

УДК 342.92 **О СПЕЦИФИКЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР,
РЕАЛИЗУЕМЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА**

© 2021

С.А. Морозов

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

В рамках настоящей статьи автором анализируется вопрос о наличии специальных признаков, присущих административным процедурам, реализуемым федеральными органами исполнительной власти в рамках осуществления ими функций по контролю и надзору.

Ключевые слова: административные процедуры, административный регламент, контроль, надзор.



С.А. Морозов

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

На современном этапе общественного развития от государственного управления требуется модернизация не только связей, складывающихся внутри государственных органов в процессе реализации ими своей компетенции, то есть внутриорганизационных отношений, но также и отношений, складывающихся в процессе взаимодействия государства с гражданами и организациями, в том числе отношений, связанных с оказанием государственных услуг, обеспечением прозрачности управления, осуществлением государственного контроля и надзора. Одним из примеров такого рода модернизационных процессов является внедрение в позитивную управленческую деятельность, связанную с реализацией прав, свобод и законных

интересов граждан и организаций, административных процедур.

Подчеркивая важность формирования административных процедурных отношений, считаем необходимым обратить внимание на их основные цели, выделяемые Ю.Н. Стариковым, к числу которых относятся установление административного правового порядка осуществления управленческих действий, реализация прав и исполнение обязанностей граждан и организаций, обеспечение законности публичного управления, установления гарантий справедливости и обоснованности принятия административных актов или совершения управленческих действий, совершение юридически значимых действий в отношении заявителей¹.

Подобный перечень дополнительно подтверждает тот факт, что административные процедуры используются в различных сферах управления, осуществляемого органами исполнительной власти.

Так, Ю.М. Козловым выделяются процедуры по разработке и принятию правовых актов управления, лицензионно-разрешительные процедуры, регистрационные процедуры².

Л.Л. Попов и А.В. Сладкова, основываясь на конкретном виде управленческой деятельности государства, выделяют такие административные процедуры, как процедуры по рассмотрению заявлений и предложений граждан, регистрационные процедуры, лицензионные процедуры, разрешительные процедуры, процедуры, связанные с технико-правовым регулированием, административные процедуры в сфере здравоохранения и, в том числе, контрольные процедуры³.

Полагаем, что административные процедуры каждого из перечисленных видов отличаются

своими характерными чертами, связанными с компетенцией реализующих их органов, основанной на определённой части функций государства. В рамках настоящей статьи нами поставлена задача выявить существенные признаки контрольных административных процедур, которые, как нам представляется, зависят от специфики самой деятельности органов исполнительной власти по осуществлению контроля и надзора.

Необходимо отметить, что, на наш взгляд, данную группу административных процедур необходимо называть контрольно-надзорными административными процедурами. Данное предложение обусловлено действующим российским законодательством (например, Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴), которое, в отличие от науки административного права, не рассматривает государственный контроль и надзор раздельно.

В соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», государственный контроль (надзор) должен быть направлен на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований⁵.

Контрольно-надзорные полномочия реализуются широким перечнем федеральных органов исполнительной власти, который не ограничивается только федеральными службами, так как в результате неоднократного перераспределения полномочий функциями по контролю и надзору были также наделены федеральные министерства и федеральные агентства.

Так, например, Указом Президента РФ от 27.08.2010 № 1074 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» Федеральное агентство лесного хозяйства наделено функциями по контролю и надзору в области лесных отношений (соответствующая компетенция была закреплена в Положении о Федеральном агентстве лесного хозяйства)⁶. Министерство юстиции Российской Федерации в рамках своей компетенции осуществляет контроль и надзор в сфере адвокатуры и нотариата, а также в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния, в том числе через оказание соответствующих государственных услуг⁷.

Таким образом, одной из особенностей контрольно-надзорных административных процедур является их осуществление не только федеральными службами, наделёнными функциями по контролю и надзору в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», но и другими федеральными органами исполнительной власти, в компетенцию которых входят полномочия по осуществлению контроля (надзора).

С.М. Зубаревым выделяются два этапа контроля как вида административного процесса: во-первых, контроль за правотворчеством, направленный на создание наиболее благоприятных условий для формирования и совершенствования новых правовых норм⁸; во-вторых, контроль за реализацией вступивших в юридическую силу правовых норм. Считаем необходимым согласиться с подобным разделением. Первый этап сегодня реализуется посредством проведения правовой и антикоррупционной экспертиз нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов. Второй – посредством реализации органами исполнительной власти своих полномочий по осуществлению контроля и надзора в рамках предоставленной им компетенции.

Касаемо контроля за соблюдением вступивших в силу норм посредством административных процедур, данный вопрос представляется нам достаточно ясным, нормативно закреплённым посредством административных регламентов, устанавливающих порядок совершения административных процедур (действий). Что же касается осуществления контроля за правотворчеством, то возникает вопрос, осуществляется ли данный контроль посредством административных процедур.

