной деятельности.

Безусловно, правильность нашей позиции подтверждается наличием аналогичной стадии в других административных производствах.

[1167] Сальников И.В. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008.

Так, например, как отмечается А.Н. Мироновым «возбуждение административного дела — начальная стадия административного процесса. Инициаторами возбуждения дела могут быть государственный орган, общественная организация, должностное лицо, граждане»[1168].

С точки зрения С.Н. Махиной, стадия возбуждения дела всегда связана с началом процессуальной деятельности по рассмотрению и разрешению конкретного дела. Как правило, данная стадия всегда имеет четкую правовую регламентацию. Например, КоАП РФ содержит отдельную главу, регламентирующую вопросы возбуждения дела об административном правонарушении. Аналогичным образом решается вопрос о возбуждении дела при рассмотрении споров судами общей юрисдикции и арбитражными судами. И ГПК и АПК содержат соответствующие положения, определяющие момент возбуждения дела[1169].

В уголовном судопроизводстве (процессе), стадия возбуждения уголовного дела рассматривается как первая стадия уголовного судопроизводства, на которой уполномоченные субъекты должны установить наличие законного повода и основания для производства по уголовному делу, то есть наличие достаточных данных, указывающих на признаки состава преступления, либо их отсутствие[1170]. Содержание данной стадии, — как указывают А.В. Смирнов и К.Ю. Калиновский, — состоит в процессуальной деятельности органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора (а в некоторых случаях и суда) по рассмотрению первичной информации о преступлениях (ее приему, регистрации, проверке и принятию решения). Кроме того, на стадии возбуждения дела могут участвовать заявитель, явившееся с повинной лицо, специалист, понятой, дающее объяснение лицо. Процессуальная деятельность начинается с появления повода для возбуждения дела — сообщения о преступлении и заканчивается решением о возбуждении уголовного дела или об отказе в этом. Таким образом, стадия возбуждения уголовного дела в современном российском уголовном процессе может быть определена как предназначенная для установления в деянии признаков преступления или обстоятельств, исключающих производство по делу, уголовно-процессуальная деятельность специально уполномоченных субъектов

[1168] Миронов А.Н. Административно-процессуальное право: учебное пособие. М., 2010. С. 59-60.

[1169] Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 596.

[1170] Уголовный процесс: учебник / Под общ. ред. В.И. Радченко. М.: Юстицинформ, 2003. С. 19.

по приему, регистрации и проверке информации о преступлениях, завершающаяся решением о возбуждении уголовного дела или об отказе в этом[1171].

В отличие от стадии возбуждения уголовного дела, стадия возбуждения административно-надзорного производства имеет иные цели и задачи, а также самое главное, предназначение. Вместе с тем, есть и общие начала, такие, как законные поводы и основания для возбуждения административно-надзорного производства, что является необходимым требованием законности данного вида административно-процессуальной деятельности.

Несколько сложнее определяется момент возбуждения дела о дисциплинарном проступке. Нормы права не обозначают конкретного момента возбуждения производства, определяя его, как правило, посредством сроков. То есть дисциплинарное производство возбуждается непосредственно после совершения дисциплинарного проступка или получения информации о нем конкретным лицом, но не позднее 1 месяца.

Еще более сложно разрешается вопрос о возбуждении производства по изданию правовых актов управления и заключению административных договоров. Для возбуждения этих производств требуется предварительный анализ сложившейся управленческой ситуации, определенная информационная обеспеченность (информационная проверка) и прогнозирование дальнейшего развития ситуации, требующей урегулирования. Только после этих предварительных действий уполномоченный субъект избирает форму и метод управленческого воздействия (в зависимости от объема и содержания компетенции) и возбуждает производство.

Возбуждение таких производств как регистрационное, лицензионно-разрешительное, по обращениям граждан и некоторых других связано с моментом подачи соответствующего заявления лицом, имеющим свой интерес, и принятие (регистрации) такого заявления уполномоченным рассматривать дело органом (должностным лицом)[1172].

Как отмечается А.Н. Мировым, обычно на данной стадии административного процесса (производства) выясняются следующие вопросы:

- имеются ли основания и поводы для возбуждения дела (административный проступок, юридические действия, заявления, акт проверки, протокол, постановка вопроса должностным лицом);

[1171] Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Уголовный процесс: учебник. М.: КНОРУС, 2008. СПС «КонсультантПлюс».

[1172] Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 596-597.

- наличие правомочий соответствующих лиц на возбуждение административного дела.

Затем определяется порядок направления дела по подведомственности и совершается ряд процессуальных действий (собирание доказательств и их фиксирование, оформление протокола о возбуждении дела), а также решается вопрос об условиях и основаниях приостановления или прекращения производства по делу, выясняется, не пропущен ли установленный законом срок давности для возбуждения некоторых видов дел. Государственный орган обязан установить предмет административного дела, зафиксировать заинтересованных в данном деле лиц, разъяснить им их процессуальные права и обязанности, собирать и закрепить доказательства, необходимые для объективного рассмотрения дела[1173].

Особенностью стадии возбуждения административно-надзорного производства является заведение так называемого «надзорного дела». Так, например, орган государственного строительного надзора при осуществлении своих функций заводит дело на поднадзорный объект, куда включаются все документы, полученные при осуществлении надзора. Порядок формирования и ведения таких дел, в том числе определение требований, предъявляемых к включаемым в такие дела документам, определяется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору[1174].

На наш взгляд, возбуждение административно-надзорного производства может быть связано со следующими обстоятельствами (поводами к возбуждению дела):

1. Получение уведомления государственным органом надзора о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, осуществляемой юридическим лицом и индивидуальными предпринимателями в соответствии с утвержденным Правительством РФ перечнем работ и услуг в составе видов деятельности, установленных ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

[1173] Зырянов С.М. Миронов А.Н. Административно-процессуальное право: учебное пособие. М., 2010. С. 60.

[1174] Зырянов С.М. Сальников И.В. Комментарий законодательства по теме «Государственный строительный надзор в Российской Федерации // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008.

2. Государственная регистрация юридического лица, индивидуального предпринимателя, регистрация объектов, недвижимости, начало определенной деятельности (например, по строительству), получение разрешений и лицензий.
3. Наступление установленного законом срока для проведения контрольно-надзорных мероприятий. Так, в соответствии ч. 8 ст. 8 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» основанием для проведения плановых проверок является истечение трех лет со дня: а) государственной регистрации юридического лица; индивидуального предпринимателя; б) окончание проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя; в) начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным в уполномоченный Правительством РФ в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в случае выполнения работ или предоставления услуг, требующих представления указанного уведомления.
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. Истечения срока исполнения законного предписания по устранению выявленных ранее нарушений норм и правил, входящих в предмет административного надзора.

9. Обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей.
10. Письменного обращения лица о проведении в отношении него мероприятия по надзору.
11. Приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ.

К примеру, юридическим фактом для проведения планового мероприятия по надзору является наступление периода времени, в течение которого соответствующим органом государственного пожарного надзора запланирована в календарном году проверка объекта надзора. Плановое мероприятие по надзору проводится на основании распоряжения о проведении мероприятий по надзору начальника (заместителя начальника) органа государственного пожарного надзора.

Внеплановые мероприятия по надзору за соблюдением требований пожарной безопасности проводятся в случаях:

- истечения срока исполнения законного предписания по устранению нарушений или по снятию с производства;
- получения от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти и граждан информации об изменениях или нарушениях технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений, оборудования, которые могут создать непосредственную угрозу жизни, здоровью людей, причинения вреда имуществу граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием иных юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, связанные с невыполнением ими требований пожарной безопасности, а также получение иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии таких нарушений;
- письменного обращения лица о проведении в отношении него мероприятия по надзору[1175].

[1175] Сальников И.В. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008.

Представляется, что 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.

Под юридическим фактом в теории права понимаются «конкретные жизненные обстоятельства (условия, ситуации), с которыми закон (норма права) связывает возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений»[1176]; «обстоятельства, поступки, состояния, которым закон придает юридическое значение, проявляющееся во влиянии этих факторов на правоотношение (их возникновение, наличие, развитие, состояние)»[1177]; «факты (фактические обстоятельства), имеющие, согласно закону, юридическое значение в качестве правового основания (условия), необходимого для реализации нормы права»[1178].

С точки зрения М.Н. Марченко, любые юридические факты: а) представляют собой различные жизненные обстоятельства, условия и факты; б) определяются в нормах права, точнее, в их гипотезах; в) служат непременным условием возникновения, изменения или прекращения правоотношений; г) влекут за собой субъективные права и юридические обязанности участников правоотношений; д) обеспечиваются государственным принуждением[1179].

Обычно юридические факты закрепляются в административных регламентах осуществления функций по контролю и надзору.

Так, в соответствии с Приказом 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

[1176] Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. М., 2009. С. 401; Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2009. С. 405; Поляков А.В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: Курс лекций. СПб., 2004. С. 783; Сырых В.М. Теория государства и права / Отв. ред. С.А. Чибиряев. М., 1998. С. 291; Червонюк В.И. Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 489; Теория государства и права: учебник для вузов / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова и др.

[1177] Венгеров А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2008. С. 471.

[1178] Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1999. С. 506.

[1179] Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 602.

за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах»[1180], юридическим фактом, являющимся основанием для организации исполнения государственной функции по контролю и надзору в области пожарной безопасности на объектах надзора, являются:

- 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;
- официальные заявления (сообщения) юридических лиц о намерении осуществлять (или осуществлении) деятельность по разработке месторождений полезных ископаемых подземным способом, включающую деятельность по проектированию, строительству, эксплуатации, расширению, реконструкции, техническому перевооружению, консервации и ликвидации объектов подземных горных работ;
- сведения, подтверждающие ввод опасного производственного объекта в эксплуатацию;
- сведения, полученные от органов, осуществляющих государственную регистрацию юридических лиц и прав собственности на недвижимое имущество;
- пожары, аварии, инциденты и несчастные случаи на опасных производственных объектах;
- нормативные правовые акты (постановления, приказы) Ростехнадзора;
- обращения граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения требований промышленной безопасности, законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области пожарной безопасности;
- сведения базы данных оформленных разрешений на применение технических устройств на опасных производственных объектах;
- сведения реестра лицензий;
- сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на несоблюдение требований пожарной безопасности.

[1180] Бюллетень НА ФОИВ. № 5. 02.02.2009.

2.2 Принятие решения в административно-надзорном производстве

Принятие решение в административно-надзорном производстве происходит по результатам осуществления соответствующих административных процедур и совершения необходимых административных действий, входящих в содержание мероприятия по административному надзору.

«Решение, — как отмечается Д.Н. Бахрахом, — это, как правило, идеальная модель будущего, информация о том, что должно быть»[1181].

С точки зрения С.Н. Махиной, «главная особенность этой стадии — официальное оформление избранной формы управленческого решения. Именно с момента принятия правового управленческого решения оно приобретает качество юридического факта, то есть с ним связывается возникновение, изменение или прекращение публичного правоотношения»[1182].

Как отмечается А.Н. Мироновым, «орган, рассматривающий дело, обязан обеспечить объективное и правильное его разрешение по существу, активное участие в нем всех заинтересованных лиц.

На этой стадии рассмотрения административных дел государственные органы полномочны:

- устанавливать подведомственность дела;
- потребовать от органа, направившего дело, а также от других участников административного процесса предоставления необходимых дополнительных материалов и документов;
- отложить рассмотрение дела при нарушении административно-процессуальных норм, в том числе при неявке одной из сторон.
- На государственный орган, рассматривающий дело, возлагаются также и обязанности:
- ознакомиться с объяснениями гражданина или другого участника административного дела;
- установить определенный срок для проверки всех обстоятельств дела;
- обеспечить проведение проверки компетентным лицом, лично не заинтересованным в разрешении данного административного дела;

[1181] Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М., 2009. С. 318-319.

[1182] Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 598.

- применить в случае нарушения должностным лицом тех или иных требований процесса соответствующих санкций дисциплинарного или иного характера»[1183].

К примеру, в рамках мероприятия по надзору за соблюдением установленных требований пожарной безопасности могут осуществляться:

- визуальный осмотр объекта надзора с целью оценки соответствия объекта требованиям пожарной безопасности;
- анализ документов;
- отбор образцов (проб), исследования, экспертизы, необходимые для заключения о соответствии объекта надзора требованиям пожарной безопасности;
- установление уровня знаний требований пожарной безопасности;
- иные процессуальные действия, установленные законодательством РФ.

По результатам мероприятия по надзору должностным лицом (лицами) органа государственного пожарного надзора, осуществляющим проверку, составляется акт проверки установленной формы в двух экземплярах. К акту проверки прилагаются акты об отборе образцов (проб) продукции, протоколы (заключения) проведенных исследований (испытаний) и экспертиз, объяснения должностных лиц, работников, на которых возлагается ответственность за нарушения требований пожарной безопасности, и другие документы или их копии, связанные с результатами мероприятия по надзору.

Один экземпляр акта проверки с копиями приложений в десятидневный срок со дня окончания проверки вручается руководителю юридического лица (его заместителю) и индивидуальному предпринимателю или их представителям под расписку либо направляется посредством почтовой связи с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта. В случае, если лицо, в отношении которого производилось мероприятие по надзору, или его представитель уклоняются от получения акта проверки, этот факт отражается в акте проверки и акт проверки направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении по адресу местонахождения организации (обособленного подразделения) или месту жительства гражданина. В данном случае датой вручения акта проверки считается дата отметки о получении заказного почтового отправления согласно уведомлению о вручении.

[1183] Зырянов С.М. Миронов А.Н. Административно-процессуальное право: учебное пособие. М., 2010. С. 60-61.

При выявлении нарушений требований пожарной безопасности должностное лицо органа государственного пожарного надзора, осуществляющее мероприятие по надзору, возбуждает и рассматривает дело об административном правонарушении, выдает ему предписание по устранению нарушений требований пожарной безопасности; по снятию с производства, прекращению выпуска и приостановлению реализации товаров (работ, услуг), не соответствующих требованиям пожарной безопасности.

При изменении функционального назначения существующих зданий (сооружений) или отдельных помещений в них, а также в случае изменения объемно-планировочных и конструктивных решений в предписание по устранению нарушений включаются нарушения требования пожарной безопасности, содержащиеся в нормативных документах, соответствующих новому назначению этих зданий и сооружений. Срок проведения внепланового мероприятия по надзору с целью проверки выполнения предписания по устранению нарушений требований пожарной безопасности устанавливается государственным инспектором по пожарному надзору с учетом характера выявленных нарушений.

Все мероприятия по надзору, проводимые органом государственного пожарного надзора, должны регистрироваться и учитываться. Регистрация и учет возлагаются на орган государственного пожарного надзора, издавший распоряжение о проведении мероприятия по надзору. Проведенное мероприятие по надзору в течение трех рабочих дней после подписания должностным лицом органа государственного пожарного надзора акта проверки регистрируется в журнале учета мероприятий по надзору[1184].

Следует особо отметить, что составление акта является наиболее типичной процессуальной формой принятия решения в рамках административно-надзорного производства.

Как показывает анализ административных регламентов, по результатам проведения мероприятия по контролю и надзору могут также приниматься следующие виды решений:

1) о составлении акта проведения мероприятия по контролю и надзору;

К акту может прилагаться предписание, а также акты об отборе образцов (проб) продукции, протоколы (заключения) проведенных ис-

[1184] Сальников И.В. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008.

следований (испытаний) и экспертиз, объяснения должностных лиц, работников, на которых возлагается ответственность за нарушения требований и норм, являющихся предметом надзора, и другие документы или их копии, связанные с результатами мероприятия по контролю.

2) о вынесении предписания, в случае выявления нарушений.

В предписании в обязательном порядке указываются следующие данные:

- порядковый номер предписания;
- дата и место составления и выдачи предписания;
- наименование органа, выдавшего предписание;
- дата и номер распоряжения (приказа), на основании которого проведено мероприятие по контролю (надзору);
- фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), проводившего контрольное мероприятие;
- полное наименование проверяемого юридического лица, фамилия, имя, отчество, должность представителя юридического лица, присутствовавшего при проведении мероприятия по контролю;
- наименование и адрес местонахождения проверяемого поднадзорного объекта (объектов);
- дата, время и место проведения мероприятия по контролю;
- сведения о результатах мероприятия по контролю;
- сведения о лице, которому выдается предписание, в частности: наименование (фирменное наименование) и место нахождения (адрес) юридического лица;
- сведения об установленных юридически значимых фактах нарушений норм и правил, являющихся предметом надзора;
- нормы законодательства, нормативных правовых и технических актов в поднадзорной области, которые нарушены;
- срок исполнения предписания;
- срок, в течение которого лицо, которому выдано предписание, должно известить орган административного надзора о выполнении предписания;
- перечень документированной информации, подлежащей представлению органу административного надзора, выдавшему предписание, в качестве подтверждения выполнения требований предписания;
- порядок и сроки обжалования предписания;
- перечень документов, составленных при проверке;
- сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с предписанием представителя юридического лица, а также лиц, присутство-

вавших при проведении мероприятия по контролю, их подписи или отказ от подписи;

- подпись должностного лица (лиц), осуществившего мероприятия по контролю.

При предъявлении юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем в надзорный орган до вынесения им предписания доказательств, свидетельствующих о добровольном прекращении нарушений норм и правил, являющихся предметом административного надзора, предписание органов административного надзора не выносится.

3) о составлении протокола об административном правонарушении — в случае выявления фактов нарушения норм законодательства, нормативных правовых актов и установления факта неисполнения в срок законного предписания при проведении мероприятия по контролю возбуждается дело об административном правонарушении в соответствии с КоАП РФ.
4) о направлении в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы материалов для решения вопросов о возбуждении дел об административных правонарушениях, уголовных дел по признакам преступлений, а также подача исковых заявлений в органы юстиции для применения мер административного принуждения (аннулирование лицензии).
5) при выявлении состава правонарушения, преступлений, предусмотренных законодательством РФ, не относящихся к компетенции надзорного органа, должностные лица данного надзорного органа обязаны направить соответствующую информацию в органы исполнительной власти в соответствии с их компетенцией.

Таким образом, *стадия принятия решения в административно-надзорном производстве имеет несколько этапов*.

Первый этап: решение принимается о содержании и составлении акта по результатам проверки, в котором указываются выявленные нарушения требований законодательства, технических норм и правил, либо указывается об отсутствии подобных нарушений.

Второй этап: решение принимается 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 и проведении административного расследования, а также применения мер процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; и наконец, осно-

ванием для передачи акта и собранных материалов в другой юрисдикционный орган для привлечения 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 решение 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.

2.3 Пересмотр решений, принятых в рамках административно-надзорного производства (рассмотрение жалоб и обращений)

Как отмечается С.Н. Махиной, «данная стадия реализуется в процессе в том случае, если лицо, заинтересованное в результате процесса, не удовлетворено полностью или в части принятым решением. Характерной особенностью данной стадии в административном процессе является возможность альтернативного (административного или судебного) обжалования. Причем, в большинстве случаев обжаловать можно как итоговое решение, так и промежуточные процессуальные действия (бездействие) или решения лиц, осуществляющих процесс»[1185].

Представляет значительный интерес позиция Ю.А. Калиниченко, относительно понятия обжалования незаконных действий и решений государственных органов и должностных лиц[1186]. С его точки зрения, «в соответствии с Толковым словарем русского языка одним из значений слова «спор» является «разногласие, разрешимое судом»[1187]. С принятием в 1993 г. Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в юридической практике нашло свое место устойчивое выражение «обжалование действий госу-

[1185] Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 599.

[1186] Калиниченко Ю.А. Процессуальная характеристика начальных стадий производства по гражданскому делу по заявлению военнослужащего об оспаривании действий органов военного управления и воинских должностных лиц // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 12. СПС «КонсультантПлюс».

[1187] Толковый словарь русского языка: в 4 т. / Под ред. Д.Н. Ушакова. М., 2007.

дарственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений или должностных лиц, государственных служащих». В Толковом словаре слово «обжалование» определено как «жалоба по поводу принятого решения»[1188]. Думается, что применительно к производству по делам о нарушении прав и законных интересов военнослужащих более верным является именно понятие «оспаривание», поскольку, по нашему мнению, процедура обжалования действий должностных лиц и принятых ими решений носит исключительный административный (внесудебный) характер. В связи с изложенным нельзя полностью согласиться с рядом авторов, использующих понятие «обжалование» при исследовании института судебного оспаривания действий государственных органов и должностных лиц»[1189].

В соответствии с действующим законодательством РФ, подзаконными нормативными правовыми актами, в том числе административными регламентами, юридические и должностные лица, а также индивидуальные предприниматели имеют право на обжалование действий или бездействия должностных лиц органов административного надзора, его территориальных органов, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции по осуществлению контроля и надзора в досудебном и судебном порядке.

Заявители имеют право обратиться с жалобой лично (устно) или направить письменное предложение, заявление или жалобу, в том числе и по электронной почте.

Должностные лица органов административного надзора также проводят личный прием заявителей.

Заявитель в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование органа, в который направляет письменное обращения, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество, полное наименование для юридического лица, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит свою личную подпись и дату.

[1188] Толковый словарь русского языка: в 4 т. / Под ред. Д.Н. Ушакова. М., 2007.

[1189] Носенко М.С. Оспаривание нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2001; Спицына Н.В. Судебное оспаривание решений, действий (бездействия), нормативных правовых актов Федеральной регистрационной службы по делам, связанным с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2006.

Дополнительно в письменном обращении могут быть указаны:

- наименование должности, фамилия, имя и отчество должностного лица, решение, действие (бездействие) которого обжалуется (при наличии информации);
- суть (обстоятельства) обжалуемого действия (бездействии), основания, по которым заявитель считает, что нарушены его права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к их реализации либо незаконно возложена какая-либо обязанность;
- иные сведения, которые заявитель считает необходимым сообщить.

В случае необходимости в подтверждение своих доводов заявитель прилагает к письменному обращению документы либо их копии.

По результатам рассмотрения обращения должностным лицом органом административного надзора принимается решение об удовлетворении требований заявителя либо отказе в его удовлетворении.

Письменный ответ, содержащий результаты рассмотрения письменного обращения, направляется заявителю.

Ответ на обращение не дается в следующих случаях:

- если в письменном обращении не указаны фамилия заявителя, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ;
- если текст письменного обращения не поддается прочтению; в случае если его фамилия и почтовый адрес не поддаются прочтению, об этом сообщается заявителю.

Органы административного надзора при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить заявителю, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

Если в письменном обращении заявителя содержится вопрос, на который заявителю многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель органа административного надзора, иное уполномоченное на то должностное лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с заявителем по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в орган административного надзора или в один и тот же

его территориальный орган или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется заявитель, направивший обращение.

Если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, заявителю, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

Если причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан, в последующем были устранены, заявитель вправе вновь направить обращение в орган административного надзора или к соответствующему должностному лицу органа административного надзора.

Обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях осуществляется в порядке, установленном главой 30 КоАП РФ.

Заявители могут сообщить о нарушении своих прав и законных интересов, противоправных решениях, действиях или бездействии должностных лиц органов административного надзора, нарушений положений Административных регламентов, некорректном поведении или нарушении служебной этики:

- по номерам телефонов, указанных на Интернет-сайте государственного органа административного надзора;
- на Интернет-сайт и по электронной почте органов, исполняющих государственную функцию по административному надзору.

Сообщение должно содержать следующую информацию:

- фамилию, имя, отчество гражданина (наименование юридического лица), которым подается сообщение, его место жительства или пребывания;
- наименование органа, должность, фамилию, имя и отчество должностного лица (при наличии информации), решение, действие (бездействие) которого нарушает права и законные интересы заявителя;
- суть нарушения прав и законных интересов, противоправного решения, действия (бездействия);
- сведения о способе информирования заявителя о принятых мерах по результатам рассмотрения его сообщения.

В случае, когда заявитель считает, что суть его жалобы, изложенной в обращении, не разрешена, письменный ответ на его обращение не удовлетворяет, его права и интересы нарушены или оспариваются, он вправе обратиться в арбитражный суд.

Заявление может быть подано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня, когда юридическому лицу стало известно о нарушении его прав и законных интересов, если иное не установлено федеральным законом. Пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом.

§5. Административно-правовой статус должностных лиц, осуществляющих административный надзор

При рассмотрении вопроса правового статуса должностных лиц, осуществляющих административных надзор, необходимо провести исследования следующих ключевых понятий: «статус должностного лица», «статус государственного служащего», «статус должностного лица органа надзора» и «процедурно-правовой статус должностного лица органа надзора», и соответственно определить их соотношение и взаимосвязь.

Следует сразу подчеркнуть, что первые два понятия в юридической науке являются крайне дискуссионными, а последние, фактически не подвергавшиеся комплексному исследованию.

С точки зрения А.А. Демина, понятие статуса субъекта права вообще и административного в частности включает ряд элементов, которые отражают правосубъектность только в своей совокупности. По В.В. Малькову, к этим элементам относятся: а) структура статуса, включающая в себя правоспособность, дееспособность, права, обязанности, гражданство; б) содержание статуса: в данном случае содержанием являются отношения властного характера, административные отношения; в) механизм регулирования статуса, включающий в себя принципы правового статуса, гарантии прав, способы защиты и реализации прав, ответственность[1190].

Д.Н. Бахрах выделяет, впрочем, как и многие другие, общий и специальные административно-правовые статусы. Так, по мнению известного ученого, каждый индивидуальный субъект обладает, прежде всего,

[1190] Советское административное право: Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 340; Демин А.А. Субъекты административного права РФ: учебное пособие. М., 2010. С. 11.

общим статусом, который во многом равен для всех, и в то же время может быть носителем одного или нескольких специальных статусов (студента, жителя пограничной зоны, работника милиции и т.д.). Во многих случаях специальная (ролевая) правосубъектность просто дополняет общую. Но между ними может быть и более сложное взаимодействие, при котором специальный статус влияет на общий, ограничивая и видоизменяя его. Например, статус военнослужащего влияет на такие общие права гражданина, как право на образование, свободу передвижения. А статус государственного и муниципального служащего связан с рядом ограничений в правах (на совместительство, занятие предпринимательской деятельностью и др.)[1191].

Статус должностного лица также имеет свои специфические особенности. Так, М.В. Ермоленко указывает, что правовой статус должностного лица «в общем виде можно определить как урегулированное нормами права положение должностного лица, выражающееся в наличии у него дополнительных прав и обязанностей, необходимых для осуществления трудовой и профессиональной деятельности в органах государственной власти и местного самоуправления, а также в организациях независимо от формы собственности»[1192].

Профессором Ю.Н. Стариловым выделяются такие элементы правового статуса должностного лица:

1) осуществление деятельности на установленных законодательными актами РФ и ее субъектов принципах государственной службы: законности, подконтрольности и подотчетности; обязательности решений вышестоящих органов и должностных лиц; ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей и других принципах;
2) наименование должностного лица и место в организационной системе государственной службы (определяется его подчиненностью и различными атрибутами должности — печать, право подписи на важных документах и т.п.);
3) функции должностного лица — главные направления практического воздействия при выполнении задач по должности и реализации установленных в нормативных актах полномочий. Функции харак-

[1191] Бахрах Д.Н. Субъекты административного права // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. М., 2004. С. 79.

[1192] Ермоленко М.В. Административная ответственность должностных лиц в России: учебное пособие / под ред. И.А. Склярова. Н.Новгород, 2003. С. 81.

теризуют предметную направленность деятельности и определяют компетенцию должностного лица. Различаются организационные, распорядительные, административно-хозяйственные, юрисдикционные, воспитательные, контрольные, представительные функции;

4) права и обязанности — это центральные элементы статуса, характеризующие состояние должностного лица; выражаются в совершении определенных действий или в соблюдении запретов и ограничений по службе;
5) правовые формы и методы реализации функций и полномочий (убеждение и принуждение, стимулирование, запреты и т.д.);
6) гарантии реализации полномочий должностного лица — это организационно-правовые средства, с помощью которых государство обеспечивает осуществление полномочий должностного лица (применение средств принуждения, административно-юрисдикционные полномочия, наличие определенных льгот, нормативное установление оснований для прекращения службы и т.д.);
7) ответственность — неотъемлемый элемент правового статуса должностного лица, предполагающий создание обстановки взаимной требовательности, организованности, а также выполнения условий служебной дисциплины. Ответственность характеризуется наличием: а) объективных требований к должностному лицу; б) субъективного отношения к этим требованиям. Соответственно различается, во-первых, позитивная ответственность, то есть эффективное выполнение служащим своих полномочий, своего служебного долга, стремление работать более качественно и достигать высоких показателей в работе и, во-вторых, ретроспективная ответственность, то есть ответственность должностных лиц за нарушение служебной дисциплины, совершение административных правонарушений и преступлений;
8) льготы, гарантии и компенсации[1193].

Приступая к исследованию вопроса о статусе должностного лица органа надзора необходимо соотнести понятия «должностное лицо» и «государственный служащий».

В соответствии с законодательством РФ и правоприменительной практикой, существуют два основанных нормативных определения должностного лица, закрепленные в уголовном и административном праве.

[1193] Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 2 Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж, 2001. С. 532-534.

В соответствии с примечанием к ст. 285 УК РФ, под должностным лицом понимается лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации[1194].

Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» (в ред. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 06.02.2007 г.), выполнение перечисленных функций по специальному полномочию означает, что лицо исполняет определенные функции, возложенные на него законом (стажеры органов милиции, прокуратуры и др.), нормативным актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом. Такие функции могут осуществляться в течение определенного времени или одноразово либо совмещаться с основной работой (народные и присяжные заседатели и др.) (п. 1).

Пунктом 2 указанного Постановления отмечается, что к представителям власти следует относить лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности (например, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, депутаты законодательных органов государственной власти субъектов РФ, члены Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ, судьи федеральных судов и мировые судьи, наделенные соответствующими полномочиями работники прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов МВД РФ и ФСБ РФ, состоящие на государственной службе аудиторы, государственные инспектора и контролеры, военнослужащие при выполнении возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка, обеспечению безопасности и иных функций, при выполнении которых военнослужащие наделяются распорядительными полномочиями).

[1194] СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954 (с посл. изм. и доп. от 19.05.2010 г.).

При этом в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ также указывается, что организационно-распорядительные функции включают в себя, например, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий. К административно-хозяйственным функциям могут быть, в частности, отнесены полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т.п.

Под должностным лицом в Кодексе РФ об административных правонарушениях понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст.ст. 13.25, 14.24, 15.17-15.22, 15.23.1, 15.24.1, 15.29-15.31, ч. 9 ст. 19.5, ст. 19.7.3 настоящего Кодекса, члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций, несут административную ответственность как должностные лица. Лица, осуществляющие функции члена конкурсной, аукционной, котировочной или единой комиссии, созданной государственным или муниципальным заказчиком, уполномоченным органом, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст.ст. 7.29-7.32 настоящего

Кодекса, несут административную ответственность как должностные лица. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если настоящим Кодексом не установлено иное (примечание к ст. 2.4 КоАП РФ).

В соответствии с Постановлением Пленума Верховного суда РФ от 10 февраля 2009 г. «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», к должностным лицам, решения, действия (бездействие) которых могут быть оспорены по правилам гл. 25 ГПК РФ, следует относить лиц, постоянно, временно, в том числе по специальному полномочию, выступающих от имени федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, Вооруженных сил РФ, других войск и воинских формирований РФ, принявших оспариваемое решение, совершивших оспариваемое действие (бездействие), имеющие обязательный характер и затрагивающие права и свободы граждан и организаций, не находящихся в служебной зависимости от этих лиц.

К должностным лицам, в частности, Пленум Верховного суда РФ, рекомендует относить:

1) лиц, замещающих государственные должности РФ (должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов), лица, замещающие государственные должности субъектов РФ (должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ), лиц, замещающих муниципальные должности (выборные должностные лица местного самоуправления, а также лица, замещающие эти должности по контракту);
2) должностных лиц службы судебных приставов, исполняющих судебные постановления или постановления иных органов, а также должностных лиц службы судебных приставов, обеспечивающие установленный порядок деятельности судов;
3) должностных лиц органов прокуратуры, решения, действия (бездействие) которых не подлежат оспариванию в порядке уголовного судопроизводства, а также в порядке производства по делам об ад-

министративных правонарушениях (например, в ходе проверок при осуществлении надзора за исполнением законов);

4) должностных лиц органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов, в частности государственные инспектора труда (ст. 359 Трудового кодекса РФ, далее — ТК РФ), государственные инспектора в области охраны окружающей среды субъектов РФ (ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды») (п. 3 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 10 февраля 2009 г.).

Важно отметить, что данным Постановлением Пленума Верховного суда РФ выделяется особая группа должностных лиц, осуществляющих функции по контролю и надзору, тем самым указывается на их специальный административно-правовой статус.

Таким образом, общими признаками должностного лица будут являться следующие характерные особенности:

1) лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию должно осуществлять функции представителя власти, то есть должно быть наделено в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него и выступающих от имени федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований Российской Федерации;
2) либо, выполнять организационно-распорядительные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ. Организационно-распорядительные функции включают в себя, например, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий.
3) либо выполнять административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ. К административно-хозяйственным функциям могут быть, в частности, отнесены полномочия по управ-

лению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т.п.

4) либо другие лица негосударственных органов выполняющие организационно-распорядительные функции или административно-хозяйственные функции, либо специальные функции, а также индивидуальные предприниматели, в установленных законом случаях.

К таким лицам, в частности, относятся индивидуальные предприниматели, аккредитованные в установленном порядке для выполнения работ по сертификации, государственные учреждения, уполномоченные на проведение государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов (ст.ст. 2, 21, 26, 32 Федерального закона «О техническом регулировании»), государственные учреждения, подведомственные федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости (ст. 3 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»).

Если же обратиться к статусу государственного служащего, то здесь также прослеживаются определенные тенденции.

По мнению А.И. Цимбалиста, административно-правовой статус государственного гражданского служащего выражает наиболее важные и существенные связи госслужащего с органами государственной власти. Этот статус, с одной стороны, составляет базу для становления и реализации иных прав и обязанностей, конкретизируясь и развиваясь в них, а с другой — непосредственно входит в любой из правовых статусов в качестве его важнейшей составляющей части. Исходя из этого административно-правовой статус государственного гражданского служащего в РФ в самом общем виде можно определить как систему предоставленных государственным гражданским служащим прав и возложения на них обязанностей[1195].

С точки зрения других ученых, особый статус государственного служащего представляет собой совокупность прав, обязанностей, ограничений, запретов, обязательств, социальных гарантий, связанных с го-

[1195] Цимбалист А.В. Регламентация труда государственных и муниципальных служащих. Курс лекций: учебное пособие / Под ред. А.И. Гретченко, М.Н. Кулапова. М., 2010. С. 61-62.

сударственной службой, а также требований, касающихся поведения на службе, порядка поощрения, привлечения к ответственности, разрешения конфликта интересов и служебных споров[1196].

Вместе с тем, административно-правовой науке вопросу регламентации административно-правового статуса государственного гражданского служащего и классификации их прав и обязанностей уделено недостаточное внимание[1197]. Это связано, в том числе с тем, что законодатель не дает общего определения «государственный служащий», только разделяя государственных служащих на федеральных государственных служащих и государственных гражданских служащих субъекта РФ[1198].

В соответствии с положениями, закрепленными в ст.ст. 1, 8, 9, 10, 12 Федерального закона «О системе государственной службы РФ», к федеральным государственным служащим относятся граждане, осуществляющие на основании контракта профессиональную служебную деятельность на должностях федеральной государственной службы (федеральной государственной гражданской службы, военной службы, правоохранительной службы), учрежденных федеральным законом или иным нормативным правовым актом РФ, входящих в Реестр должностей федеральной государственной службы, утвержденный Президентом РФ, и получающие вознаграждение за счет средств федерального бюджета. К государственным гражданским служащим субъекта РФ относятся граждане, осуществляющие на основании контракта профессиональную служебную деятельность на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ, учрежденных законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ, входящих в реестр должностей государственной гражданской службы субъекта РФ, утвержденный законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ, и получающие вознаграждение за счет средств бюджета субъекта РФ (ст.ст. 1, 8, 9, 10, 12 Федерального закона «О системе государственной службы РФ»).

При этом необходимо иметь в виду, что в федеральных органах государственной власти, иных федеральных государственных органах, органах государственной власти субъектов РФ, органах местного са-

---

[1196] Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2008. С. 160

[1197] Цимбалист А.В. Регламентация труда государственных и муниципальных служащих. Курс лекций: учебное пособие / Под ред. А.И. Гретченко, М.Н. Кулапова. М., 2010. С. 61.

[1198] Деменкова Н.Г., Игнатова М.С. К вопросу о законодательном закреплении понятий «государственный служащий» и «должностное лицо» // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 25.

моуправления могут быть предусмотрены должности, не являющиеся должностями соответственно государственной и муниципальной службы (п. 6 ст. 8 Федерального закона «О системе государственной службы РФ», ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Некоторыми учеными выделяются следующие характеристики государственного служащего: а) наличие гражданства РФ; б) осуществление профессиональной служебной деятельности на должностях государственной службы; в) денежное содержание за счет средств соответствующего бюджета[1199].

Известным ученым А.А. Деминым указываются такие признаки государственного служащего: а) физическое лицо, обычно гражданин данного государства; б) занимающее должность в государственном аппарате; в) наделенное государственно-властными полномочиями по своей должности; г) выполнения функции государства, поэтому действующее от имени государства; д) действующее на возмездной основе, то есть профессионально, получающее основной источник своего существования от деятельности на государственной службе; е) действия государственного служащего обеспечиваются государственным принуждением[1200].

Рассматривая вопрос о соотношении понятий «должностное лицо» и «государственный служащий», необходимо указать о существовании мнения о том, что «должностное лицо является одной из разновидностей государственных служащих»[1201]. Так, Ц.А. Ямпольская указывала, что «должностными лицами являются те государственные служащие, которые при осуществлении служебной компетенции имеют право на совершение юридически значимых действий и, в частности, на издание административных актов»[1202].

Однако следуя специфике нашего законодательства, верным будет считаться и утверждение, что лицо, находящееся на государственной должности может и не быть государственным служащим. Об этом в частности говорят многие ученые в области административного права.

[1199] Деменкова Н.Г., Игнатова М.С. Указ. соч. С. 25.

[1200] Демин А.А. Субъекты административного права РФ: учебное пособие. М., 2010. С. 42.

[1201] Демин А.А. Указ. соч.

[1202] Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном управлении // Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 141.

Во-первых, различия между понятиями «должностное лицо» и «государственный служащий» заключаются в следующем: а) должностным лицом может быть «лицо», а государственным служащим — только гражданин РФ; б) профессиональная служебная деятельность на должностях государственной службы — это не есть (не всегда) функции представителя власти. Поэтому для определения случаев, когда государственный служащий является должностным лицом, необходим анализ его правового статуса (прав, обязанностей, ответственности и т.п.), закрепленного в должностном регламенте государственного служащего или ином акте в зависимости от занимаемой должности; в) согласно КоАП РФ должностными лицами могут быть, например, «лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица…», то есть лица, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Напротив, государственные служащие получают денежное содержание исключительно за счет средств соответствующего бюджета; в отношении них существует запрет на занятие предпринимательской деятельностью.

Из вышеизложенного можно сделать следующий вывод. Понятия «государственный служащий» и «должностное лицо» пересекаются: государственный служащий может как являться должностным лицом, так и не являться им, а должностное лицо может состоять на государственной службе или не состоять на ней. Существует категория лиц, являющихся одновременно и государственными служащими, и должностными лицами[1203].

Во-вторых, некоторые ученые указывают, что «юридически разделение государственной службы и службы на государственных должностях РФ не только оправданно, но и необходимо, поскольку исключение лиц, осуществляющих последнюю, из естественно возникающей в условиях институированной госадарственной службы корпорации государственных служащих с присущими ей корпоративными аппаратными интересами. А они, что хорошо известно, имеют тенденцию к бюрократизации и даже скрытому или явному противостоянию интересам общества и государства. Выведенные же за рамки корпорации государственных служащих лица, занимающие государственные должности РФ, способны эффективно блокировать эти интересы за счет масштабности и со-

[1203] Деменкова Н.Г., Игнатова М.С. К вопросу о законодательном закреплении понятий «государственный служащий» и «должностное лицо» // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 26-27.

держания своих полномочий и тем самым обеспечивать эффективное функционирование самой государственной службы»[1204].

Примечательно, что В.Е. Чиркин проводя сравнительно-правовое исследование статуса главы государства, отмечает, что «исключить качества должностного лица у президента нельзя. Нужно лишь исходить не из понятий уголовного или административного права, а из понятий конституционного права и применять к президенту характеристику «высшее должностное лицо». Это совсем иное должностное лицо, чем лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции»[1205].

Из этого следует сделать вывод, что «должностное лицо» более широкое понятие, чем «государственный служащий», при том что необходимо выделять так называемые «качества должностного лица»[1206], которые позволяют определить его место в системе субъектов административного права и управленческих правоотношений.

Качества должностного лица органов административного надзора заключаются в следующих важных положениях.

1. Должностные лица, осуществляющие административный надзор, обладают таким признаком должностного лица как представитель власти. В соответствии со ст. 318 Уголовного кодекса РФ под представителем власти понимается должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости.

При этом следует особо отметить, что полномочия должностного лица как представителя власти напрямую зависят от компетенции соответствующего государственного органа исполнительной власти, в котором он исполняет возложенные на него функции.

Согласно ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 26 декабря 2008 г.

[1204] Куракин А.В. Реформа государственной службы и борьба с коррупцией. Проблемы и перспективы // Следователь. 2004. № 5 (73). С. 46-49; Одиноченко С.В. Реформирование государственной службы – важнейшее направление административной реформы в Российской Федерации // Проблемы современного российского и международного права. М.: Изд-во Калининградского государственного университета, 2005. С. 176-182; Гильмутдинов В.Р., Петров С.М. Служба на государственных должностях РФ / Под ред. С.М. Петрова. Научное издание. М., 2009. С. 14-15.

[1205] Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 47.

[1206] Чиркин В.Е. Указ. соч.

№ 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), относятся:

1) разработка и реализация единой государственной политики в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности;
2) организация и осуществление федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности;
3) разработка и принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) и административных регламентов взаимодействия;
4) организация и проведение мониторинга эффективности федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством РФ;
5) осуществление других предусмотренных законодательством РФ полномочий.

К полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), относятся:

1) реализация единой государственной политики в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и соблюдение законодательства в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) на территории соответствующего субъекта РФ;
2) организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности на территории соответствующего субъекта РФ с учетом разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора);
3) разработка и принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) и административных регламентов взаимодействия;

4) организация и проведение мониторинга эффективности регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждается Правительством РФ;
5) осуществление иных предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий.

Таким образом, орган исполнительной власти, в котором осуществляет должностное лицо функции по контролю и надзору, должен быть наделен соответствующими полномочиями по осуществлению либо федерального государственного контроля (надзора) либо регионального государственного контроля (надзора).

В этих случаях, должностные лица становятся представителями власти в отношении подконтрольных или поднадзорных субъектов, и реализуют в отношении них свои надзорные полномочия.

2. Административный надзор должен входить в полномочия должностного лица, входящего в структуру соответствующего надзорного органа.

Данный тезис означает, что в государственном органе исполнительной власти, осуществляющим административный надзор, не все должностные лица, наделяются полномочиями по реализации контроля (надзора).

К примеру, согласно Положению о государственном надзоре в области гражданской обороны, утвержденному постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 305, государственный надзор в области гражданской обороны осуществляется лицами, перечень должностей которых утверждается Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

В соответствии с Положением об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 15 сентября 2005 г. № 569, Организацию государственного санитарно-эпидемиологического надзора в РФ осуществляют:

- руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека — главный государственный санитарный врач РФ, а также:
- руководители территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека — главные государственные санитарные врачи по субъектам РФ;

- главные государственные санитарные врачи по городам, районам и на транспорте;
- главный государственный санитарный врач Министерства внутренних дел РФ;
- главный государственный санитарный врач Министерства обороны РФ;
- главный государственный санитарный врач Федеральной службы исполнения наказаний;
- главный государственный санитарный врач Главного управления специальных программ Президента РФ;
- главный государственный санитарный врач по объектам Управления делами Президента РФ;
- главный государственный санитарный врач Федеральной службы безопасности РФ;
- главный государственный санитарный врач Федеральной службы охраны РФ;
- главный государственный санитарный врач Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков;
- главный государственный санитарный врач Федерального медико-биологического агентства.

Непосредственно должностными лицами, осуществляющими административный надзор, согласно указанному положению, являются:

- руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека — главный государственный санитарный врач РФ;
- заместители руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека — заместители главного государственного санитарного врача РФ;
- заместители главного государственного санитарного врача РФ — главные государственные санитарные врачи федеральных органов исполнительной власти, указанных в п. 4 настоящего Положения, и их заместители;
- руководители территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека — главные государственные санитарные врачи по субъектам РФ и их заместители;
- руководители структурных подразделений и их заместители, специалисты федеральных органов исполнительной власти;
- руководители структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав по-

требителей и благополучия человека — главные государственные санитарные врачи по городам, районам и на транспорте и их заместители;

- руководители структурных подразделений и их заместители, специалисты территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

В соответствии с Положением о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, утвержденным Постановлением Правительства от 2 февраля 2010 г. № 39, должностными лицами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, осуществляющими государственный горный надзор, являются: а) руководитель Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору; б) заместитель руководителя Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и руководитель подразделения центрального аппарата Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, в ведении которых находятся вопросы государственного горного надзора; в) заместители руководителя подразделения центрального аппарата Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, начальники отделов, заместители начальников отделов подразделения центрального аппарата Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, в ведении которого находятся вопросы государственного горного надзора; г) федеральные государственные гражданские служащие категории “специалисты” ведущей группы должностей в подразделении центрального аппарата Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, в ведении которого находятся вопросы государственного горного надзора, одновременно по должности являющиеся главными государственными инспекторами государственного горного надзора; д) федеральные государственные гражданские служащие категории “специалисты” старшей группы должностей в подразделении центрального аппарата Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, в ведении которого находятся вопросы государственного горного надзора, одновременно по должности являющиеся государственными инспекторами государственного горного надзора; е) руководители территориальных органов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору; ж) заместители руководителей территориальных органов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, на-

чальники отделов и заместители начальников отделов, в ведении которых находятся вопросы государственного горного надзора; з) федеральные государственные гражданские служащие категории “специалисты” ведущей группы должностей в территориальных органах Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, в ведении которых находятся вопросы государственного горного надзора, одновременно по должности являющиеся главными государственными инспекторами государственного горного надзора на соответствующих территориях; и) федеральные государственные гражданские служащие категории “специалисты” старшей группы должностей в территориальных органах Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, в ведении которых находятся вопросы государственного горного надзора, одновременно по должности являющиеся государственными инспекторами государственного горного надзора на соответствующих территориях.

И наконец, в качестве примера можно привести Положение о государственном пожарном надзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. № 820, согласно которому осуществлять деятельность от имени органов государственного пожарного надзора вправе следующие государственные инспектора по пожарному надзору:

1) главный государственный инспектор РФ по пожарному надзору — главный государственный инспектор РФ по пожарному надзору, пользующийся правами заместителя министра РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
2) заместители главного государственного инспектора РФ по пожарному надзору — начальник структурного подразделения центрального аппарата Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора, и его заместители;
3) государственные инспекторы РФ по пожарному надзору — сотрудники структурного подразделения центрального аппарата Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора, сотрудники структурных под-

разделений территориальных органов Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий — региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора;

4) главные государственные инспектора субъектов РФ по пожарному надзору и их заместители — соответственно начальники структурных подразделений территориальных органов Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий — органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам РФ, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора, и их заместители;
5) государственные инспектора субъектов РФ по пожарному надзору — сотрудники структурных подразделений территориальных органов Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий — органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам РФ, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора;
6) главные государственные инспектора специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы по пожарному надзору и их заместители — соответственно начальники отделов (отделений) государственного пожарного надзора подразделений федеральной противопожарной службы, созданных в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях, и их заместители;
7) государственные инспектора специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы по пожарному надзору — сотрудники отделов (отделений) государственного пожарного надзора подразделений федеральной противопожарной службы, созданных в целях организации профилактики и тушения пожаров

в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях;

8) главные государственные инспектора городов (районов) субъектов РФ по пожарному надзору и их заместители — соответственно начальники территориальных отделов (отделений, инспекций) структурных подразделений территориальных органов Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий — органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам РФ, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора, и их заместители;

9) государственные инспектора городов (районов) субъектов РФ по пожарному надзору — сотрудники территориальных отделов (отделений, инспекций) структурных подразделений территориальных органов Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий — органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам РФ, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора.

Аналогичным образом, статус должностных лиц, имеющих полномочия на осуществление государственного контроля или надзора, закрепляется и в других нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность государственных органов надзора (контроля).

3. Широкий перечень должностных лиц, осуществляющих административный надзор (от инспектора до руководителя органа);

Согласно действующему законодательству в настоящее время большое количество должностных лиц России обладает властными полномочиями по привлечению к административной ответственности юридических и должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, а также лиц без гражданства. В Кодексе РФ об административном правонарушении, принятом Государственной Думой 20 декабря 2001 г., посвящена ст. 28.3, в которой перечислены должностные лица, которым предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях (с 1 по 90 видов должностных лиц федеральных органов исполнительной власти с надзорными и контрольными полномочиями).

Кроме того, в ч. 3 ст. 28.3 перечислены еще шесть видов должностных лиц с неопределенными полномочиями, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях (осуществляющие лицензирование; члены избирательной комиссии, комиссии референдума, инспектора Счетной палаты РФ, лица государственных внебюджетных фондов).

Указанные полномочия в составлении протоколов о привлечении к административной ответственности юридических и должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан предоставленные огромному количеству чиновников, способствуют коррупции, злоупотреблениям и другим негативным проявлениям с их стороны.

Создавшаяся ситуация является существенным тормозом в дальнейшем развитии демократических основ в современной России.

В целях снижения коррупционной составляющей, повышения демократии, на наш взгляд, (по нашему мнению) необходимо:

А. Провести анализ ст. 28.3 КОАП на выявление коррупциогенности.

Б. Сократить количество федеральных органов исполнительной власти, имеющих право составлять протоколы об административных нарушениях.

Такое право оставить только за федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими надзорные и контрольные функции, связанные с безопасностью жизнедеятельности человека:

- органами милиции;
- органов ГО и ЧС;
- должностные лица пограничных органов;
- федеральной инспекции труда;
- должностные лица СЭС (СЭН);
- должностные лица ветеринарный надзор;
- должностные лица, осуществляющие экологический контроль;
- должностные лица, осуществляющие надзор в промышленности, в горном надзоре;
- должностные лица, осуществляющие атомный надзор;
- должностные лица, осуществляющие пожарный надзор;
- должностные лица, осуществляющие контроль за торговлей и качеством товаров;
- должностные лица государственной жилищной инспекции;
- должностные лица, осуществляющие контроль (надзор) за взрывоопасными производствами и объектами;

В. По остальным должностным лицам решение о привлечении к административной ответственности должен принимать только суд.

Г. Изменить порядок привлечения к административной ответственности должностных и физических лиц, индивидуальных предпринимателей:

- до 5000 рублей — решение о привлечении к административной ответственности принимает должностное лицо федерального органа исполнительной власти;
- свыше 5000 рублей — привлечение к административной ответственности только по решению суда.

Д. Внести в ст. 27.16; 27.17 дополнение:

Временный запрет деятельности может быть применен и к физическим лицам, владеющим малым бизнесом (без образования юридического лица) и опасными производственными объектами (грузоподъемными кранами, автовышками, аттракционами и т.п.).

4. Должностное лицо, осуществляющее административный надзор, всегда является государственным служащим.

Необходимо подчеркнуть, что объем полномочий должностных лиц, выступающих в качестве субъектов административного надзора, должен напрямую зависеть от компетенции государственного органа исполнительной власти, осуществляющего функцию административного надзора. Поэтому закрепление административно-правового статуса должностных лиц, осуществляющих административный надзор, необходимо производить в положении или регламенте о соответствующем государственном органе исполнительной власти. Иное позволит самому органу государственной власти устанавливать полномочия и компетенцию должностных лиц, участвующих в административно-надзорном производстве, а это было бы не правильным с точки зрения, соблюдения законности, независимости и обоснованности административного надзора.

Нельзя также и согласиться с предложением некоторых ученых о придании «правоохранительной природы административного надзора и отнесения всех должностей государственных инспекторов (в том числе главных и старших, а также государственных санитарных врачей) к должностям государственной правоохранительной службы»[1207]. Безусловно, некоторые должностные лица, осуществляющие административный надзор (например, государственные инспектора дорожного

[1207] Зырянов С.М. Административно-надзорные правоотношения: содержание и развитие // Труды института государства и права РАН. № 1. 2009. С. 96.

надзора ГИБДД МВД РФ), и должны находиться на государственной правоохранительной службе, однако не стоит забывать, что административный надзор реализуется и на уровне субъектов РФ, а соответственно, должностные лица таких надзорных органов (например, государственные административно-технические инспекции и др.), могут быть в соответствии с действующим законодательством только государственными гражданскими служащими.

В соответствии с действующим законодательством РФ должностные лица, осуществляющие административный надзор, являются представителями власти, на которые возложены контрольно-надзорные функции. Перечень государственных органов исполнительной власти, на которые возложен административный надзор, не является исчерпывающим[1208]. Однако, большинство государственных органов исполнительной власти содержат штат сотрудников, являющихся государственными гражданскими служащими. На уровне субъектов РФ в государственных органах исполнительной власти, осуществляющих административный надзор, должностными лицами являются исключительно государственные гражданские служащие. Вместе с тем, в правоохранительных органах, например, МВД РФ, должностные лица осуществляют государственную правоохранительную службу.

Таким образом, в законодательстве РФ отсутствуют случаи, чтобы должностные лица, осуществляющие административный надзор, находились за рамками государственной службы, либо являлись «высшими должностными лицами», на которые возложены функции по административному надзору.

[1208] К примеру, надзорными полномочиями на территории РФ обладают государственные служащие таких федеральных служб и федеральных агентств: федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития; федеральная служба по труду и занятости; федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия; федеральная служба по надзору в сфере образования и науки; федеральная служба в сфере природопользования; федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; федеральное агентство водных ресурсов; федеральное агентство по недропользованию; федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций; федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; федеральное агентство лесного хозяйства; федеральная служба по надзору в сфере транспорта; федеральная налоговая служба; федеральная служба страхового надзора; федеральная служба финансово-бюджетного надзора; федеральное казначейство (федеральная служба); федеральная антимонопольная служба; федеральная служба по тарифам; федеральная служба по регулированию алкогольного рынка и др.

5. Должностное лицо руководствуется в своей деятельности, как должностными инструкциями, так и административными регламентами.

Организация внутренней работы в каждом конкретном органе управления имеет целью упорядочивание действий должностных лиц и его структурных подразделений при выполнении ими соответственно функциональных обязанностей и функций (задач). Организация внутренней работы должна осуществляться в интересах достижения общей цели управления в организации. Организация и обеспечение функционирования самого органа управления включает в себя создание, уточнение и проектирование структуры в соответствии с задачами, целесообразное распределение персонала, определение порядка работы с информацией, методическое и ресурсное обеспечение работы.

Таким образом, организация внутренней работы органов управления должна включать:

- разграничение функций управления между структурными подразделениями и функциональных обязанностей между должностными лицами;
- укомплектование органов управления персоналом требуемой квалификации с необходимыми деловыми и личными качествами;
- организацию процессов деятельности, рационализацию содержания, методов и способов выполнения различных видов внутренней работы;
- организацию всестороннего обеспечения (информационного, ресурсного, эргономического и т.п.) управленческого персонала, необходимого для его производительной работы, сохранения здоровья и поддержания высокой производительности труда;
- выявление и использование резервов экономии труда управленческого персонала.

Организация внутренней работы органов управления не должна ограничиваться лишь организационным этапом. В процессе всей последующей деятельности каждого конкретного органа управления его внутренняя работа должна организовываться применительно к конкретным задачам и конкретным условиям деятельности путем реализации в той или иной мере, полностью или частично ее составляющих, перечисленных выше[1209].

[1209] Анненков В.И. Государственная служба: организация управленческой деятельности: учебное пособие. М., 2010. С. 77-78.

В этой связи важное содержательное значение в статусе должностного лица имеет регламентация деятельности должностных лиц, осуществляющих административный надзор.

Регламентация внутренней работы органов управления имеет своей целью определение и документальное закрепление различных норм, нормативов, методов (способов) и порядка действий, определяющих деятельность структурных подразделений и должностных лиц, и осуществляется, как правило, внутри органа управления на основе действующих правовых и организационных документов. На практике регламентация внутренней работы в органе управления осуществляется путем разработки и последующего ввода в действие положений о структурных подразделениях, должностных инструкций, распорядка работы подразделений и отдельных должностных лиц и других документов по усмотрению руководителя органа управления[1210].

Регламентация труда — это управленческий процесс, обеспечивающий:

- четкое определение взаимоотношений, прав и ответственности горизонтальных и вертикальных органов управления в сферах их деятельности;
- установление обязанностей, прав и ответственности структурных подразделений и отдельных работников аппарата управления;
- формирование на нормативно-правовой основе контура системы управления (определение количества уровней и звеньев, их взаимосвязей, подчиненности, количества работников на каждом уровне и по каждой функции управления, их должностных окладов и т.п.);
- упорядочивание приемов и методов решения отдельных управленческих задач;
- установление количественных характеристик управленческих процессов на разных уровнях (трудоемкости и периодичности выполнения отдельных процедур, требуемых объемов информации, уровня организации и автоматизации процессов и пр.);
- определение условий экономического стимулирования организаций и отдельных работников[1211].

Должностная инструкция — это правовой акт, издаваемый организацией в целях регламентации организационно-правового положения работника, его обязанностей, прав, ответственности и обеспечивающий условия его эффективной работы.

[1210] Анненков В.И. Указ. соч. С. 78.

[1211] Цимбалист А.В. Регламентация труда государственных и муниципальных служащих. Курс лекций: учебное пособие / Под ред. А.И. Гретченко, М.Н. Кулапова. М., 2010. С. 11-12.

Должностные инструкции разрабатываются на все должности, предусмотренные штатным расписанием. Текст должностной инструкции состоит из следующих разделов:

1) общие положения;
2) должностные обязанности;
3) права;
4) ответственность;
5) взаимоотношения.

Должностная инструкция оформляется на общем бланке организации. Обязательными реквизитами должностной инструкции являются: наименование организации и структурного подразделения, дата, регистрационный номер документа, место составления, заголовок к тексту, подпись, гриф согласования и утверждения. Должностная инструкция подписывается руководителем структурного подразделения и утверждается руководителем (заместителем руководителя) организации — куратором данного подразделения или руководителем структурного подразделения, если ему предоставлено это право. Визируются должностные инструкции руководителями заинтересованных подразделений и юридической службой (юристом), а также другими должностными лицами, от действий которых может зависеть ее выполнение. Датой должностной инструкции является дата ее утверждения.

Кроме должностных инструкций центральное место занимают административные регламенты, в соответствии с которыми осуществляются административно-надзорные процедуры для исполнения контрольно-надзорных функций.

6. Наличие у должностного лица полномочий по применению мер административного принуждения и привлечения к административной ответственности.

Можно выделить характерные права и обязанности, которыми наделяются должностные лица, осуществляющие административный надзор:

1) запрашивать и получать все документы (копии документов) и информацию в пределах предмета проверки и по вопросам, отнесен-

ным к компетенции надзорного органа[1212];

2) проходить во все здания и помещения, занимаемые проверяемыми субъектами независимо от ведомственной подчиненности и формы собственности;
3) проводить проверки соблюдения выполнения установленных в соответствующей сфере деятельности требований, а также законодательства РФ и других нормативно-правовых актов;
4) Выдавать предписания об устранении выявленных нарушений соответствующего законодательства РФ и других нормативно-правовых актов;
5) принимать меры в связи с неисполнением предписания;
6) возбуждать дело об административном правонарушении и проводить административное расследование;
7) применять меры административно-процессуального обеспечения, в соответствии с гл. 27 КоАП РФ;
8) Привлекать к административной ответственности в порядке, установленном законодательством РФ, лиц, виновных в нарушениях законодательства РФ и других нормативных правовых актов, а также направлять в правоохранительные органы материалы о привлечении указанных лиц к уголовной ответственности.
9) В случае выявления нарушений законодательства РФ по вопросам, входящим в компетенцию иного федерального органа исполнительной власти, органов внутренних дел, прокуратуры — направить информацию (материалы) в соответствующий орган исполнительной власти, органы внутренних дел, прокуратуру.

К числу обязанностей должностных лиц, осуществляющих административный надзор, относятся:

1) своевременно и в полной мере исполнять предоставленные в соответствии с законодательством РФ полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований и

[1212] Так, например, в соответствии с п. 16.9 приказа Министерства финансов РФ от 18.06.2009 г. № 55н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы страхового надзора по исполнению государственной функции осуществления контроля и надзора за субъектами страхового дела страхового законодательства, в том числе путем проведения проверок их деятельности на местах», названные должностные лица вправе запрашивать и получать от руководителя и работников проверяемого субъекта страхового дела все документы (информацию, объяснения или пояснения в письменном виде) за проверяемый период, необходимые для достижения целей проверки и принятия решений по вопросам, отнесенным к компетенции Службы.

требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) соблюдать законодательство РФ, права и законные интересы юридического лица, индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится;
3) проводить проверку на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о ее проведении в соответствии с ее назначением;
4) проводить проверку только во время исполнения служебных обязанностей, выездную проверку только при предъявлении служебных удостоверений, копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля и в случае, предусмотренном ч. 5 ст. 10 настоящего Федерального закона, копии документа о согласовании проведения проверки;
5) не препятствовать руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю присутствовать при проведении проверки и давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;
6) предоставлять руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю, присутствующим при проведении проверки, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки;
7) знакомить руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с результатами проверки;
8) учитывать при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, соответствие указанных мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, для животных, растений, окружающей среды, безопасности государства, для возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также не допускать необоснованное ограничение прав и законных интересов граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
9) доказывать обоснованность своих действий при их обжаловании юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в порядке, установленном законодательством РФ;

10) соблюдать сроки проведения проверки, установленные настоящим Федеральным законом;
11) не требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя документы и иные сведения, представление которых не предусмотрено законодательством РФ;
12) перед началом проведения выездной проверки по просьбе руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя ознакомить их с положениями административного регламента (при его наличии), в соответствии с которым проводится проверка;
13) осуществлять запись о проведенной проверке в журнале учета проверок.

Должностные лица, принимающие решение в административно-надзорном производстве, не вправе совершать следующие действия при проведении административных процедур:

1) проверять выполнение требований, не относящихся к компетенции органа государственного контроля (надзора), от имени которого действуют должностные лица;
2) осуществлять плановые проверки в случае отсутствия при проведении мероприятий по контролю должностных лиц или работников проверяемых юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, либо их представителей;
3) требовать предоставления документов, информации, продукции, образцов, если они не являются объектами мероприятий по контролю и не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки;
4) требовать образцы (пробы) продукции для проведения их исследований (испытаний), экспертизы без оформления акта об отборе образцов (проб) продукции в установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные государственными стандартами или иными нормативными документами;
5) распространять информацию, составляющую охраняемую законом тайну и полученную в результате проведения мероприятий по контролю, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ;
6) превышать установленные сроки проведения мероприятий по контролю (надзору).

7. Взаимодействие должностных лиц, осуществляющих административный надзор, и поднадзорных субъектов.

Важное значение имеет взаимодействие должностных лиц, осуществляющих административный надзор, и поднадзорных субъектов.

Так, должностные лица органов административного надзора обязаны соблюдать конституционные права и свободы граждан, законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также специальные права поднадзорных субъектов, закрепленные в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В соответствии со ст. 21 указанного федерального закона, поднадзорные субъекты или их представители имеют право:

1) непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;
2) получать от органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки и предоставление которой предусмотрено законом;
3) знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;
4) обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, повлекшие за собой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством РФ.

8. Усиленный внутриведомственный и прокурорский надзор, а также общественный контроль за должностными лицами, осуществляющими административный надзор.

Следует сказать, что мероприятия по контролю (надзору) должны согласовываться с руководителем государственного органа исполнительной власти либо вышестоящим должностным лицом.

Так, некоторые административно-надзорные мероприятия (действия) требуют согласования, как по своему содержанию, так и по процедуре проведения. К примеру, контроль (надзор) за дорожным движением с использованием транспортных средств может быть открытым (обычным), скрытым и смешанным. Решение об осуществлении скрытого контроля принимает командир строевого подразделения или начальник ГИБДД.

В соответствии со ст. 9 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» руководителем органа государственного контроля (надзора) утверждается ежегодный план проведения плановых проверок.

Процессуальная согласованность административного надзора заключается в одобрении проведения административно-надзорных мероприятий (действий) другим органом государственной власти. Так, внеплановая выездная проверка юридических лиц и индивидуальных предпринимателей может проводиться только после ее согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

9. Четкая регламентация порядка обжалования незаконных действий и решений должностных лиц органов, осуществляющий административный надзор.

В соответствии со ст. 23 Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» установлено, что защита прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) осуществляется в административном и (или) во внесудебном порядке в соответствии с законодательством РФ. Заявление об обжаловании действий (бездействия) органа государственного контроля (надзора) либо их должностных лиц подлежит рассмотрению в порядке, установленном законодательством РФ.

В соответствии со ст. 46 Конституции РФ и гл. 25 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее — ГПК РФ) граждане и организации вправе обратиться в суд за защитой своих прав и свобод с заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, в результате которых, по мнению указанных лиц, были нарушены их права и свободы или созданы препятствия к осуществлению ими прав и свобод либо на них незаконно возложена какая-либо обязанность или они незаконно привлечены к ответственности.

К решениям относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее

правовые последствия для конкретных граждан и организаций. При этом необходимо учитывать, что решения могут быть приняты как в письменной, так и в устной форме (например, объявление военнослужащему дисциплинарного взыскания). В свою очередь, письменное решение принимается как в установленной законодательством определенной форме (в частности, распоряжение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), так и в произвольной (например, письменное сообщение об отказе должностного лица в удовлетворении обращения гражданина).

К действиям органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих по смыслу гл. 25 ГПК РФ относится властное волеизъявление названных органов и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. К действиям, в частности, относятся выраженные в устной форме требования должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор и контроль.

К бездействию относится неисполнение органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом, государственным или муниципальным служащим обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). К бездействию, в частности, относится нерассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом.

По правилам, установленным гл. 25 ГПК РФ, могут быть оспорены решения, действия (бездействие):

- федеральных органов государственной власти: представительного (законодательного) органа РФ, федеральных органов исполнительной власти, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом “О Правительстве РФ”, указами Президента РФ о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, а также территориальных органов, созданных федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий;
- органов государственной власти субъекта РФ: законодательного (представительного) органа, высшего исполнительного органа и иных органов государственной власти, образуемых в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ и на основании нормативного правового акта органа законодательной (представительной) власти субъекта РФ и (или) его высшего должностного лица;

- органов местного самоуправления: представительного органа муниципального образования, местной администрации и иных органов, предусмотренных уставом муниципального образования и обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 197 Арбитражного процессуального кодекса РФ арбитражному суду подведомственны дела об оспаривании затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, в том числе судебных приставов — исполнителей.

Производство по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц возбуждается на основании заявления заинтересованного лица, обратившегося в арбитражный суд с требованием о признании недействительными ненормативных правовых актов или о признании незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов и лиц.

Правом на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) незаконными обладают:

1. Граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.
2. Прокурор, а также государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных

органов, должностных лиц, если они полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Заявления о признании ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) незаконными рассматриваются в арбитражном суде, если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом не отнесено к компетенции других судов.

Заявление может быть подано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов, если иное не установлено федеральным законом. Пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом.

Нормативные правовые акты органов государственного контроля (надзора) или муниципальные правовые акты органов муниципального контроля, нарушающие права и законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и не соответствующие законодательству РФ, могут быть признаны недействительными полностью или частично.

Объединения юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, саморегулируемые организации вправе:

1) обращаться в органы прокуратуры с просьбой принести протест на противоречащие закону нормативные правовые акты, на основании которых проводятся проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
2) обращаться в суд в защиту нарушенных при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля прав и (или) законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, являющихся членами указанных объединений, саморегулируемых организаций.

10. Взаимодействие с другими государственными органами и саморегулируемыми организациями при осуществлении деятельности.

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального кон-

троля» предписывает органам и должностным лицам, реализующим мероприятия по контролю (надзору) осуществлять взаимодействие при организации и проведении проверок. Оно должно заключаться в решении следующих вопросов:

1) информирование о нормативных правовых актах и методических документах по вопросам организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
2) определение целей, объема, сроков проведения плановых проверок;
3) информирование о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения законодательства РФ в соответствующей сфере деятельности и об эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
4) подготовка в установленном порядке предложений о совершенствовании законодательства РФ в части организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
5) принятие административных регламентов взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
6) повышение квалификации специалистов, осуществляющих государственный контроль (надзор), муниципальный контроль.

Заключение

В завершении работы хотелось бы обратиться к результатам опросов должностных лиц контрольно-надзорных органов[1213], которые фактически подтвердили наши теоретические разработки, отраженные в данном монографическом научном исследовании.

Так, на вопрос: «*Что необходимо сделать для повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности?»* 57% опрошенных лиц ответили, что необходимо устранить пробелы и противоречия в действующем законодательстве РФ и усовершенствовать правовую базу в конкретной области надзора. Эти данные указывают на то, что самые серьезные проблемы существуют в надлежащем правовом регулировании той или иной сферы административного надзора. Прежде всего, это связано с тем, что как общими, так и специальными нормативными правовыми актами, созданы пробелы и коллизии в осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

К примеру, на вопрос*, «какие изменения необходимо внести в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) для улучшения контрольно-надзорной деятельности?»* были получены следующие ответы, которые приведены в таблице:

1.	**24%**	• предлагает отменить процедуру согласования с прокуратурой внеплановых проверок и планов проведения плановых проверок на год;
2.	**17%**	• респондентов считает, что необходимо изменить сроки проведения проверок (в сторону увеличения срока периодичности и продолжительности проверок);

[1213] Всего было опрошено 2000 должностных лиц контрольно-надзорных органов в Приволжском федеральном округе в мае-июне 2010 г.

3.	**16%**	• респондентов указывает, что следует упростить процедуру подготовки и проведения мероприятий по контролю и надзору (документооборот, уведомления при проверке);
4.	**7,4%**	• респондентов полагает, что не нужно распространять действие данного закона на определенные правоотношения (например, на организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты);
5.	**7%**	• респондентов считает, что положения данного федерального закона требуют значительной доработки путем внесения в него серьезных изменений и дополнений;
6.	**4,8%**	• респондентов предлагает более четко регламентировать обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении проверок;
7.	**1,7%**	• респондентов считает, что необходимо предусмотреть механизм замены одной проверки на другую в случае отсутствии проверяемого лица;
8.	**1,6%**	• респондентов полагает, что необходимо привязать проверки не к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, а к конкретным объектам (зданиям, сооружениям и т.п.);
8.	**1,6%**	• респондентов указывает, что следует предусмотреть проверки выполнения ранее выданных предписаний, которые обязательны к исполнению;
10.	**0,9%**	• респондентов считает, что необходимо определить порядок проверки филиалов организаций, головные офисы которых находятся в других субъектах РФ;
10.	**0,9%**	• респондентов полагает, что каких-либо изменений в закон не следует;
12.	**0,8%**	• респондентов указывает, что следует полностью отменить данный закон как не эффективный;
13.	**0,5%**	• респондентов считает, что указанный закон следует полностью отменить;
14.	**15,3%**	• респондентов затруднились ответить на данный вопрос.

Также высказываются и другие проблемы применения Федерального закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), например, введения иной периодичности осуществления плановых контрольно-надзорных мероприятий; установление возможности осуществления непрерывного административного надзора; детализации предмета и содержания административного надзора

на особо опасных производствах (т.е. тех производствах, аварии на которых могут принести большой ущерб и множество человеческих жертв); установления возможности осуществления контрольно-надзорных мероприятий на основании заявлений поднадзорных организаций.

Вечная проблема с классификацией функций поставила еще один вопрос: что следует признавать проверкой с целью ее регламентации и внесения в ежегодный план, согласуемый с органами прокуратуры? По общему определению, данному в самом законе, проверке подлежит юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, уже осуществляющий проверяемую деятельность. Таким образом, за пределы предмета регулирования Закона № 294-ФЗ должны выходить мероприятия по проверке соответствия при оказании государственных услуг, когда предприниматель только претендует на право осуществлять тот или иной вид деятельности. К примеру, постановка на учет аттракционной техники квалифицируется как услуга, а значит, она не подпадает под действие Закона № 294-ФЗ, поскольку в момент внесения в реестр объект проверки только появляется. А вот проверка соответствия после произведенных учетных действий уже должна проводиться в соответствии с Законом № 294-ФЗ.

Еще один пример из региональной практики инспекций по строительному надзору, которые, согласно Постановлению Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного строительного надзора», при осуществлении строительного надзора практически оказывают государственные услуги по обращениям застройщиков. Необходимость данной проверки возникает каждый раз, когда возводится или перестраивается объект недвижимости, поэтому ее невозможно проводить только один раз в три года. Рассматриваемая процедура содержит в себе признаки государственной услуги и не подпадает под сферу регулирования Закона № 294-ФЗ. Однако для органов прокуратуры этот факт неочевиден в связи с отсутствием определения государственной услуги и ее отличия от иных функций, в том числе надзорных. П. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ устанавливает для некоторых видов контроля возможность применения других федеральных законов. Но в случае со строительным надзором Градостроительный кодекс РФ конкретных сроков и периодичности проверки не предусматривает. Кроме того, для строительного надзора, как и для многих других, порядок организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок и сроков их проведения, снова отложен и не применяется до 1 января 2011 г.

О невозможности прямого исполнения Закона заявляют и региональные жилищные инспекции, которые, как известно, традиционно проводят

две проверки в год — осеннюю и весеннюю — на предмет готовности коммунальной инфраструктуры. Пока этот вопрос не нашел своего разрешения. В соответствии со ст. 9 Закона № 294-ФЗ принято постановление Правительства от 23 ноября 2009 г. № 944 «Об утверждении Перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью». В этом документе перечислены виды деятельности, для которых проверки будут проводиться чаще, чем один раз в три года. Есть основания полагать, что данный перечень будет расширяться (как это уже случилось с плановыми проверками соблюдения требований энергосбережения и повышения энергетической эффективности). Одним из обязательных условий Закона № 294-ФЗ является разработка и принятие административных регламентов проведения проверок. Появились прецеденты, когда прокуратура отказывает в согласовании проведения проверки на основании того, что у ответственного органа не утвержден соответствующий административный регламент. Подобных запретов действующее законодательство не содержит. Более того, Закон № 294-ФЗ является законом прямого действия, порядок, предусмотренный данным актом, нужно применять напрямую, руководствуясь необходимыми нормами. Также п. 12 ст. 18 Закона № 294-ФЗ закрепляет обязанность должностного лица ознакомить представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя с положениями административного регламента только при его наличии. Что по логике законодателя означает возможность осуществления проверки и без административного регламента.

В качестве пробела законодательства следует указать на коллизию заложенную ч. 4 ст. 1 указанного федерального закона, которым предусмотрена возможность установления другими федеральными законами особенностей организации и проведения проверок при осуществлении в числе прочих государственного контроля и надзора за промышленной безопасностью в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок, сроков и периодичности их проведения. Однако на сегодняшний день такие законодательные требования просто отсутствуют.

Также отсутствуют показатели и методики проведения мониторинга эффективности государственного и муниципального контроля, которые должны быть утверждены Правительством РФ в соответствии со ст.ст. 4-6 Закона № 294-ФЗ. Это означает, что для формирования подобного сводного доклада в конце года ведомства уже сейчас должны вести статистический учет, мониторинг показателей по определенной

форме. Этого не происходит в субъектах Федерации и муниципальных образованиях. Точнее, на местах вынуждены начинать разработку своих методик и показателей, которые могут отличаться от федеральных.

Поразительно но факт, данный федеральный закон не устраивает и самих поднадзорных субъектов. Так, Информационно-консалтинговое агентство Самарской области (ИКАСО) в результате опроса в феврале-марте 2010 г. предпринимателей Самарской области по вопросам проведения проверок в ходе реализации указанного Закона получили следующие результаты:

- 6% от общего числа опрошенных полагают, что существующая система контроля способствует развитию бизнеса;
- 35% считают её нейтральной;
- 59% препятствующей развитию;
- 44% признают проверки обоснованными.

Лидерами по количеству проверок являются налоговые органы, МВД, пожарная инспекция, Роспотребнадзор. При этом первое место занимает налоговая инспекция (65% от общего числа проверок)[1214].

На другую проблему также указывают опрошенные должностные лица — это чрезмерная система документооборота. Так, 26,4% респондентов предлагает упростить систему документального оформления результатов проверок (сократить документооборот, количество указаний и отчетных документов).

Следует отметить, что увеличение документооборота при проведении проверок стало следствием принятия Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)», в частности, это составление планов (сводных планов, годовых планов) проведения проверок, составление уведомлений о проведении проверок, получение дополнительных согласований (в частности, с прокуратурой) и увеличения числа отчетов.

Еще одним направлением повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности опрошенные должностные лица видят в повышении собственной требовательности и ответственности при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, в том числе усиление ответственности должностных лиц контрольно-надзорных органов (14,6%).

[1214] Материалы заседания «круглого стола» в Самарской губернской думе на тему «О реализации 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». Проблемы и пути законодательного обеспечения» // http://www.samgd.ru/409/23085.

11% респондентов предлагает улучшить материально-техническое обеспечение деятельности должностных лиц контрольно-надзорных органов. 10,2 респондентов предлагают изменить структуру государственного органа, включая его подчиненность. 9,2% респондентов предлагает расширить права контрольно-надзорных органов либо более четко их определить (например, разрешить должностным лицам контрольно-надзорных органов самостоятельно принимать решения о переносе сроков проведения проверок при наличии объективных причин). 9% респондентов предлагает усилить ответственность поднадзорных субъектов (например, за предоставление недостоверной информации, документов и отчетов, должностных лиц, уклоняющихся от проведения проверок). 8,9% респондентов предлагает укомплектовать органы контроля и надзора компетентным, квалифицированным персоналом (в том числе, создать специализированные ВУЗы). 7,9% респондентов предлагает повысить уровень профессиональной подготовки должностных лиц контрольно-надзорных органов. 7,9% респондентов предлагает внеплановые проверки проводить без согласования с прокуратурой. 4,7% респондентов предлагает шире использовать возможности совместной деятельности с другими государственными структурами (ГИБДД, Налоговой инспекцией, службой судебных приставов, прокуратурой и т.д.). 3,7 % респондентов предлагает отменить жесткие сроки проведения проверок. 3,6% респондентов предлагает сделать более независимыми контрольно-надзорные органы, искоренить коррупцию в контрольно-надзорных органах. 2,9% респондентов предлагает упростить административные процедуры. 2,6% респондентов предлагает определить порядок назначения законного представителя юридического лица и возбуждения дела об административном правонарушении, в случае отсутствия руководителя юридического лица. 2% респондентов предлагает изучать опыт работы других контрольно-надзорных органов. 1,5% респондентов предлагает повысить правовую грамотность и правовую культуру населения РФ. 1,3% респондентов предлагает возбуждение дела об административном правонарушении в отношении юридического лица осуществлять с участием специалиста юридического отдела надзорного органа. 1,3% респондентов предлагает обеспечить защищенность должностных лиц контрольно-надзорного органа. 0,7% респондентов предлагает увеличить заработную плату сотрудников контрольно-надзорных органов.

При этом 6,6% респондентов затруднился ответить на данный вопрос.

Динамика проведенного опроса показывает, что эффективность контрольно-надзорной деятельности рассматривается в достаточно широких аспектах, которые, как нам кажется, основываются на субъек-

тивизме должностных лиц контрольно-надзорных органов, который не подкрепляет полную объективность произведенных опросов.

Так, например, всего лишь 3,6% опрошенных должностных лиц указывает на необходимость сделать более независимыми контрольно-надзорные органы, искоренить коррупцию в контрольно-надзорных органах, а всего 1,3% респондентов предлагает обеспечить защищенность должностных лиц контрольно-надзорного органа.

При этом совершенно очевидно, что без искоренения коррупции контрольно-надзорных органов, повышения независимости и защищенности должностных лиц вряд ли можно достичь эффективной административно-надзорной деятельности.

На наш взгляд, необходимо предпринять следующие меры по совершенствованию правового регулирования административного надзора, что должно в значительной мере повысить его эффективность:

1. Отменить согласования проведения плановых проверок с органами прокуратуры. Совершенно очевидно, что в компетенцию прокуратуры не должно входить осуществление надзора за государственными органами, осуществляющими административный надзор. Во-первых, такая практика не существует ни в одной развитой стране мира, что свидетельствует о том, что Россией был выбран не апробированный и не характерный способ обеспечения законности деятельности контрольно-надзорных органов. Является противоестественным осуществление «надзора за надзором». Во-вторых, как показывает опыт деятельности контрольно-надзорных органов, получение согласований приводит к затягиванию осуществления административно-надзорного производства, что в значительной мере снижает эффект от проверочных мероприятий. В-третьих, органы прокуратуры так же как и контрольно-надзорные органы в большей мере относятся к исполнительной ветви власти, что не делает объективным и независимым осуществление прокурорского надзора за субъектом той же исполнительной ветви власти. В-четвертых, органы прокуратуры осуществляют надзор без надлежащей правовой оценки контрольно-надзорных мероприятий, ограничиваясь лишь формальными требованиями, заложенными в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)». В-пятых, отсутствуют правовые механизмы, так, не созданы административные суды, по разрешению споров по поводу отказа в согласовании проверок между органами прокуратуры и контрольно-надзорными органами. Так, отсутствует процедура обжалования незаконного отказа в проведении проверки, сделанного прокуратурой.

В-шестых, отсутствует система контроля и мониторинга принятий решений прокуратурой по рассмотрению уведомлений о проведении проверок контрольно-надзорными органами. Получается, что органы прокуратуры являются келейной и закрытой инстанцией, которая, исходя из формальных полномочий, может влиять на безопасность граждан и надлежащую защиту конституционных прав граждан, обеспечение законных интересов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

2. Обеспечить надлежащий судебный контроль за законностью осуществления проверок в рамках контрольно-надзорных мероприятий.

На наш взгляд, исключительной прерогативой по проверке законности проведения контрольно-надзорных мероприятий должны обладать судебные органы. Данное право на обжалование предусмотрено как Конституцией РФ, так и федеральным законодательством, что должно являться важной гарантией обеспечения прав и законных интересов поднадзорных субъектов.

Вместе с тем, учитывая насущную проблему загруженности судов общей юрисдикции, необходимо ввести ускоренное производство по данным жалобам, например, срок рассмотрения жалобы не должен превышать 10 дней. По нашему мнению, значительное число жалоб и требование закона об ускоренном производстве по их рассмотрению должно мотивировать наше государство для введения системы административных судов.

В случае поступления жалобы от гражданина, индивидуального предпринимателя или юридического лица должна проводиться полноценная проверка законности и обоснованности осуществления контрольно-надзорного мероприятия, в том числе и законность и обоснованность возбуждения административно-надзорного производства. При этом судебная проверка должна производиться как минимум в двух судебных инстанциях, что соответствует принципам судебного контроля за административными действиями и решениями[1215].

Кроме того, количество жалоб на действия и решения контрольно-надзорных органов и их должностных лиц в рамках административно-надзорного производства, а также число признанных этих незаконных

[1215] Авт. примечание: необходимость двух судебных инстанций при рассмотрении дел об административных правонарушениях определена постановлением Конституционного суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 266 и п. 3 ч. 1 ст. 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. Этим постановлением указанные нормы закона признаны не соответствующими Конституции РФ как исключающие возможность проверки по жалобам граждан законности и обоснованности судебного решения еще одной судебной инстанцией, уполномоченной на исправление судебной ошибки.

действий и решений должны являться критериями, влияющими на оценку эффективности контрольно-надзорной деятельности.

3. Отменить избыточные и коррупционные механизмы административного надзора.

По нашему мнению, к их числу относится прежде всего механизм выдачи предписаний о выявленных нарушениях. Как показывает правоприменительная практика выдачи предписаний, данный механизм может подменять само по себе привлечение к административной ответственности. Так, контрольно-надзорным органом выявляются многочисленные нарушения специальных норм и правил, однако при наличии механизма выдачи предписаний лицо не привлекается к ответственности (его деятельность не приостанавливается, лицензия не аннулируется), а предоставляется достаточно длительное время для устранения данных нарушений, то есть выполнения выданного предписания. Тем самым, создается значительная коррупционная составляющая контрольно-надзорной деятельности, так как проверяющее лицо может написать в предписании об устранении каких-либо нарушений, а может и не указать выявленные нарушения. Во всяком случае, такая информация фактически никем не проверяется и остается негласной в рамках проверяемого и проверяющего.

Более того, фактически нигде не регламентируется то обстоятельство, что после истечения срока выполнения одного предписания может выдаваться следующее, в котором могут отмечаться новые нарушения, а прежние могут указываться как частично устраненные. Этот незаконный сговор фактически может происходить бесконечно, либо до какой-нибудь серьезной аварии или несчастного случая, когда информация о нарушениях подпадет огласке.

Однако в этом случае должностное лицо контрольно-надзорного якобы снимет с себя всю ответственность, так как ранее поднадзорному субъекту выдавались неоднократно предписания об устранении выявленных нарушений, но оно их проигнорировало и не исполнило.

Подтверждением наших суждений может служить резкая реакция Президента РФ Д.А. Медведева на события произошедшие в Перми (пожар в ночном клубе), выразившаяся в резкой публичной оценке взаимоотношений контрольно-надзорных органов и предпринимателей: «У нас вследствие разгильдяйства, я сказал бы даже — раздолбайства такого, которое превратилось уже в государственную угрозу, происходит огромное количество чрезвычайных ситуаций: и на дорогах, и в пожарах люди гибнут. Последний случай, который произошёл в Перми, про-

сто за гранью добра и зла»[1216]; «То, что хозяева и устроители этого шоу — безответственные мерзавцы, это понятно. Но нужно посмотреть и на роль государственных структур, в том числе и федеральных структур. Если они дают предписания, на эти предписанию плюют, то тогда нужно поставить вопрос о том, что их предписания неэффективны. И в этом случае они просто не справляются со своими обязанностями»[1217].

Анализируя опыт западных стран, необходимо отметить, что например в Германии, в интересах эффективного решения задач хозяйственного надзора, существует необходимость в соблюдении и выполнении обязанностей в начале, в процессе осуществления и при завершении деятельности. Следовательно, при невыполнении обязанностей всегда должны применяться санкции. Они находят свое выражение в административно-правовых мерах (запретах и отзывах разрешений) и в уголовном праве. Свободные профессии подпадают дополнительно под действие правовых норм, предусматривающих меры дисциплинарной ответственности[1218].

Таким образом, упразднение полномочий контрольно-надзорных органов по выдаче предписаний не будет расцениваться как исключительно кардинальная мера, а послужит толчком для более эффективной деятельности контрольно-надзорных органов, а для хозяйствующих субъектов будет рычагом для неукоснительного и незамедлительного исполнения действующего законодательства РФ и специальных технических норм и правил.

4. Расширить полномочия должностных лиц, осуществляющих административный надзор.

Многочисленные аварии и несчастные случаи на производстве связаны с неисполнением предписаний должностных лиц контрольно-надзорных органов. Вместе с тем, как уже отмечалось выше, лишь выдача предписаний об устранении выявленных нарушений не является действенной мерой для субъектов предпринимательской деятельности.

На наш взгляд, необходимо наделить должностных лиц контрольно-надзорных органов дополнительными полномочиями по применению мер административного принуждения. К числу таких мер следует отнести наличие полномочия временно приостанавливать деятельность объектов и

[1216] Доклад Генерального прокурора РФ Ю.А. Чайки Президенту Д.А. Медведеву о ходе расследования причин пожара в Перми // http:// news.kremlin.ru/news/62

[1217] Доклад Генерального прокурора РФ Ю.А. Чайки Президенту Д.А. Медведеву о ходе расследования причин пожара в Перми // http:// news.kremlin.ru/news/6273

[1218] Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. М., 2008. С. 255.

отстранять от работы должностных лиц грубо нарушивших требования безопасности до рассмотрения административного дела в суде.

При этом приостановление деятельности не должно расцениваться в качестве такой меры процессуального обеспечения по делам об административных правонарушениях как временный запрет. Приостановление деятельности должно включать в себя приостановление действия лицензии на определенный вид деятельности либо отмена ранее выданного разрешение на проведение определенного вида работ. Кроме того, приостановление деятельности не должно быть краткосрочным, а его окончание должно исчисляться либо полным устранением выявленных нарушений либо путем рассмотрения административного дела в судебном или административном порядке.

Также необходимо предусмотреть процедуру исполнения постановлений об отстранении от работы определенных должностных лиц, такое постановление необходимо направлять собственнику объекта на котором выявлены нарушения, а в случае неисполнения данного постановления должна устанавливаться уголовная ответственность, как для работника, так и для собственника хозяйствующего объекта.

Разумеется, эти процедуры должны быть максимально антикоррупционными, то есть должны быть созданы механизмы максимальной открытости и прозрачности принятия таких решений, что предполагает закрытый перечень оснований в законодательстве для принятия подобных решений.

5. Ввести персональную ответственность руководителей контрольно-надзорных органов в случаях проведения незаконных контрольно-надзорных мероприятий, в результате которых был причинен ущерб гражданам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам. Это позволит искоренить коррупцию в контрольно-надзорных органах, так как не позволит высшим руководителям и руководителям подразделений контрольно-надзорных органов снимать с себя ответственность за участие в коррупционных схемах и прикрываться исполнительскими действиями нижестоящих должностных лиц. Кроме того, это позволит установить систему более жесткого отбора кандидатов на должности в контрольно-надзорных органах, связанных с осуществлением проверочных мероприятий.

6. Повысить защищенность должностных лиц, осуществляющих административный надзор.

Данная мера должна реализовываться по двум основным направлениям.

Первое: защита должностных лиц контрольно-надзорных органов внутри государственной организации. Такие меры должны включать гарантии о невозможности увольнения в период проведения контрольно-надзорного мероприятия, наложение запрета на лишение премий, надбавок конкретному должностному лицу, запрет на создание препятствий движения по карьерной лестнице.

Второе: внешняя защита должностных лиц контрольно-надзорных органов, включающая защиту личности проверяющего (физическая защита), его честного имени, имущества, членов его семьи. Эти меры должны также включать возможность временного или постоянного перемещения должностного лица контрольно-надзорного органа и его членов семьи в другое место жительства (предоставление служебного помещения под охраной), непосредственная охрана должностного лица на его рабочем месте и в период проведения проверочных мероприятий.

Также должна быть установлена уголовная ответственность и строгое уголовное наказание за причинение вреда жизни и здоровью, имуществу должностного лица контрольно-надзорного органа, в связи с исполнением своих должностных обязанностей, а равно уголовная ответственность за посягательства на данные объекты, а также за посягательство на жизнь и здоровье членов его семьи, либо высказывание угроз в их адрес.

7. Эффективности административного надзора должно способствовать также расширение сферы его применения.

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

Данная мера обосновывается тем, что по различным оценкам в настоящее время в России на различных предприятиях и производствах эксплуатируется до 70% изношенного оборудования[1219], которое морально и физически устарело и не соответствует требованиям современного технического прогресса и требованиям рыночной экономики.

Следовательно, одной из основных проблем регулирования безопасности в производстве и промышленности является постоянное уве-

[1219] Так, по данным Росстехнадзора на 2010 г. износ активной части основных фондов в электоэнергетике достигает 65% (Безопасность труда в промышленности. 2010. № 2. С. 4).

личение парка оборудования, отработавшего нормативный ресурс. При этом его реальное техническое состояние никто не может определить по причине отсутствия программ и методик оценки остаточного ресурса оборудования и продления срока его безопасной эксплуатации.

Таким образом, просто необходимо предпринимать усиленные меры административного надзора за хозяйствующими субъектами, эксплуатирующими подобное оборудование, и применение федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, ограничивающего проверки, не только не целесообразно, а просто недопустимо.

8. *Необходимо предусмотреть возможность в качестве основания проведения внеплановой проверки хозяйствующего субъекта обращение в контрольно-надзорный орган работников данного хозяйствующего субъекта*.

Зачастую руководители и собственники хозяйствующих субъектов просто принуждают под угрозой увольнения либо невыплаты заработной платы и других платежей работников нарушать нормы и правила, установленные законодательством РФ и специальными техническими документами (регламентами).

Это позволит гарантированно обеспечить права и законные интересы самих работников, в том числе и сохранить им жизнь[1220], так как в этом случае они должны будут освобождаться от ответственности, которая должна будет возлагаться исключительно на руководителей и собственников предприятий, учреждений и организаций.

9. Следует предусмотреть системы общественного контроля за деятельность контрольно-надзорных органов.

Отчетность контрольно-надзорных органов должна быть открытой для общественности. Все годовые отчеты должны быть опубликованы в сети Интернет на официальных сайтах государственных организаций. Необходимо оглашать в средствах массовой информации факты незаконных и неправомерных действий должностных лиц контрольно-надзорных органов, а также случаи неправомерной деятельности поднадзорных организаций, когда хозяйствующий субъект систематически нарушает требования норм и правил, создающих угрозу для жизни и здоровья населения и окружающей среды, препятствуют контрольно-

[1220] Например, в результате расследования на шахте «Ульяновская», где в марте 2007 г. погибло 110 человек, было установлено, что администрация шахты разработала специальную компьютерную программу загрубления приборов, предупреждающих об опасности. Об этом все знали, но молчали под страхом увольнения (Информация с сайта Председателя Правительства РФ В.В. Путина: http://premier.gov.ru/events/news/10602).

надзорной деятельности, увольняют своих сотрудников в связи с обращением в контрольно-надзорные органы по фактам нарушений законодательства и т.д.

10. Нужно разработать и внедрить критерии принятия решений в рамках административно-надзорного производства как это предусмотрено административными регламентами.

Критерии принятия решений должны основываться на анализе и оценке доказательств, собранных в рамках административно-надзорного производства. Должны учитываться обстоятельства совершения нарушений требований и норм техники безопасности, материально-техническое оснащение поднадзорного субъекта, уровень квалификации и профессиональной подготовки работников поднадзорного объекта и т.д.

Принятие решения должно происходить по подобной схеме: «проверкой нарушение выявлено -

→ оно доказано, то есть подтверждается собранными материалами (актами обследований, экспертиз, объяснений и т.п) –

→ данное нарушение надлежащим образом зафиксировано (в акте проверки)-

→ информация доведена до уполномоченных лиц поднадзорного субъекта и иных заинтересованных лиц –

→ собранные документы свидетельствуют о наличии всех признаков административного правонарушения –

→ применяются необходимые меры административно-процессуального обеспечения –

→ составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о привлечении к административной ответственности –

→ информация фиксируется в журнале проверок контрольно-надзорного органа.

11. Крайне важно поставить на совершенно иной уровень взаимодействие контрольно-надзорных органов.

На наш взгляд, необходимо предусмотреть в законодательстве механизм проведения комплексных или смешанных проверок несколькими контрольно-надзорными органами. Зачастую как показывает практика, как только завершается одна проверка каким-либо государственным органом после нее начинается другая проверка уже следующим контрольно-надзорным органом, и так может продолжаться весь год и до бесконечности.

По нашему мнению, необходимо закрепить в законодательстве обязанность проведения координационных совещаний контрольно-

надзорных органов, как федерального уровня, так и уровня субъекта РФ не реже чем 2 раза в год. На данных совещаниях должны быть согласованы комплексные или смешанные проверки различных контрольно-надзорных органов одних и тех же хозяйствующих субъектов в плановом порядке. Например, если в текущем году предусмотрена проверка Ростехнадзором и МЧС органов пожарного надзора одно и того же объекта по схожему предмету, то есть соблюдение норм и правил пожарной безопасности, то такая проверка должна считаться комплексной и осуществляться в один период времени сразу двумя контрольно-надзорными органами. Смешанные проверки могут осуществляться не более чем двумя органами по различным направлениям надзора, например, Роспотребнадзор и Госпожнадзор (МЧС) по соблюдение правил торговли и правил пожарной безопасности.

С нашей точки зрения, хотя это и вызовет неудобства для контрольно-надзорных органов и их дополнительные временные и финансовые затраты, однако будет достигнута важнейшая цель раскрепощения предпринимательских структур и упразднения излишних барьеров для свободной экономической деятельности.

12. Следует четко разграничить контрольно-надзорную деятельность государственных органов и их юрисдикционную деятельность по привлечению к административной ответственности.

По мнению С.М. Зырянова в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ и гл. 28 КоАП РФ создана конкуренция норм. Так, сопоставление положений п. 2 и 3 ч. 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ свидетельствует о частичном совпадении поводов к возбуждению дела об административном правонарушении и оснований для проведения внеплановой проверки, поскольку возникновение угрозы причинения вреда, причинение вреда, нарушение прав потребителей указывают на наличие события административного правонарушения.

С точки зрения С.М. Зырянова, указанная конкуренция законов является коррупционным фактором, так как предоставляет субъектам административного надзора, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, альтернативу. Необходимо заметить, что в правоприменительной практике, — отмечает ученый, — уже наметилась тенденция обхода субъектами административного надзора препятствия в виде согласования внеплановой проверки с прокурором путем возбуждения дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в рамках возбужденного дела об административных правонарушениях.

Он также считает, что необходимо устранение конкуренции законов и восстановление логической последовательности административного надзора и административной юрисдикции, для чего следует исключить из КоАП РФ институт административного расследования[1221].

На наш взгляд, поднятая С.М. Зыряновым проблема действительно имеет место. Однако пути ее решения, предложенные ученым-административистом, являются чрезмерными и излишне кардинальными.

С нашей точки зрения, упразднение института административного расследования негативно скажется на всей административно-юрисдикционной деятельности. По причине того, под действие указанного федерального закона не подпадают многие виды административного надзора, перечисленные в ч. 2 и 3 ст. 1. Соответственно, большая часть правонарушений, которые выявляются посредством контрольно-надзорных мероприятий в рамках этих видов административного надзора, и подпадающие под действие ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ, предусматривающей основания для проведения административного расследования, никоим образом не входят в противоречие с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.

Далее, административно-надзорное производство осуществляется в строгом соответствии с установленными административными регламентами осуществления государственной функции надзора (контроля). Это является весомой гарантией того, что должностное лицо контрольно-надзорного органа не выйдет за рамки предоставленных полномочий и установленных административных процедур, то есть не будет игнорировать осуществление административно-надзорного производства подменяя его исключительно административно-юрисдикционной деятельностью.

Это связано с тем, что в основе административного надзора лежат определенные административные процедуры, при этом базовой является проведение проверки деятельности поднадзорного объекта. Без проведения проверки невозможно законным путем выявить правонарушение и применять меры административного принуждения вплоть до привлечения к административной ответственности.

Таким образом, даже если правонарушение было выявлено вне рамок проведения проверки, что вполне возможно, то подобная ситуация должна быть четко описана административным регламентом. В любом случае, у должностного лица контрольно-надзорного органа отсутству-

[1221] Зырянов С.М. Процессуальная форма осуществления административного надзора // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 80.

ют правовые основания отступать от установленных административных процедур осуществления проверочной деятельности.

Тем самым, следует предусмотреть в административных регламентах подобные случаи, заполнив образующийся пробел в законодательстве и правоприменительной практике.

13. Ввести такой критерий оценки деятельности контрольно-надзорных органов как количество рассмотренных обращений и жалоб граждан по поводу нарушений в их сфере надзора другими субъектами хозяйствующей деятельности.

С нашей точки зрения, административный надзор выполняет не только правоохранительную, но и правозащитную функцию. Следовательно, удовлетворение потребностей граждан связанных с обеспечением их безопасности, охраны и восстановления нарушенных конституционных прав и свобод является первостепенной задачей органов административного надзора. Любое обращение или жалоба должны быть рассмотрены в установленные законом сроки, по ним должны приниматься незамедлительные и эффективные меры административного воздействия в рамках предоставленных полномочий государственному органу административного надзора.

14. Необходимо внедрять новые информационные и компьютерные технологии в процесс проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Так, в качестве предложения может быть воспринято законодательство РФ обязанность хозяйствующего субъекта, которое однократно было привлечено к административной ответственности, установить на своем производстве (в цеху, на объекте, на конвейере, на технологической цепочки) видео или специальные технические средства, которые бы позволяли фиксировать производственный процесс и выполнение технических норм и правил с занесением информации в специальные базы данных доступ к которым имели бы только контрольно-надзорные органы, в том числе и в режиме он-лайн.

15. Необходимо также предусмотреть возможность для обращения хозяйствующих субъектов в независимые (негосударственные) экспертные или аудиторские организации для проведения обследований и экспертиз с целью предоставления данных заключений в контрольно-надзорные органы по вопросам, связанным с надежной и безопасной эксплуатацией оборудования и сложных технических устройств.

Для обеспечения объективности и независимости данных организаций предусмотреть различные виды юридической ответственности, в том числе прекращение деятельности такой организации (экспертной

или аудиторской), наложение на юридическое лицо крупного штрафа, административное наказание в виде дисквалификации руководителей организации и экспертов (должностных лиц) организации, выдавших неправильное или незаконное заключение для контрольно-надзорного органа.

Сами же контрольно-надзорные органы принимать участие в такой деятельности не должны, ни в качестве контрольно-надзорной деятельности за ними, ни в качестве приглашенных экспертов из контрольно-надзорных органов, ни при лицензировании, ни при регистрации данных организаций.

16. В качестве «стандартных» предложений можно указать и предложения по улучшению материально-технической базы контрольно-надзорных органов, обеспечения их достойной заработной платой и социальными гарантиями, а также разработке и принятию кодекса служебного поведения сотрудника контрольно-надзорного органа.

В конце работы хотелось бы отметить, что ключевой проблемой на сегодняшний день остается замалчивание противостояния между контрольно-надзорным органом и хозяйствующим субъектом.

В последнее время карательные функции административно-надзорных органов только увеличиваются: увеличивается количество оснований запрещений деятельности, увеличивается размер штрафов, оснований для приостановления действия лицензий и т.д.

В результате этого теряется доверие между надзорными органами и хозяйствующими субъектами, руководители и специалисты не рассказывают проверяющим о проблемных вопросах, имеющиеся проблемы укрываются, чтобы о них не знали руководители и собственники юридического лица и административно-надзорные органы и т.д.

Зачастую возникает ситуация, когда аварии и несчастные случаи происходят уже после проведенных контрольно-надзорными органами проверок. Одной из причин этого является то, что во время проводимых проверок работа хозяйствующего субъекта приостанавливается или прекращается вовсе. После окончания проверки руководители организации пытаются наверстать упущенную выгоду из-за потерь во время проводимой проверки, а это происходит за счет нарушений все тех же норм и правил безопасности.

Приложение

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1.

Образец (эскиз) анкеты для опроса должностных лиц контрольно-надзорных органов

А Н К Е Т А

№	Фамилия	Имя	Отчество	Наименование органа государственной власти, занимаемая должность, стаж работы
1.				
Дайте ответы на нижеследующие вопросы:				
2. Входит ли в Ваши полномочия осуществление функций по контролю и надзору? (необходимо поставить любой знак в свободном поле)				
	Осуществляю функции только по контролю	Осуществляю функции только по надзору	Осуществляю функции, как по контролю, так и по надзору	
3. В чем Вы видите принципиальное отличие функции контроля от надзора?				
4. Какими видами нормативных документов Вы руководствуетесь при осуществлении функции контроля (надзора)? (необходимо поставить любой знак напротив выбранного ответа)				

	1. Конституцией РФ; 2. Федеральными законами; 3. Указами Президента РФ; 4. Постановлениями Правительства РФ; 5. Ведомственными нормативными актами; 6. Административными регламентами. 7. Иными документами.
	5. Действуют ли в Вашем учреждении административные регламенты осуществления функции по контролю (надзору)? По возможности назовите их количество и название?

6. Обращаются ли к Вам юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица с просьбой об ознакомлении с нормативными документами, на основании которых осуществляются мероприятия по контролю (надзору)? Если да, то как часто?
7. Как Вы считаете, улучшилась ли ситуация при осуществлении функций контроля и надзора после принятия Федерального закона РФ от 26 декабря 2008 г.. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)»? (необходимо поставить любой знак в свободном поле)

	Да, в значительной мере отношения по контролю и надзору стали более упорядоченными	Нет, ранее действовавший закон был более совершенен	Данный закон защищает только права поднадзорных субъектов

8. На Ваш взгляд, какие изменения необходимо внести в Федеральный закон РФ от 26 декабря 2008 г.. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)» для улучшения контрольно-надзорной деятельности?
9. Требуется ли принятие общего федерального закона, в котором бы регулировалось осуществление государственными органами и должностными лицами государственного контроля и надзора?
10. Необходимы ли государственным органам и должностным лицам, осуществляющим мероприятия по контролю и надзору, полномочия по привлечению к административной ответственности? (необходимо поставить любой знак напротив выбранного ответа)

Да, без них контрольно-надзорная деятельность станет малоэффективной	Нет, пусть привлекают к ответственности другие органы и должностных лиц	Нет, прерогатива привлечения к ответственности должна быть только у судебных органов
11. На Ваш взгляд, необходимо ли усилить административную ответственность за правонарушения в сфере, в который Вы осуществляете контроль и надзор? Если да, то какие меры ответственности должны быть усилены, по каким составам административных правонарушений (должны быть введены новые составы административных правонарушений либо установлены новые меры административной ответственности)?		
12. Какие административные процедуры вы используете при осуществлении функций по контролю и надзору? Требуется ли усовершенствование данных процедур?		
13. Что необходимо сделать для повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности?		
14. Какие меры необходимо предпринять для повышения уровня доверия к контрольным и надзорным органам		
15. Что необходимо предпринять для искоренения коррупции в органах государственной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору?		

Большое спасибо за участие в опросе!

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2.

Итоговая статистика опроса должностных лиц контрольно-надзорных органов в Приволжском федеральном округе (всего опрошено 2000 должностных лиц)[1222]

1. На вопрос: «В чем Вы видите принципиальное отличие функций контроля и надзора?» были получены следующие ответы:

1) 67% — респондентов разграничивают понятия «контроль» и «надзор», давая при этом свободную интерпретацию данных понятий (более 40 понятий);
2) 26% — респондентов считают понятия «контроль» и «надзор» тождественными;
3) 7% — респондентов затруднились с ответом.

2. На вопрос: «Какими видами нормативных документов Вы руководствуетесь при осуществлении функций контроля (надзора)?» получены следующие ответы?

1) 98,5% респондентов назвали федеральные законы РФ;
2) 95,3% респондентов назвали постановления Правительства РФ;
3) 92,9% респондентов назвали административные регламенты;
4) 83% респондентов назвали ведомственные нормативные акты;
5) 78,3% назвали Конституцию РФ;
6) 67,7% назвали иные нормативные документы;
7) 63,7% назвали указы Президента РФ.

[1222] Авт. примечание: в опросе принимали участие должностные лица Главного управления Министерства юстиции по Нижегородской области, Главного управления МЧС по ПФО, Волго-Окского управления Ростехнадзора по ПФО, Федеральной службы по рынку ценных бумаг по ПФО, Роспотребнадзора, Федеральной инспекции труда по Нижегородской области, ГИБДД ГУВД по Нижегородской области, надзорные органы субъекта РФ – Нижегородской области: Жилищная инспекция, Административно-техническая инспекция, Региональная служба по тарифам, Госгортехнадзор, Служба ветеринарного надзора и т.д.). В связи с ограниченным применением Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, должностными лицами государственных органов, на которых не распространяются положения данного закона, ответы на вопросы в анкете по данному закону не давались.

3. На вопросы: «Действуют ли в Вашем учреждении административные регламенты осуществления функции по контролю (надзору)? По возможности назовите их количество и название?» получены следующие ответы:

1) да, действуют — ответили 93% респондентов;
2) нет, не действуют — ответили 6% респондентов;
3) затруднились ответить — 1% респондентов.

При этом из числа респондентов давших положительный ответ, 53% респондентов назвали как минимум один административный регламент, 47% респондентов назвали 2 и более административных регламентов.

4. На вопрос: «Обращаются ли к Вам юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица с просьбой об ознакомлении с нормативными документами, на основании которых осуществляются мероприятия по контролю (надзору)? Если да, то как часто?» получены следующие ответы:

1) нет, не обращаются — ответили 26% респондентов;
2) да, обращаются — ответили 74 % респондентов;
   При этом из числа респондентов давших положительный ответ:
- 40% указывают, что к ним обращаются, достаточно редко (примерно 1-2 раза в месяц);
- 20% указывают, что обращаются только при проведении проверки;
- 29% указывают, что обращаются достаточно часто;
- 11% затруднились с ответом.

5. На вопрос: «Как Вы считаете, улучшилась ли ситуация при осуществлении функций контроля и надзора после принятия Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)?» получены следующие ответы (было предложено только три варианта):

1) 21% респондентов считают, что после принятия данного федерального закона отношения по контролю и надзору стали более упорядоченными;
2) 27% респондентов указывают, что ранее действовавший закон был более совершенен;

3) 52% респондентов считают, что данный закон защищает только права поднадзорных субъектов.

6. На вопрос: «На Ваш взгляд, какие изменения необходимо внести в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) для улучшения контрольно-надзорной деятельности?» получены следующие ответы:

(все предложения респондентов по изменению данного закона были сгруппированы)

1) 24% респондентов считают, что следует отменить процедуру согласования с прокуратурой внеплановых проверок и планов проведения плановых проверок на год;
2) 17% респондентов считают, что необходимо изменить сроки проведения проверок (в сторону увеличения срока периодичности и продолжительности проверок);
3) 16% респондентов указывают, что следует упростить процедуру подготовки и проведения мероприятий по контролю и надзору (документооборот, уведомления при проверке);
4) 7,4% респондентов полагают, что не нужно распространять действие данного закона на определенные правоотношения (например, на организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты);
5) 7% респондентов считают, что положения данного федерального закона требуют значительной доработки путем внесения в него серьезных изменений и дополнений;
6) 4,8% респондентов предлагают более четко регламентировать обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении проверок;
7) 1,7% респондентов считают, что необходимо предусмотреть механизм замены одной проверки на другую в случае отсутствия проверяемого лица;
8) 1,6% респондентов полагают, что необходимо привязать проверки не к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, а к конкретным объектам (зданиям, сооружениям и т.п.);
9) 1,6% респондентов указывают, что следует предусмотреть проверки выполнения ранее выданных предписаний, которые обязательны к исполнению;

10) 0,9% респондентов считают, что необходимо определить порядок проверки филиалов организаций, головные офисы которых находятся в других субъектах РФ;
11) 0,9% респондентов полагают, что каких-либо изменений в закон не следует;
12) 0,8% респондентов указывают, что следует полностью отменить данный закон как не эффективный;
13) 0,5% респондентов считают, что указанный закон следует полностью отменить.
14) 15,3% респондентов затруднились ответить на данный вопрос.

7. На вопрос: «Требуется ли принятие общего федерального закона, в котором бы регулировалось осуществление государственными органами и должностными лицами государственного контроля и надзора?» получены следующие ответы:

1) 41% респондентов считают целесообразным принятие такого федерального закона;
2) 44% респондентов указывают, что отсутствует необходимость в принятии такого федерального закона;
3) 15% респондентов затруднились с ответом на данный вопрос.

8. На вопрос: «Необходимы ли государственным органам и должностным лицам, осуществляющим мероприятия по контролю и надзору, полномочия по привлечению к административной ответственности?» получены следующие ответы:

1) 86% респондентов указали, что такие полномочия необходимы, так как в их отсутствие контрольно-надзорная деятельность станет малоэффективной;
2) 12% респондентов указали, что прерогатива привлечения к административной ответственности должна быть только у судебных органов;
3) 2% респондентов полагают, что по результатам контрольно-надзорной деятельности должны привлекать к административной ответственности другие органы и должностные лица.

9. На вопрос: «На Ваш взгляд, необходимо ли усилить административную ответственность за правонарушения в сфере, в которой осуществляете контроль и надзор? Если да, то какие меры ответственности должны быть усилены, по каким составам административных правонарушений (должны быть введены новые составы административных правонарушений либо установлены новые меры административной ответственности?» получены следующие ответы:

1) 29% респондентов ответили отрицательно на данный вопрос, указав при этом, что установленные в законодательстве РФ меры являются достаточными;
2) 64% респондентов ответили, что необходимо усиливать административную ответственность, при этом из них:
- 48% респондентов считают, что усиливать административную ответственность необходимо путем увеличения размера штрафа;
- 16% респондентов считают, что необходимо усиливать административную ответственность путем установления иного вида административного наказания;
- 12% респондентов полагают, что необходимо устанавливать новые составы административных правонарушений;
- 11% респондентов считают, что следует усиливать административную ответственность путем применения новых мер государственного принуждения (приводятся примеры: инспектор может сам приостанавливать деятельность поднадзорного объекта, давать рекомендации или самостоятельно отстранять от работы должностных лиц);
- 1% респондентов считают, что необходимо усиливать административную ответственность путем предоставления права проводить административное расследование;
- 12% респондентов не назвали конкретной меры усиления административной ответственности.
3) 7% респондентов затруднились ответить на данный вопрос.

10. На вопрос: «Какие административные процедуры Вы используете при осуществлении функций по контролю и надзору? Требуется ли усовершенствование данных процедуры?» получены следующие ответы:
(Примечание: респонденты могли давать несколько ответов; ответы построены по возрастанию)

1) 58% респондентов назвали административную процедуру — привлечение к административной ответственности (вынесение постановления по делу об административном правонарушении);
2) 53% респондентов назвали административную процедуру — составление протокола об административном правонарушении;
3) 52% респондентов назвали административную процедуру — проведение проверки (плановой, внеплановой, выездной и т.д.);
4) 50% респондентов назвали административную процедуру — выдача предписания (предупреждения);
5) 41% респондентов назвали административную процедуру — составление акта проверки;
6) 30% респондентов назвали административную процедуру — проведение административного расследования;
7) 24% респондентов назвали административную процедуру — посещение поднадзорных организаций (зданий, помещений, их осмотр и т.д.);
8) 21% респондентов назвали административную процедуру — ознакомление с документами (отчетами);
9) 20% респондентов назвали административную процедуру — оформление приказа или распоряжения на проверку;
10) 12% респондентов назвали административную процедуру — наложение временного запрета деятельности;
11) 12% респондентов назвали административную процедуру — рассмотрение обращений и жалоб граждан;
12) 11% респондентов назвали административную процедуру — уведомление и планирование проверок;
13) 8% респондентов назвали административную процедуру — регистрация и учет мероприятия по контролю или надзору;
14) 4% респондентов назвали административную процедуру — участие в судебных заседаниях (по рассмотрению дела об административном правонарушении; заявления об аннулировании лицензии; жалобы на действия должностных лиц контрольно-надзорного органа);

15) 0,7% респондентов назвали административную процедуру — статистический анализ деятельности контрольно-надзорного органа;
16) 0,3% респондентов назвали административную процедуру — участие в мероприятиях, проводимых поднадзорным субъектом (в совместных заседаниях, в комиссиях и т.п.);
17) 7% респондентов затруднились ответить на данный вопрос.

На второй вопрос: «*требуется ли усовершенствование данных процедур?» были получены следующие ответы:*

- 34% респондентов указали, что в настоящее время требуется усовершенствовать административные процедуры, при этом из них указали, что это нужно сделать путем: а) 12% — более детальной регламентации каждой административной процедуры; б) 11% — предоставления права запрещать (без решения суда) эксплуатацию технических устройств, проведение работ повышенной опасности на опасных производственных объектах с нарушениями требований промышленной безопасности, которые могут привести к аварии или инциденту на опасном производственном объекте; в) 10% — более детальной регламентации действий должностных лиц контрольно-надзорных органов; г) 9% — предоставления права отстранения от должности лиц, не имеющих соответствующей квалификации; д) 8% — предоставления права принимать решения о привлечении к административной ответственности; е) 50% — затруднились назвать форму усовершенствования, из числа лиц давших положительный ответ.
- 28% респондентов указали, что не требуется усовершенствовать административные процедуры;
- 38% респондентов затруднились ответить на данный вопрос.

11. На вопрос: «Что необходимо сделать для повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности?» получены следующие ответы: (Примечание: респонденты могли давать несколько ответов; ответы построены по возрастанию)

1) 57% респондентов предлагают устранить пробелы и противоречия в действующем законодательстве РФ и усовершенствовать правовую базу в конкретной области надзора;

2) 26,4% респондентов предлагают упростить систему документального оформления результатов проверок (сократить документооборот, количество указаний и отчетных документов);
3) 14,6% респондентов предлагают повысить собственную требовательность и ответственность при осуществлении контрольно-надзорной деятельности (в том числе ответственность должностных лиц контрольно-надзорных органов);
4) 11% респондентов предлагают улучшить материально-техническое обеспечение деятельности должностных лиц контрольно-надзорных органов;
5) 10,2 респондентов предлагают изменить структуру государственного органа, включая его подчиненность;
6) 9,2% респондентов предлагают расширить права контрольно-надзорных органов либо более четко их определить (например, разрешить должностным лицам контрольно-надзорных органов самостоятельно принимать решения о переносе сроков проведения проверок при наличии объективных причин);
7) 9% респондентов предлагают усилить ответственность поднадзорных субъектов (например, за предоставление недостоверной информации, документов и отчетов, должностных лиц, уклоняющихся от проведения проверок);
8) 8,9% респондентов предлагают укомплектовать органы контроля и надзора компетентным, квалифицированным персоналом (в том числе создать специализированные ВУЗы);
9) 7,9% респондентов предлагают повысить уровень профессиональной подготовки должностных лиц контрольно-надзорных органов;
10) 7,9% респондентов предлагают внеплановые проверки проводить без согласования с прокуратурой;
11) 4,7% респондентов предлагают шире использовать возможности совместной деятельности с другими государственными структурами (ГИБДД, Налоговой инспекцией, службой судебных приставов, прокуратурой и т.д.);
12) 3,7 % респондентов предлагают отменить жесткие сроки проведения проверок;
13) 3,6% респондентов предлагают сделать более независимыми контрольно-надзорные органы, искоренить коррупцию в контрольно-надзорных органах;
14) 2,9% респондентов предлагают упростить административные процедуры;

15) 2,6% респондентов предлагают определить порядок назначения законного представителя юридического лица и возбуждения дела об административном правонарушении, в случае отсутствия руководителя юридического лица;
16) 2% респондентов предлагают изучать опыт работы других контрольно-надзорных органов;
17) 1,5% респондентов предлагают повысить правовую грамотность и правовую культуру населения РФ;
18) 1,3% респондентов предлагают возбуждение дела об административном правонарушении в отношении юридического лица осуществлять с участием специалиста юридического отдела надзорного органа;
19) 1,3% респондентов предлагают обеспечить защищенность должностных лиц контрольно-надзорного органа;
20) 0,7% респондентов предлагают увеличить заработную плату сотрудников контрольно-надзорных органов;
21) 6,6% респондентов затруднились ответить на данный вопрос.

12. На вопрос: «Какие меры необходимо предпринять для повышения уровня доверия к контрольным и надзорным органам?» получены следующие ответы: (примечание: ответы расположены в порядке возрастания)

1) 27% респондентов указывают, что информация о деятельности контрольно-надзорных органов должна быть доступна простым гражданам и средствам массовой информации;
2) 20,7% респондентов предлагают проводить разъяснительную работу среди поднадзорных субъектов и осуществлять пропаганду деятельности контрольно-надзорных органов;
3) 14% респондентов предлагают обеспечить открытость и прозрачность проверок, информировать руководство проверяемой организации о законах, нормативных актах, на основании которых проводится проверка;
4) 4,9% респондентов предлагают исключить возможность влияния на принятие решения о привлечении к ответственности по результатам проверки;
5) 4,4% респондентов предлагают исключить малоэффективные, надуманные и мнимые проверки;

6) 3,5% респондентов предлагают исключить случаи некорректных и некомпетентных высказываний в средствах массовой информации в отношении контрольно-надзорных органов;
7) 3,4% респондентов предполагают, что необходимо искоренить коррупцию в контрольно-надзорных органах;
8) 2,5% респондентов предлагают разработать типовую программу профессиональной переподготовки должностных лиц контрольно-надзорных органов, в том числе повысить профессиональный уровень должностных лиц контрольно-надзорных органов;
9) 1,5% респондентов предлагают освещать в средствах массовой информации случаи привлечения сотрудников контрольно-надзорных органов к уголовной или дисциплинарной ответственности;
10) 1,3% респондентов предлагают радикально реформировать систему государственных органов и государственного управления;
11) 1% респондентов считает, что у контрольно-надзорных органов итак высокий уровень доверия;
12) 0,8% респондентов считают, что необходимо прежде всего изменить менталитет населения РФ;
13) 15% респондентов затруднились ответить на данный вопрос.

13. На вопрос: «Что необходимо предпринять для искоренения коррупции в органах государственной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору?» получены следующие ответы: (примечание: ответы расположены в порядке возрастания)

1) 42,3% респондентов считают, что для этого нужно повысить заработную плату должностным лицам контрольно-надзорным органов;
2) 14,8% респондентов считают, что для этого необходимо повысить социальную защищенность должностных лиц контрольно-надзорных органов;
3) 12,6% респондентов предлагают усилить ответственность должностных лиц контрольно-надзорных органов;
4) 4,1% респондентов предлагают проводить более жесткий профессиональный отбор при приеме на работу;
5) 2,5% респондентов считают, что необходимо осуществлять постоянную ротацию кадров контрольно-надзорных органов либо изменять зоны обслуживания конкретным должностным лицом;

6) 2,4% респондентов полагают, что необходимо искоренить коррупцию на более высоком или другом уровне (например, в правоохранительных органах);
7) 2,2% респондентов считают, что следует повысить профессиональный уровень должностных лиц контрольно-надзорных органов;
8) 1,9% респондентов указывают, что необходимо сделать более открытой деятельность контрольно-надзорных органов;
9) 1,7% респондентов считают, что необходимо прежде всего повысить уровень правосознания и правового воспитания граждан;
10) 1,6% респондентов предлагают изменить порядок принятия решений с единоличного на коллегиальное;
11) 1,4% респондентов указывают, что следует более эффективно проводить антикоррупционные меры, предусмотренные законодательством РФ, в контрольно-надзорных органах;
12) 1,2% респондентов предлагают ускорить внедрение новых информационных технологий в деятельность контрольно-надзорных органов;
13) 1,1% респондентов считают, что коррупция в контрольно-надзорных органах отсутствует (а особенно в их организации);
14) 0,9% респондентов считают, что должно быть сведено до минимума «прямое» общение между «проверяемым» и «проверяющим»;
15) 19,3% респондентов затруднились ответить на данный вопрос.

Библиография

Книжные издания:

- Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М.: Институт права и публичной политики, 2002.
- Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В. 2 т. Т. 1. М., 2007.
- Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2003.
- Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в РФ. Теоретическое административно-правовое исследование: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2003.
- Агапов А.Б. Административные правонарушения в сфере бизнеса: учебное пособие / А.Б. Агапов. М.: Эксмо, 2006.
- Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009.
- Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2005.
- Административное право России: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008.
- Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский и др.; Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ТК Велби: Проспект, 2007.
- Административное право России: учеб. / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; отв. ред. Л.Л. Попов. И.: ТК Велби: Проспект, 2006.
- Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004.

- Административная деятельность органов внутренних дел: учеб. пособие для вузов / Под ред. проф. В.Я. Кикотя. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003.
- Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования / Материалы Международного симпозиума 29-30 сентября 2007 г. Ташкент: Ташкентский государственный юридический институт, 2008.
- Административное право и процесс: Полный курс / Ю.А. Тихомиров. М.: Тихомирова М.Ю., 2008.
- Административные реформы в России: история и современность / Под общей ред. Р.Н. Байгузина. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006.
- Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. М.: Проспект, 2009.
- Аппарат управления социалистического государства. В 2 ч. Ч. 1. М.: Юридическая литература, 1976.
- Аппарат управления социалистического государства. В 2 ч. Ч. 2. М.: Юридическая литература, 1977.
- Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового регулирования. М.: Юридическая литература, 1975.
- Атаманчук Г.В. Особенности процессов управления в развитом социализме. М.: Мысль, 1985.
- Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М.: Юридическая литература, 1980.
- Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук. М.: ОМЕГА-Л, 2005.
- Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1973.
- Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М.: Изд-во политической литературы, 1977.
- Баглай М.В. Конституционное право РФ: учебник. М., 2008.
- Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М.: Эксмо, 2009.
- Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права / Д.Н. Бахрах. М.: Норма, 2008.
- Бахрах Д.Н. Россинский Б.В., Старилов ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004.
- Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы / Академия наук СССР. Институт государства и права / Отв. ред. Б.М. Лазарев. М.: Наука, 1984.

- Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М.: Юридическая литература, 1976.
- Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М.: «Дело и Сервис», 2004.
- Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / Науч. ред. А.В. Малько. М.: ТК Велби: Проспект, 2005.
- Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М.: Российское право, 1992.
- Бровкина Н.Д. Контроль и ревизия: Учебное пособие / Под ред. М.В. Мельник. М.: ИНФРА-М, 2009. 346 с.
- Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008.
- Вишняков В.Г. Структура и штаты органов Советского государственного управления. М.: Наука, 1972.
- Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право. М.: ТК Велби, 2003.
- Гагаринов А.В. Правовые основы здравоохранения: учебник для студентов высших мед. учеб. заведений / А.В. Гагаринов. М.: Издательский центр «Академия», 2006. 192 с.
- Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002.
- Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник. М.: ТК Велби: Проспект, 2008.
- Глобализация и государственное единство России / Б.С. Эбзеев, Р.А. Айбазов, С.Л. Краснорядцев; Отв. ред. Б.С. Эбзеев. М.: «Формула права», 2006.
- Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987.
- Граждан В.Д. Социология управления: учебник / В.Д. Граждан. М.: КНОРУС, 2008.
- Гражданин, закон и публичная власть. М.: Норма, 2005.
- Григорьев В.Н. Прокурорский надзор: учебник / В.Н. Григорьев, Победкин, В.Н. Яшин, В.Н. Калинин. М.: Эксмо, 2009.
- Зарубицкая Т.К., Скляров И.А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. Н.Новгород, 1993.
- Зорькин В.Д. Конституция и права человека в XXI в. К 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М.: Норма, 2008.

- Зубарев С. М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: Монография. М.: Юрайт-Издат, 2006.
- Кнорринг В.И. Основы государственного и муниципального управления: учебник / В.И. Кнорринг. М.: «Экзамен», 2004.
- Кнорринг В.И. Социальное управление. Государство, коллектив, личность: учебник / В.И. Кнорринг. М.: «Экзамен», 2008.
- Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 2007.
- Козлов Ю.М. Культура управления и право. М.: Знание, 1978.
- Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. М.: МГУ, 1986.
- Конин Н.М. Административное право России: учебник. М.: Проспект, 2009.
- Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008.
- Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юридическая литература, 1988.
- Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972.
- Лукашева Е.А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение. М.: Норма, 2009.
- Лунев А.Е. Демократизм советского государственного управления / Институт государства и права Академии наук СССР. М.: Юридическая литература, 1967.
- Лунев А.Е. Право и эффективность управления. М.: Юридическая литература, 1973.
- Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М.: Наука, 1974.
- Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007.
- Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2009.
- Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2009.
- Марченко М.Н. Теория государства и права: учеб. М.: ТК Велби, Изд. Проспект, 2006.
- Маршев В.И. История управленческой мысли: учебник. М.: ИНФРА-М, 2005.
- Махина С.Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: ВГУ, 1999. 232 с.

- Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования: монография / И.М. Машаров. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009.
- Министерства и ведомства: учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина, Е.К. Глушко. М.: Норма, 2008.
- Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М.: Книга-сервис, 2007.
- Научные основы государственного управления в СССР. М.: Наука, 1968.
- Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов и факультетов. М.: Норма-Инфра-М, 1999.
- Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур: монография. Н.Новгород, Нижегородская правовая академия, 2006.
- Нисневич Ю.А. Государственная власть современной России: учебное пособие для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2008.
- Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие. М.: Юристъ, 2002.
- Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005.
- Основин В.С. Основы науки социального управления. Воронеж: ВГУ, 1971.
- Панова И.В. Административно-процессуальное право России / И.В. Панова. М.: Норма, 2007. 336 с.
- Петров Г.И. Основы советского социального управления. Л.: Ленинградский университет, 1974. 291 с.
- Пискотин М.И. Стиль и методы работы аппарата советского государственного управления. М.: Знание, 1977. 64 с.
- Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник. М.: Проспект, 2009.
- Радько Т.Н., Толстик В.А. Функции права: монография. Н.Новгород: НА МВД РФ, 1995.
- Разделение властей: учебное пособие / Отв. ред. М.Н. Марченко. М.: МГУ: Юрайт-Издат, 2004.
- Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении / Академия наук СССР. Институт государства и права. М.: Наука, 1979.
- Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2003.

- Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография / С.А. Сергеев; Под ред. И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007.
- Советское административное право: учеб. / Под ред. Ю.М. Козлова. М.: «Юридическая литература», 1985.
- Советское административное право: учебник / Под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. М.: Юридическая литература, 1988.
- Советское административное право. Государственное управление и административное право. М.: Юридическая литература, 1978.
- Советское административное право (Общая и Особенные части). М.: «Юридическая литература», 1973.
- Советское административное право: учеб. / Под ред. Р.С. Павловского. Киев: Изд. «Вища школа». 1986. 416 с.
- Сорокин В.Д. Избранные труды / Пред. Д.Н. Бахрах, В.В. Денисенко. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005.
- СССР — ГДР: Компетенция органов государственного управления / Академия наук СССР. Институт государства и права. М., 1984.
- Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: ВГУ, 1998.
- Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж: ВГУ, 2001.
- 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: ВГУ, 2001.
- Старилов Ю.Н. Административное право — на уровне правового государства / Ю.Н. Старилов. Воронеж: ВГУ, 2003.
- Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001.
- Стахов А.И. Право безопасности как подотрасль административного права: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.И. Стахов. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008.
- Степанов И.М. Советская государственная власть. М.: Наука, 1970.
- Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М.: Юридическая литература, 1987.
- Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юридическая литература, 1974.

- Субочев В.В. Законные интересы / В.В. Субочев; под ред. А.В. Малько. М.: Норма, 2008.
- Сырых В.М. Теория государства и права / Отв. ред. С. А. Чибиряков. М.: Былина, 1998.
- Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М.: Норма, 2001.
- Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М.: Юридическая литература, 1968.
- Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. М.: Наука, 1978.
- Тихомиров Ю.А. Научная организация управления. М.: Советская Россия, 1973.
- Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. М.: Эксмо, 2008.
- Тихомиров Ю.А. Теория закона. М.: Наука, 1982.
- Тихомиров Ю.А. Управление делами общества: (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). М.: Мысль, 1984.
- Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов: Научная книга, 2009. 280 с.
- Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: Монография / О.В. Химичева. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. 287 с.
- Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М.: Юридическая литература, 1970.
- Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М.: Юристъ, 2002.
- Чиркин В.Е. Законодательная власть / В.Е. Чиркин. М.: Норма, 2008.
- Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юристъ, 2008.
- Чиркин В.Е. Конституционное право: Учебник. М., 2006.
- Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник / В.Е. Чиркин. М.: Норма, 2008.
- Шатов С. А. Административная юрисдикция (на примере деятельности органов государственного пожарного надзора). СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008.
- Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Отв. ред. Б.М. Лазарев. М.: Наука, 1981.
- Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности / Б.С. Эбзеев. М.: Норма, 2008.

- Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юридическая литература, 1979.
- Юсупов В.А., Волков Н.А. Научные основы государственного управления в СССР: учебное пособие. Казань: Казанский университет, 1972.
- Яковлев Г.С. Аппарат управления: принципы организации. М.: Юридическая литература, 1974.

Научные статьи:

- Автономов А.С. Ценность конституции / А.С. Автономов // Государство и право. 2009. № 3. С. 5-11.
- Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (По материалам «Лазаревских чтений») / материал подготовлен В.П. Антоновой // Государство и право. 1998. № 8. С. 5-32.
- Административно-правовые отношения («Лазаревские чтения») / материал подготовлен В.Ф. Ломакиной // Государство и право. 2009. № 2. С. 9-23.
- Азми Д.М. Структурное строение системы права: теоретико-методологический анализ / Д.М. Азми // Государство и право. 2010. № 6. С. 5-13.
- Алейников Б.Н. Социальное государство и собственность / Б.Н. Алейников // Государство и право. 2008. № 1. С. 5-13.
- Анаева Е.А. Прокуратура — субъект публичного права / Е.А. Анаева // Право. Законодательство. Личность: Сборник научных трудов. Вып. 3. Саратов: Изд. Саратовская государственная академия права, 2008. С. 77-82.
- Ананов И.Н. Исполнительная и распорядительная деятельность органов советского государственного управления / И.Н. Ананов // Вопросы советского административного и финансового права: АН СССР, 1952.
- Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» / Ю.А. Андреева // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 6-8.
- Андреева Ю.А. Соотношение контроля и надзора как функций органов исполнительной власти / Ю.А. Андреева // Труды Института государства и права Российской академии наук: Административные правоотношения: вопросы теории и практики / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. 2009. № 1. М., 2009. С. 83-90.

- Анохин П.К. Теория функциональной системы / П.К. Анохин // Успехи физиологических наук. М., 1970. Т. 1. № 1.
- Антонова Н.А. Проблемы обеспечения законности актов органов местного самоуправления / Н.А. Антонова // Российская юстиция. 2009. № 7. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Арзамасов Ю.Г., Певцова Е.А. Новое «указное» нормотворчество: общая характеристика результатов; тенденции развития / Ю.Г. Арзамасов, Е.А. Певцов // Государство и право. 2010. № 1. С. 12-20.
- Ахметшин Н.Х. Политико-правовые аспекты борьбы с коррупцией в КНР / Н.Х. Ахметшин // Государство и право. 2008. № 8. С. 56-63.
- Барциц И.Н. Критерии эффективности государственного управления и глобальное управленческое пространство / И.Н. Барциц // Государство и право. 2009. № 3. С. 12-20.
- Барциц И.Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур / И.Н. Барциц // Государство и право. 2008. № 3. С. 5-11.
- Бахрах Д.Н. Административно-процессуальная деятельность государственной администрации / Д.Н. Бахарх // Административное право и процесс. 2009. № 3. С. 2-6.
- Бахрах Д.Н. Закон о федеральных административных судах требует обсуждения / Д.Н. Бахрах // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конференции (г. Москва, 15-16 марта 2001 г.). М.: Российская академия Правосудия, 2001.
- Бахрах Д.Н. Юридическая ответственность по административному праву / Д.Н. Бахрах // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 2-5.
- Бахрах Д.Н. Юридический процесс: понятие, особенности и виды / Д.Н. Бахрах // Государство и право. 2009. № 7. С. 82-86.
- Бачило И.Л. Информационная база противодействия человека и общества коррупции / И.Л. Бачило // Государство и право. 2009. № 9. С. 65-72.
- Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права / К.С. Бельский // Государство и право. 1998. № 10. С. 18-26.
- Бельский К.С. О системе административного права / К.С. Бельский // Государство и право. 1998. № 3. С. 5-11.
- Беляев В.П. К вопросу о видах надзора / В.П. Беляев // режим доступа: http://www.rusnauka.com/ESPR_2006/Pravo/2_beljaev%20v.p.doc.htm

- Беляев В.П. Контроль и надзор как средства реализации правовой политики / В.П. Беляев // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Бернацкий Г.Г. Законность и целесообразность в конституционной юстиции РФ / Г.Г. Бернацкий // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Блауберг И.В., Мирский Э.М., Садовский В.Н. Системный подход и системный анализ / И.В. Блауберг, Э.М. Мирский, В.Н. Садовский // Системные исследования: Методологические проблемы. Ежегодник. М., 1982.
- Бобылева К.Н. Взаимодействие президента с федеральными органами исполнительной власти РФ / К.Н. Бобылева // Административное право и процесс. 2007. № 2. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Боклан Д.С. Глобальная и региональная экологическая безопасность (международно-правовой аспект) / Д.С. Боклан // Государство и право. 2009. № 8. С. 39-45.
- Борисова Л.В. Соотношение законности и разумности в гражданском судопроизводстве / Л.В. Борисова // Юрист. 2007. № 2. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория / М.М. Бринчук // Государство и право. 2008. № 9. С. 30-42.
- Брусницын Л.В. Надзор за преступниками — условие гуманизации уголовной и уголовно-исполнительной политики государства / Л.В. Брусницын // Государство и право. 2010. № 2. С. 95-98.
- Булавин С.П. Юридические гарантии законности / С.П. Булавин // Административное и муниципальное право. 2009. № 2. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Буравлев Ю.М. Коррупция в госаппарате. Правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу / Ю.М. Буравлев // Государство и право. 2008. № 11. С. 98-103.
- Бурмистрова А.С. Структура контрольной власти в России / А.С. Бурмистрова // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 11-15.
- Бутаева Е.М. Проблемы и перспективы развития законодательства об административной ответственности в области строительства / Е.М. Бутаева // Административное право. 2009. № 2. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.

- Варламова Н.В. Эффективность правового регулирования: переосмысление концепции / Н.В. Варламова // Правоведение. 2009. № 1 (282). С. 212-232.
- Васильев Ф.П. Место и роль административного регламента в деятельности государственных органов / Ф.П. Васильев // Право и государство. 2008. № 9. С. 56-58.
- Веденеев Ю.А. Организационное развитие: понятие, факторы, механизмы регулирования / Ю.А. Веденеев // Проблемы совершенствования государственного управления. ИГиП РАН. М., 1987. С. 143-158.
- Величко А.Ю. Контрольно-надзорная деятельность государства: система и ее элементы / А.Ю. Величко // Государство и право. 2008. № 1. С. 100-104.
- Виноградская Н.Н. Государственный надзор как средство борьбы с легализацией преступно полученных доходов / Н.Н. Виноградская // Административное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 76-81.
- Вишняков В.Г. Совершенствование аппарата управления на современном этапе / В.Г. Вишняков // Советское государство и право. 1966. № 1.
- Васильев А.В. Демократия: теоретические аспекты и практика современной России / А.В. Васильев // Теория права и государства. 2005. № 12.
- Волкова Л.П. Компетенция органов исполнительной власти: понятие и условия установления / Л.П. Волкова // Административное право и процесс. 2008. № 5. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Галаган И.А., Василенко А.В. К проблемам теории правоприменительных отношений / И.А. Галаган, А.В. Василенко // Государство и право. 1998. № 3. С. 12-19.
- Галий И.М. Административно-правовые споры в рамках института административного судопроизводства: проблемные вопросы содержательной характеристики / И.М. Галий // Административное право и процесс. 2007. № 1. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Гварамия Л.Ю. Административная реформа и регламентное регулирование в РФ / Л.Ю. Гварамия // Юридический мир. 2008. № 2. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Герасимов А.А. Понятие и правовая природа саморегулируемых организаций в гражданском праве России: сущность и содержание / А.А. Герасимов // Государство и право. 2010. № 5. С. 29-41.

- Гирько С.И. Обеспечение общественной безопасности в системе мер защиты личности, общества и государства: состояние, проблемы, перспективы / С.И. Гирько // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 16-18.
- Глазьев С.Ю. Государство и бизнес в современной России / С.Ю. Глазьев // Государственное управление в XXI веке: концепции, методы и технологии: Материалы Международной конференции, посвященной 10-летию факультета государственного управления МГУ. М., 2003.
- Головко А.А. Допустимо ли совместить законность и усмотрение? (некоторые проблемы теории и практики) / А.А. Головко // Право и политика. 2006. № 3. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Грачев Н.И. Верховное управление и исполнительная власть в деятельности современного государства / Н.И. Грачев // Вестник Евразийской академии административных наук. 2009. № 1(6). С. 18-24.
- Грицай Г.И. Административный регламент обеспечения деятельности федеральных судов / Г.И. Грицай // Администратор суда. 2008. № 1. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Грицай Г.И. Об административных регламентах органов исполнительной власти / Г.И. Грицай // Административное право и процесс. 2009. № 4. С. 10-12.
- Гущин В. З. Судебная реформа. Вопросы прокурорского надзора / В.З. Гущин // Право и политика. 2001. № 8. С. 39-46.
- Дашков Г.В. Проблемы организации и проведения научных исследований и разработок в области борьбы с преступлениями коррупционной направленности / Г.В. Дашков // Lex Russica. 2009. № 4. С. 901-916.
- Деменкова Н.Г., Игнатова М.С. К вопросу о законодательном закреплении понятий «государственный служащий» и «должностное лицо» / Н.Г. Деменкова, М.С. Игнатова // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 25-27
- Демидов М.В. Парламентский контроль в Российской Федерации: современное состояние и проблемы реализации / М.В. Демидов // Государство и право. 2009. № 4. С. 86-91.
- Демин А.А. Соотношение конституционного и административного права в системе российского права / Демин А.А. // Административное право и процесс. 2006. № 1. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.

- Демьянец М.В. Меры, применяемые к кредитным организациям за нарушение федерального законодательства о банках и банковской деятельности / М.В. Демьянец // Государство и право. 2010. № 4. С. 95-101.
- Денисов С.А. Контрольная ветвь государственной власти / С.А. Денисов // Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования: Материалы республиканской научной конференции. Барнаул, 2001.
- Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции / С.А. Денисов// Государство и право. 2002. № 3.
- Дерюга А.Н. Задачи административной деликтологии на современном этапе / А.Н. Дерюга // Государство и право. 2010. № 2. С. 5-12.
- Добрынин Н.М. Деконституционализация — ожидаемое или норма жизни? / Н.М. Добрынин // Государство и право. 2010. № 5. С. 5-14.
- Доков Д., Захаров В. Система органов государственного управления и факторы, определяющие эту систему / Д. Доков, В. Захаров // Аппарат управления социалистического государства. Ч. 1. М., 1976.
- Дугенец А.С. Подготовлен и опубликован проект Российского административно-процессуального кодекса / А.С. Дугенец // Административное право и процесс. 2008. № 5. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Емельянов С. В. Наппельбаум Э.Л. Системы, целенаправленность, рефлексия // Системные исследования: Методологические проблемы. Ежегодник. М., 1981.
- Енисейская Н.А. Государственный контроль в области обращения с отходами производства и потребления / Н.А. Енисейская // Статья подготовлена для системы КонсультантПлюс, 2008. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Жданов А.Ф. Административная реформа в России: вопросы оптимизации объема федерального административного аппарата / А.Ф. Жданов // Административное право и процесс. 2006. № 1. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Жинкин С. А. О многоаспектности понятия эффективности права / С.А. Жинкин // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2009. № 1. С. 22-23.
- Жуков В.Н. Государство как ценность права / В.Н. Жуков // Государство и право. 2009. № 9. С. 14-26.

- Захаров Е.В. Контроль и надзор в системе государственного управления / Е.В. Захаров // Право и политика. 2009. № 9 (117). С. 1862-1867.
- Зобова Е.П. Полномочия прокуратуры и органов милиции при проверках / Е.П. Зобова // Налоговая проверка. 2009. № 6. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Зырянов С.М. Административно-надзорные правоотношения: содержание и развитие / С.М. Зырянов // Труды института государства и права Российской академии наук. 2009. № 1. С. 90-100.
- Зырянов С.М. Процессуальная форма осуществления административного надзора / С.М. Зырянов // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 74-83.
- Зырянов С.М. Современное состояние и перспективы развития административного надзора / С.М. Зырянов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2008. № 2 (5). С. 160-162.
- Зырянов С.М. Структура и содержание административно-правового статуса государственного инспектора / С.М. Зырянов // Журнал российского права. 2009. № 2. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Иванин А.А., Павликов С.Г. Обеспечение законности в деятельности исполнительных органов власти субъектов РФ с участием конституционных (уставных) судов / А.А. Иванин, С.Г. Павликов // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 22. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии / Н.А. Игнатюк // Журнал российского права. 2006. № 10. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Ишигилов И.Л. Юридические фикции и презумпции на разных стадиях правового регулирования / И.Л. Ишигилов // История государства и права. 2009. № 21. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Каламкарян Р.А. Всеобщая декларация прав человека. Место, роль и значение в миропорядке на основе верховенства права-rule of law / Р.А. Каламкарян // Государство и право. 2010. № 6. С. 41-48.
- Калинин Г.И. Административная ответственность за правонарушения в сфере ветеринарии / Г.И. Калинин // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 22-25.
- Калиниченко Ю.А. Процессуальная характеристика начальных стадий производства по гражданскому делу по заявлению воен-

нослужащего об оспаривании действий органов военного управления и воинских должностных лиц / Ю.А. Калиниченко // Право в Вооруженных силах. 2009. № 12. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.

- Калугин А.Г. Сущность и формы процессуального контроля в деятельности органов предварительного следствия / А.Г. Калугин // Актуальные проблемы раскрытия и расследования преступлений: Межвуз. сборник науч. трудов. Вып. 1. Красноярск, 2000. С. 3-10.
- Капустина И.Ю. Нормативное закрепление принципа законности служебной деятельности сотрудников милиции / И.Ю. Капустина // Российский следователь. 2009. № 4. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Карташов В.Н. Юридическая техника, тактика, стратегия и технология (к вопросу о соотношении) / В.Н. Карташов // Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2000.
- Кичигин Н.В., Егорова Н.Е., Иванюк О.А. Третья Международная школа-практикум молодых ученых и специалистов по юриспруденции на тему «эффективность законодательства и современные юридические технологии» / Н.В. Кичигин, Н.Е. Егорова, О.А. Иванюк // Журнал российского права. 2008. № 7. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Козлов С.С., Ефимова О.В. История и тенденции развития прокурорского надзора по делам об административных правонарушениях / С.С. Козлов, О.В. Ефимова // История государства и права. 2006. № 8. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Козлов Ю.М. Некоторые вопросы государственного управления в условиях социалистического общенародного государства / Ю.М. Козлов // Советское государство и право. 1963. № 1. С. 32-43.
- Колоколов Н.А. Стадии оперативного судебно-контрольного процесса / Н.А. Колоколов // Налоги: газета. 2009. № № 39, 40. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Колчемасов Д.Н. Административно-правовое регулирование установления принципов противодействия коррупции / Д.Н. Колчемасов // Административное и муниципальное право. 2008. № 12. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Кононов П.И., Потокин И.В. Административно-правовой статус органов государственного контроля и органов государственного надзора:

Основные подходы к пониманию и разграничению / П.И. Кононов, И.В. Потокин // Полицейское право. 2006. № 1. С. 14-18.
- Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной службы РФ / М.В. Костенников, А.В. Куракин // Государство и право. 2009. № 12. С. 15-24.
- Круглов В.В., Осинцев Д.В. К вопросу об экологических функциях федеральных органов исполнительной власти / В.В. Круглов, Д.В. Осинцев // Экологическое право. 2008. № 6. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Крылов Б.С. Разделение власти: система сдержек и противовесов / Б.С. Крылов // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 3-9.
- Кузьмин В.П. Понятие и сущность информации / В.П. Кузьмин // Информационное право. 2009. № 2. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Кузякин Ю.П. Нужно создать Административно-процессуальный кодекс, в котором будет прописана четкая процедура: куда, как, в какие сроки / Ю.П. Кузякин // Административное право. 2009. № 2. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Купреев С.С. Современные тенденции организации российского государственного управления / С.С. Купреев // Административное и муниципальное право. 2009. № 3. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Куракин А.В. Административно-правовое регулирование принципов государственной гражданской службы РФ / А.В. Куракин // Административное и муниципальное право. 2009. № 3. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Кураков Д.В. Понятие административного надзора и его соотношение с другими видами контрольно-надзорной деятельности / Д.В. Кураков // Закон и право. 2010. № 4. С. 67-71.
- Куров С.В. Защита права граждан на содержание образования / А.В. Куров / Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов (материалы научно-практической конференции. Москва, 11 апреля 2007 г.). М.: ИД «Юриспруденция», 2007.
- Лазарев Б.М. Некоторые вопросы государственного управления в условиях общенародного государства / Б.М. Лазарев // Советское государство и право. 1963. № 12. С. 24-33.
- Лапина Е.Ю. Административно-правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфе-

ре потребительского рынка / Е.Ю. Лапина // Административное и муниципальное право. 2009. № 4. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.

- Лапина М.А Административная реформа: анализ первых итогов и проблем, стоящих перед субъектами исполнительной власти / М.А. Лапина // Право и политика. 2005. № 10. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Лахно П.Г., Синюгин В.Ю. Теория и методология административно-правового управления реформированием / П.Г. Лахно, В.Ю. Синюгин // Предпринимательское право. 2008. № 4. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Ломакина В.Ф., Хаманева Н.Ю. Юридическая ответственность государственных служащих: правовое регулирование дисциплинарной ответственности / В.Ф. Ломакина, Н.Ю. Хаманева // Государство и право. 2008. № 9. С. 13-22.
- Лукьянова Е.Г. Строгость закона следует предпочесть обманчивой мягкости усмотрения / Е.Г. Лукьянова // Правоведение. 2009. № 3 (284). С. 14-21.
- Лунев А.Е. Контрольные полномочия Советов депутатов трудящихся / А.Е. Лунев // Правоведение. 1963. № 4. С. 22-31.
- Лунев А.Е. Некоторые теоретико-правовые вопросы управления / А.Е. Лунев // Правовые проблемы науки управления. М., 1966. С. 3-10
- Лунев А.Е. О демократическом централизме в советском государственном управлении / А.Е. Лунев // Советское государство и право. 1965. № 4. С. 11-15.
- Лыскова Е.И. Право граждан на обращение в органы публичной власти: теория и практика / Е.И. Лыскова // Государство и право. 2009. № 9. С. 105-110.
- Макарова Т.Б. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ как форма президентского контроля / Т.Б. Макарова // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 26-27.
- Макеева Е.М. Система права как самоорганизующаяся система / Е.М. Макеева // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 7-9.
- Малышкина Е.Е. Административный надзор за соблюдением норм трудового законодательства: понятие и классификация форм осуществления / Е.Е. Малышкина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2010. № 1(8). С. 283-293.

- Мамут Л.С. Современная российская государственность и культура демократии / Л.С. Мамут // Государство и право. 2009. № 1. С. 5-14.
- Манохин В.М. Отраслевой принцип в организации государственного управления / В.М. Манохин // Административное право и процесс. 2008. № 1. С. 2-11.
- Мартынов А.В. Административный надзор: современное понимание и содержание [Текст] / А.В. Мартынов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2008. № 2 (5). С. 127-138.
- Мартынов А.В. Административный надзор — особая форма осуществления публичного управления: современные аспекты научной дискуссии [Текст] / А.В. Мартынов // Право и государство: теория и практика. 2009. № 9 (57). С. 62-65.
- Мартынов А.В. Административный надзор как способ осуществления контрольной власти [Текст] / А.В. Мартынов // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 2. С. 269-272.
- Мартынов А.В. Административный надзор как фактор, влияющий на построение системы федеральных органов исполнительной власти [Текст] / А.В. Мартынов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2009. № 1 (6). С. 244-256.
- Мартынов А.В. Виды государственного надзора в современной России: система и правовое установление [Текст] / А.В. Мартынов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 9. С. 34-47.
- Мартынов А.В. Контрольная власть в России: понятие, формы и юридическое значение [Текст] / А.В. Мартынов // Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского. 2009. № 3. С. 205-210.
- Мартынов А.В. Обеспечение законности как важнейшее направление контрольной деятельности в советском государстве [Текст] / А.В. Мартынов // Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского. 2010. № 1. С. 259-264.
- Мартынов А.В., Мартынов В.П. Опасные производственные объекты: понятие, правовое регулирование и классификация [Текст] / А.В. Мартынов, В.П. Мартынов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 9. С. 14-19.
- Мартынов А.В. Проблемы административно-правового регулирования обеспечения общественной безопасности в России [Текст] / А.В. Мартынов, И.А. Скляров // Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского. Серия Право. 2001. № 1(3). С. 266-272.
- Мартынов А.В., Мартынов В.П. Закон о техническом регулировании — взгляд в завтрашний день [Текст] / А.В. Мартынов,

В.П. Мартынов // Приволжский научный журнал. Периодическое научное издание. 2007. № 3 (2). С. 160-167.

- Мартынов А.В., Мартынов В.П. Переход к саморегулированию как основное направление реформирования системы государственного контроля и надзора [Текст] / А.В. Мартынов, В.П. Мартынов // Приволжский научный журнал. Периодическое научное издание. 2009. № 1. С. 160-166.
- Мартынов А.В., Мартынов В.П. Создание саморегулируемых организаций — новое направление в совершенствовании надзора и контроля [Текст] / А.В. Мартынов, В.П. Мартынов // Безопасность труда в промышленности. 2009. № 5. С. 63-65.
- Масленников М.Я. Предупредительно-профилактические аспекты региональных законов об административной ответственности / М.Я. Масленников // Государство и право. 2008. № 1. С. 30-36.
- Масленников М.Я. Российский административный процесс: триединство процессуальной нормы, содержания и формы / М.Я. Масленников // Административное право и процесс. 2008. № № 2, 6. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Маслов Д.В. Методы и модели менеджмента качества в сфере государственного и муниципального управления в РФ / Д.В. Маслов // Реформы и право. 2008. № 3. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Масловская М.В. Административная реформа и местное самоуправление: точки соприкосновения / М.В. Масловская // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Масляев А.М. Административно-правовые принципы института мировых судей / А.М. Масляев // Административное и муниципальное право. 2009. № 8. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Матвиенко Г.В. Контрольно-надзорные полномочия таможенных органов / Г.В. Матвиенко // Государство и право. 2010. № 6. С. 22-30.
- Матейкович М.С. Публичное управление в России: пути совершенствования / М.С. Матейкович // Журнал российского права. 2008. № 5. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Мах И.И. Профилактическая деятельность субъектов административного надзора / И.И. Мах // Административное право и процесс. 2007. № 4. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.

- Мегрелидзе М.Р. Становление института разрешения административно-правовых споров / М.Р. Мегрелидзе // Юриспруденция, 2008. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Мельников Н.В. Прокурорская власть / Н.В. Мельников // Государство и право. 2002. № 2.
- Меняйленко Я.В. О некоторых проблемах, связанных с изменениями Федерального закона «О техническом регулировании» / Я.В. Меняйленко // Государство и право. 2008. № 2. С. 90-65.
- Мильшин Ю.Н. К вопросу о разрешительной деятельности органов исполнительной власти / Ю.Н. Мильшин // Административное право и процесс. 2009. № 1. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Мироненкова А. Законность, целесообразность и дискреционность в уголовном процессе / А.Мироненкова // Мировой судья. 2007. № 10. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Мицкевич Л.А. Основные понятия административного права в контексте административной реформы / Л.А. Мицкевич // Административная реформа: проблемы развития и совершенствования. Труды Института ГиП РАН. 2006. № 2. С. 45-46.
- Мицкевич Л.А. Понятие государственного управления в административном праве Германии / Л.А. Мицкевич // Государство и право. 2002. № 6. С. 85-90.
- Моисеев Н.Н. Проблема возникновения системных свойств / Н.Н. Моисеев // Вопросы философии. 1992. № 11.
- Морозова Л.А. Правотворческие ошибки и процессуальные средства их устранения / Л.А. Морозова // Государство и право. 2010. № 1. С. 5-11.
- Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в субъектах РФ / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. 2008. № 10. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Неретин М.С. Административная ответственность и банковский надзор / М.С. Неретин // Административное и муниципальное право. 2008. № 6. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Неретин М.С. Понятие и правовые основы банковского надзора в РФ / М.С. Неретин // Административное и муниципальное право. 2008. № 5. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.

- Неретин М.С. Статус субъектов банковского надзора в РФ / М.С. Неретин // Административное и муниципальное право. 2008. № 8. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Нестеров А.В. Критика некоторых элементов законопроекта «О стандартах и административных регламентах деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» / А.В. Нестеров // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 4. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Нестеров А.В. О теории и практике регламентации / А.В. Нестеров // Государство и право. 2008. № 1. С. 91-95
- Нестеров А.В. О техническом регулировании в России / А.В. Нестеров // Государство и право. 2009. № 8. С. 93-96.
- Никеров Г.И. Административно-процессуальное право США / Г.И. Никеров // Государство и право. № 12. С. 96-103.
- Никитин А.С. К вопросу о понятиях «охрана» и «защита» в российском праве / А.С. Никитин // Государство и право. 2008. № 4. С. 21-26.
- Николаев И.А. Государственный и муниципальный контроль: новеллы законодательства (начало) / И.А. Николаев // Налоговая проверка. 2009. № 3. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8.
- Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: законодательный контекст / А.Ф. Ноздрачев // Труды Института государства и права РАН. № 2. 2006. С. 11-28.
- Новикова И.П. Финансово-правовой статус органов валютного регулирования и валютного контроля / И.П. Новикова // Государство и право. 2009. № 10. С. 96-100.
- Обухова Е.С. Совершенствование законодательства РФ в связи с ратификацией конвенции о защите прав человека и основных свобод / Е.С. Обухова // Государство и право. 2008. № 2. С. 24-31.
- Ордина О.Н. Ведомственные акты как источники административного права / О.Н. Ордина // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 5. С. 33-34.
- Ордина О.Н. Актуальные проблемы кодификации российского административного законодательства / О.Н. Ордина // Административное право и процесс. 2009. № 3. С. 19-21.
- Осипов М.Ю. О соотношении правового регулирования и правотворчества / М.Ю. Осипов // Правоведение. 2009. № 3 (284). С. 31-41.

- Павлодский Е.А. Саморегулируемые организации России / Е.А. Павлодский // Журнал российского права. 2009. № 1. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Панкова О.В. Административно-правовой статус федеральных служб в условиях административной реформы / О.В. Панкова // Статья подготовлена для системы КонсультантПлюс, 2006. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Панов А., Филипович Л. Административный регламент: От концепции к законопроекту / А. Панов, Л. Филипович // Чиновник. 2004. № 5 (33). Источник информации: http://law.edu.ru.
- Пахомов И.Н. О содержании советского государственного управления в условиях общенародного хозяйства / И.Н. Пахомов // Советское государство и право. 1963. № 3. С. 16-26.
- Пашенцев Д.А. Особенности системы источников права Российской империи / Д.А. Пашенцев // История государства и права. 2009. № 19. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Петров Г.И. Источники советского административного права / Г.И. Петров // Правоведение. 1958. № 4.
- Петров Г.И. Некоторые вопросы развития советской государственности / Г.И. Петров // Правоведение. 1959. № 4. С. 3-14.
- Петрова И.Г. Принцип законности в арбитражном судопроизводстве / И.Г. Петрова // Юридический мир. 2006. № 3. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Петровский А., Цветкова Е. Актуальные вопросы соблюдения административными органами принципа законности при производстве по делам об административных правонарушениях: практика арбитражных судов / А. Петровский, Е. Цветкова // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 8. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Подмарев А.А. Принцип разделения властей и нормотворчество Президента РФ / А.А. Подмарев // Вестник СГАП. 2004. № 1. С. 72-77.
- Поляков С. Б. Принцип условной законности деятельности государственных органов в Российском праве / С.Б. Поляков // Адвокат. 2008. № 10. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Поникаров В.А. Об административных производствах в уголовно-исполнительной системе / В.А. Поникаров // Административное право и процесс. 2008. № 5. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.

- Попов Л.Л. Алчность, жадность тех, кто ворочал огромными капиталами, без соответствующего контроля и регулирования со стороны государства привела к финансово-экономическому кризису / Л.Л. Попов // Административное право. 2009. № 1. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Информационное общество: проблемы развития, культуры, экологии и права / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев // Lex Russica. 2009. № 4. С. 824-836.
- Пресняков М.В., Чаннов С.В. Антикоррупционные барьеры на государственной и муниципальной службе: проблемные аспекты нового закона / М.В. Пресняков, С.В. Чаннов // Государство и право. 2010. № 3. С. 13-22.
- Пузырев С.В. К вопросу о содержании административного контроля (надзора) органов внутренних дел / С.В. Пузырев // Административное право и процесс. 2006. № 3. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Разаренов Ф.С. О сущности и назначении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 68-78.
- Рассохин В.В. Юридические лица в системе органов страхового надзора / В.В. Рассохин // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 138-143.
- Рогачева О.С. Эффективность административно-правовых санкций при применении административной ответственности юридических лиц: методика изучения // О.С. Рогачева // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2010. № 1 (8). С. 230-238.
- Родина П.С. Правовая политика в сфере прокурорского надзора: её место и роль в правовой ситуации современной России / П.С. Родина // Право. Законодательство. Личность: Сборник научных трудов. Вып. 3. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2008. С. 70-76.
- Романов Д. Новый закон для старых проверок / Д. Романов // Практическая бухгалтерия. 2009. № 3. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Романовская О. Прокуратура и нотариат / О. Романовская // Законность. 2009. № 1. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Ручкина Г.Ф. Государственный контроль за законностью осуществления предпринимательской деятельности / Г.Ф. Ручкина //

Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 7. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.

- Рябцев В., Агеев А. Законность проверок контролирующими органами субъектов хозяйственной деятельности (опыт прокуратуры Казахстана) / В. Рябцев, А. Агеев // Законность. 2008. № 6. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Саенко С.И. Норма административного права как культурный феномен / С.И. Саенко // Государство и право. 2010. № 6. С. 14-21.
- Салищева Н.Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период / Н.Г. Салищева // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 5-12.
- Самощенко И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства / И.С. Самощенко // Советское государство и право. 1956. № 3.
- Сандугей А.Н. О надзорных функциях Федеральной миграционной службы России / А.Н. Сандугей // Административное право и процесс. 2007. № 3. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Сауляк О.П. Кадровая политика как фактор обеспечения эффективности государственного управления и совершенствования правопорядка / О.П. Сауляк // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10. С. 10-11.
- Сауляк О.П. Судебная практика как источник российского права (материальный и формальный аспекты) / О.П. Сауляк // Государство и право. 2009. № 11. С. 5-10.
- Сергеев А.Б., Овчинникова О.В. Возможность доказывания в стадии возбуждения уголовного дела / А.Б. Сергеев, О.В. Овчинникова // Российский следователь. 2009. № 20. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Синюгин В.Ю. Совершенствование административно-правового управления реформированием в РФ / В.Ю. Синюгин // Правоведение. 2009. № 3 (284). С. 154-162.
- Смирнов А.Ф. Пределы административного усмотрения при принятии управленческих решений / А.Ф. Смирнов // Юстиция. 2009. № 2. С. 84-88.
- Соколов О.В. Конкретизация принципов права в законодательстве / О.В. Соколов // Административное и муниципальное право. 2008. № 3. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.

- Соколова О.С. Парадоксы административных регламентов / О.С. Соколова // Современное право. 2007. № 9. С. 37-40.
- Солуков А.А. Проблемы обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел: к теории вопроса / А.А. Солуков // История государства и права. 2009. № 6. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Старилов Ю.Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? / Ю.Н. Старилов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы научно-практической конференции. М., 2004.
- Старилов Ю.Н. Административное судопризводство как главная инновация современного российского административного права / Ю.Н. Старилов // Инновации в государстве и праве России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Н.Новгород, 19-20 апреля 2007 г.): В 2 ч. Ч. 1. Н.Новгород: ННГУ, 2007.
- Старилов Ю.Н. Административные процедуры в системе административного права: содержание, юридическое значение, формирование законодательства Ю.Н. Старилов / Административная реформа в республике Узбекистан: Опыт и проблемы правового регулирования. Материалы Международного симпозиума 29-30 сентября 2007 г. Ташкент, 2008.
- Старилов Ю.Н. Административный процесс в трудах профессора В.Д. Сорокина: «Управленческая» концепция и ее значение для науки административного права / Ю.Н. Старилов // Административное право и процесс. 2006-2007. № № 4, 1. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Старилов Ю.Н. «Избыточное» административное регулирование: способно ли оно обеспечить законность и порядок в системе публичного управления? / Ю.Н. Старилов //Правовая наука и реформа юридического образования: сборник научных трудов. Вып. 22: Свобода и государственное регулирование: соотношение, правовые гарантии, практика осуществления / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2009. С. 202-229.
- Старилов Ю.Н. «Корректировка Конституции: административная «логистика» внесения поправок в Основой Закон / Ю.Н. Старилов // Юридические записки: сборник научных трудов. Вып. 22: Демократия и правовая система России: преимущества и противоречия / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: ВГУ, 2009

- Старилов Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? / Ю.Н. Старилов // Журнал российского права. 2004. № 9. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Старосьцяк Е.С. Предмет и задачи науки управления в социалистическом государстве / Е.С. Старосьцяк // Советское государство и право. 1965. № 5. С. 73-80.
- Стахов А.И., Киселев Ф.Н. Административное санкционирование в области обеспечения безопасности / А.И. Стахов, Ф.Н. Киселев // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 31-33.
- Степаненко Ю.В. Соотношение объекта и субъекта управления / Ю.В. Степаненко // Административное право и процесс. 2008. № 2. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Стрельников В.В. Об универсальности понятия «публично-правовое исследование» (О Постановлении Конституционного суда от 16.06.2009 № 9-П) / В.В. Стрельников // Финансовое право. 2010. № 2. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Субочев В.В. Законные интересы: основы теории / В.В. Субочев // Государство и право. 2009. № 5. С. 15-22.
- Суворов М.А. Административное производство: Понятие, виды, классификация / М.А. Суворов // Сибирский Юридический Вестник. 2002. № 3. Источник информации: http://law.edu.ru.
- Суменков С.Ю. Принципы права и исключения в праве: аспекты соотношения / С.Ю. Суменков // Государство и право. 2009. № 5. С. 23-30.
- Сургутсков В.И. Административные регламенты исполнения государственных функций в деятельности ОВД / В.И. Сургутсков // Административное и муниципальное право. 2009. № 3. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Сургутсков В.И. Становление и развитие лицензионно-разрешительного надзора милиции / В.И. Сургутсков // Административное и муниципальное право. 2009. № 4. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Сурманидзе И.Н. Должности и должностные лица государственной гражданской службы / И.Н. Сурманидзе // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 5. С. 3-5.
- Сухарев А.С. Проблемы формирования понятийного аппарата в теории административного права / А.С. Сухарев // Административное право и процесс. 2009. № 3. С. 10-14.

- Сухарев А.С. Реализация государственной власти. Особенности терминологии / А.С. Сухарев // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 3. С. 13-16.
- Терещенко Л.К. Информация в обществе: правовой аспект / Л.К. Терещенко // Журнал российского права. 1998. № 4-5. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Терещенко Л.К., Калмыкова А.В., Лукьянова В.Ю. Законодательство о техническом регулировании: его развитие / Л.К. Терещенко, А.В. Калмыкова, В.Ю. Лукьянова // Государство и право. 2008. № 2. С. 5-12.
- Тихомиров Ю.А. Нормативное регулирование: взлет или кризис? / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. 2006. № 4. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров // Государство и право. 1998. № 1. С. 5-14.
- Тихомиров Ю.А. О специализации в государственном управлении / Ю.А. Тихомиров // Правовые проблемы науки управления. М., 1966. С. 38-44.
- Тихомиров Ю.А. Правовые аспекты административной реформы / Ю.А. Тихомиров // Законодательство и экономика. 2004. № 4.
- Тихомиров Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 14-21.
- Тихомиров Ю.А. Проблемы взаимодействия субъектов и объектов управления в деятельности государственного аппарата / Ю.А. Тихомиров // Правоведение. 1970. № 1. С. 50-58.
- Тихомиров Ю.А. Развитие функций управленческих органов / Ю.А. Тихомиров // Советское государство и право. 1966. № 1.
- Тихомирова Л.А. Порядок осуществления государственного контроля (надзора) согласно Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» / Л.А. Тихомирова // Материал подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Толмачева Н.Н. О некоторых проблемах обеспечения эффективности законодательного регулирования экономических преобразований / Н.Н. Толмачева // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 83-84.

- Томазова О.Е. Реформирование органов государственного финансового контроля в условиях административной реформы / О.Е. Томазова // Государство и право. 2009. № 10. С. 80-84.
- Тонков Е.Е. Проблемы совершенствования контрольной формы государственной деятельности в период экономического кризиса / Е.Е. Тонков // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2010. № 1 (8). С. 230-238.
- Удалов Д.Э. Административный регламент как источник административного процессуального права / Д.Э. Удалов // Вестник Российской правовой академии. 2009. № 3. С. 78-82.
- Усков Д.Г. Аутсорсинг в механизме реформирования правоприменительной деятельности в предпринимательском секторе экономики / Д.Г. Усков // Безопасность бизнеса. 2008. № 1. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Фадеев Л.А. Административно-правовые вопросы финансового надзора в сфере предотвращения коррупции / Л.А. Фадеев // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2007. № 2. С. 191-192.
- Федосеева Н.Н. Административные регламенты как инструмент современного государственного управления / Н.Н. Федосеева // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 6. С. 7-12.
- Федосеева С.В. Порядок возмещения вреда, причиненного актами власти / С.В. Федосеева // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 5. С. 35-37.
- Федулаев Д.А., Мартыненко Н.Э. Факторы, влияющие на нарушение законности в деятельности органов внутренних дел, и средства воздействия на них / Д.А. Федулаев, Н.Э. Мартыненко // Адвокатская практика. 2005. № 6. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Филатова А.В. Административная процедура предоставления информации о положении на рынке труда в субъектах РФ / А.В. Филатова // Административное право. 2008. № 2. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Филатова А.В. Административные регламенты исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по контролю, надзору / А.В. Филатова // Административное право. 2008. № 3. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Филатова А.В. Аутсорсинг административно-управленческих процессов / А.В. Филатова // Предпринимательское право. 2009. № 1. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.

- Филатова А.В. Проблемы регламентации административных процедур государственного контроля (надзора) / А.В. Филатова // Административное и муниципальное право. 2008. № 4. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Филимонов В.Д. Справедливость как принцип права / В.Д. Филимонов // Государство и право. 2009. № 9. С. 5-13
- Фомина Н.А. Коллизии 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» / Н.А. Фомина // Адвокатская практика. 2009. № 5. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Хабриева Т.Я. Конституция как основа законности в РФ / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. 2009. № 3. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 5-13.
- Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы / Т.Я. Хабриева, А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 3-23.
- Хазанов С.Д. Важные вопросы науки административного права / С.Д. Хазанов / Административное право на рубеже веков: Межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург, 2003.
- Хайруллин В.И. Справедливость как комплексная ценность / В.И. Хайруллин // Государство и право. 2010. № 3. С. 100-103.
- Хаманева Н.Ю. Проблемы административно-правового регулирования экономических отношений на современном этапе / Н.Ю. Хаманева // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 13-16.
- Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора / Н.Ю. Хаманева // Государство и право. 1998. № 12. С. 29-36.
- Харыбин А.Ю. Обеспечение прав и свобод граждан в административной деятельности органов исполнительной власти / А.Ю. Харыбин // Закон и право. 2009. № 5. С. 31-36.
- Цирин А.М. Антикоррупционные инструменты и их применение в федеральных органах исполнительной власти / А.М. Цирин // Журнал российского права. 2009. № 2. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.

- Цирин А.М. Методическая база оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность / А.М. Цирин // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 22-29
- Цирин А.М. Совершенствование административной ответственности за нарушение законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А.М. Цирин // Административное право. 2009. № 2. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Цирин А.М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти / А.М. Цирин // Журнал российского права. 2009. № 3. С. 28-34.
- Цуканов Н.Н. Нарушил ли законодатель презумпцию невиновности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении? / Н.Н. Цуканов // Государство и право. 2010. № 3. С. 104-109.
- Черепанова И.В. Вопросы борьбы с коррупцией при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью субъектов малого предпринимательства / И.В. Черепанов // Юстиция. 2009. № 2. С. 89-91.
- Черкасов К.В. Контроль как основное направление деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах / К.В. Черкасов // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 22-25.
- Чиркин В.Е. Возможности и пределы публично-правовых инструментов в условиях финансово-экономического кризиса / В.Е. Чиркин // Государство и право. 2009. № 10. С. 5-13.
- Чиркин В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин // Государство и право. 1993. № 4.
- Чиркин В.Е. О понятии «ветвь государственной власти» / В.Е. Чиркин // Право и политика. 2003. № 4. С. 4-6.
- Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты / В.Е. Чиркин // СГП, 1990. № 8. С. 3-12.
- Чиркин В.Е. Российская конституция и публичная власть народа / В.Е. Чиркин // Государство и право. 2008. № 12. С. 24-34.
- Чиркин В.Е., Васильева Т.А., Глигич-Золотарева М.В., Шульженко Ю.Л. Модификации в деятельности федеральных органов как выражение универсальных и специфических тенденций развития государственности в условиях глобализации / В.Е. Чиркин,

Т.А. Васильева, М.В. Глигич-Золотарева, Ю.Л. Шульженко // Государство и право. 2009. № 5. С. 5-14.

- Чернобель Г.Т. Проблема истинности и научной достоверности в правоведении / Г.Т. Чернобель // Методологические проблемы советской юридической науки / Отв. ред. д.ю.н., академик Кудрявцев В.Н. М.: «Наука», 1980.
- Чухвичев Д.В. Кодифицированные акты, их специфика и значение в системе права / Д.В. Чухвичев // Государство и право. 2009. № 8. С. 5-13.
- Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности / М.С. Шаумов // Государство и право. 1999. № 1. С. 79-85
- Шалыгин Б.И. Состояние законности в сфере административных правоотношений, работа органов прокуратуры и органов, наделенных административной юрисдикцией по предупреждению нарушений законодательства / Б.И. Шалыгин // Административное право. 2009. № 3. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Шалыгин Б.И. Состояние законности, работа органов прокуратуры и органов, наделенных административной юрисдикцией в сфере административных правоотношений / Б.И. Шалыгин // Административное право. 2008. № 1. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы / А.В. Шаров // Журнал российского права. 2005. № 4. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Шатов С. А. Структура административного процесса / С.А. Шатов // Административное право и процесс. 2007. № 2. СПС-Консультант Плюс: режим доступа: www.consultant.ru.
- Шергин А.П. Административная ответственность и ее правовая регламентация / А.П. Шергин // Сборник статей адъюнктов и соискателей. М., 1968. С. 53-63.
- Шерстобоев О.Н. К вопросу о содержании административно-правового статуса органа исполнительной власти: некоторые методологические проблемы определения / О.Н. Шерстобоев // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 27-30.
- Шилюк Т.О. Государственный контроль и надзор в области здравоохранения / Т.О. Шилюк // Административное право и процесс. 2009. № 3. С. 34-35.

- Юдин В.Н. Контроль за оборотом наркотиков как юридическая деятельность / В.Н. Юдин // Вестник Российской правовой академии. 2009. № 3. С. 74-77.
- Юрьева Ю.С. О правовой природе института лицензирования / Ю.С. Юрьева // Административное право и процесс. 2008. № 1. С. 21-23.
- Юсупов В.А. Методология и методы познания административного права / В.А. Юсупов // Вестник Евразийской академии административных наук. 2009. № 1(6). С. 6-11.
- Ямпольская Ц.А. Актуальные проблемы науки советского административного права / Ц.А. Ямпольская // Советское государство и право. 1962. № 10. С. 15-24.
- Ямпольская Ц.А. К методологии науки управления / Ц.А. Ямпольская // Советское государство и право. 1968. № 8. С. 12-21.
- Ямпольская Ц.А. О механизме передачи общественным организациям функций некоторых государственных органов / Ц.А. Ямпольская // Правоведение. 1961. № 4. С. 45-51.
- Ярков В.В. Статус судебной практики в России: некоторые вопросы / В.В. Ярков // Юридическая наука и образование. 2008. Вып. 1. С. 200-216.
- Ярмаки Х.П. Содержание и значение контроля и надзора в Украине / Х.П. Ярмаки //Административное право на рубеже веков: межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург, 2003.
- Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов / А.В. Яцкин // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 18-28.

Оглавление

Предисловие 3

Глава I. Административный надзор в условиях модернизации государственного управленя 11

§ 1. Современные концептуально-теоретические подходы к формированию института административного надзора 11

§ 2. Основные проблемы оптимизации административного надзора в условиях административной реформы 54

§ 3. Современная теория административного надзора в России: феноменология, принципиальные концепции, понятие, основные отличительные признаки от других форм публично-правовой деятельности 92

§ 4. Основные задачи и функции административного надзора 130

Глава II. Механизм административно-правового регулирования административного надзора в России 153

§ 1. Конституционно-правовое регулирование административного надзора: принципиальные позиции и содержание 153

§ 2. Иерархия источников административного надзора в России: федеральный и региональный уровни 185

§ 3. Критерии классификации административного надзора в России 251

§ 4. Виды административного надзора в России 274

Глава III. Правовая регламентация административного надзора как мера эффективного государственного управления 297

§ 1. Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности 297

§ 2. Административные процедуры как форма осуществления административного надзора 334

§ 3. Административно-надзорное производство: понятие, сущность, структуры и виды 393

§ 4. Стадии осуществления административно-надзорной деятельности: содержание, юридическое значение и виды 414

§ 5. Административно-правовой статус должностных лиц, осуществляющих административный надзор 447

Заключение 481

Приложение: результаты опросов должностных лиц контрольно-надзорных органов в Приволжском округе по проблемам правового регулирования административного надзора 499

Библиография 513

Мартынов А.В.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА В РОССИИ

Административно-процессуальное исследование

Монография

Корректор: *Н.Ю. Тушнова.*
Верстка: *О.В. Панова.*

ISBN 5-8188-0167-5

Издательская лицензия ЛР № 065828 от 20.04.1998 г.
Подписано в печать с готового оригинал-макета
Формат 60x90 1/6 печать цифровая.
Гарнитура Ньютон. Усл. печ. л. 29
ООО «НБ-Медиа».
Торговая марка издательства — **NOTA BENE**.
Тираж экз. 1000
Заказ книги на сайте издательства
www.nbpublish.com
или по тел: (495) 424-26-02.
Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных файлов в типографии «Вишневый Пирог» (CherryPie)
Адрес офиса: 115114, Москва, 2-й Кожевнический пер., д. 12.

Для заметок