Обратимся к сформулированному Ю.Н. Стариловым определению позитивной административной процедуры (как основного вида административных процедур), то есть нормативно урегулированной, направленной на достижение конкретного результата формализованной деятельности уполномоченных исполнительных органов публичной власти и их должностных лиц по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел и принятию административных решений, способствующих реализации установленных в законах прав, свобод, законных интересов граждан и организаций⁹.

Применив приведенные в данном определении признаки позитивной административной процедуры, например, к проведению антикор-

рупционной экспертизы проекта нормативно-правового акта, мы заметим, что при проведении экспертизы не разрешается индивидуальное административное дело и не выносятся решения. Так, в результате проведения Министерством юстиции антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов выносятся заключения о невыявлении/выявлении коррупционных факторов и предложениях по их устранению¹⁰.

Отвечая на данный вопрос, необходимо также обратиться к п. 18 Правил разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), который содержит легальное нормативное определение административных процедур как «логически обособленных последовательностей административных действий при осуществлении государственного контроля (надзора), имеющих конечный результат и выделяемых в рамках осуществления государственного контроля (надзора)»¹¹. Порядок совершения мероприятий по контролю (надзору) также нормативно закрепляется в административных регламентах, однако проведение экспертизы нормативных правовых актов Минюстом РФ регулируется приказом министерства. В рамках обеспечения проведения антикоррупционной экспертизы Минюстом РФ предоставляется государственная услуга по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы, однако само проведение экспертизы не является никакой государственной услугой.

Таким образом, полагаем, что контрольно-надзорные административные процедуры используются только в рамках осуществления контроля (надзора) за соблюдением уже вступивших в законную силу правовых норм. Полагаем, ответить на данный вопрос могло бы законодательное регулирование административных процедур, однако федеральный закон об административных актах и административных процедурах в настоящее время отсутствует, что, по мнению Ю.Н. Старилова, является «основной проблемой модернизации государственного управления»¹².

В результате анализа административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, реализующих полномочия в сфере контроля и надзора, установлено, что сам контроль и надзор осуществляется в форме прове-

рок. Так, Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) проводит проверки соблюдения организациями и индивидуальными предпринимателями требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма¹³. Федеральная налоговая служба в том числе проводит проверки соблюдения проверяемыми объектами требований к контрольно-кассовой технике, порядка и условий ее регистрации и применения¹⁴, и т.п. Проверка (в любой её форме, выездная или камеральная) полностью соответствует определению позитивной административной процедуры, приведенному нами выше, по результату проверки составляется акт о результатах проверки, содержащий в том числе сведения о выявленных нарушениях, об их характере, о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение этих нарушений.

Кроме того, в результате проведенной проверки при наличии выявленных нарушений нарушившие законодательство Российской Федерации лица несут в соответствии с законодательством Российской Федерации административную ответственность, а орган, осуществляющий проверку, осуществляет производство по делу об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Кроме того, стоит отметить, что результаты проверок, а также действия, осуществляемые должностными лицами в ходе проверки, могут являться предметом обжалования, в том числе в судебных органах.

Считаем необходимым проиллюстрировать данные положения. Так, действия ООО «ЛК «Дельта» повлекли непредставление в Росфинмониторинг сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю. Постановлением и.о. руководителя МРУ Росфинмониторинга по СФО от 16.12.2019 № 20-04-13/19-140 ООО «ЛК «Дельта» признано виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 2 статьи 15.27 КоАП РФ, обществу назначен административный штраф¹⁵. Данное постановление было предметом обжалования в апелляционной и кассационной инстанциях, однако решение было оставлено без изменения, апелляционная и кассационная жалобы – без удовлетворения¹⁶. В данном примере мы видим проявление связи между контрольно-надзорными административными процедурами (их результатом) и дальней-

шим развитием административного юрисдикционного производства.

Таким образом, контрольно-надзорные административные процедуры отражают черты, присущие деятельности исполнительных органов государственной власти при реализации ими функций по контролю (надзору).

Подводя итоги, кратко сформулируем следующие выделенные нами специфические черты контрольно-надзорных административных процедур, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти:

1) осуществляются не только федеральными службами, но также и федеральными министерствами и федеральными агентствами, в компетенцию которых входят полномочия по осуществлению контроля (надзора);

2) используются только в рамках осуществления контроля (надзора) за соблюдением уже вступивших в законную силу правовых норм;

3) реализуются в форме проверок;

4) тесная связь контрольно-надзорных процедур с юрисдикционным производством вследствие возникновения административно-правового спора.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

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

3. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 14.01.2021) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 42. – Ст. 4108.

4. Указ Президента РФ от 27.08.2010 № 1074 (ред. от 27.06.2012) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» // СЗ РФ. – 2010. – № 35. – Ст. 453.

5. Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3169.

6. Приказ Минфина РФ от 17.10.2011 № 132н «Об утверждении Административного регламента

исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения» // Российская газета. – 2012. – № 14.

7. Приказ Минюста России от 21.10.2011 № 363 «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» // Российская газета. – 2011. – № 260.

8. Приказ Федеральной службы по финансовому мониторингу от 29 июля 2014 г. № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по финансовому мониторингу государственной функции по осуществлению контроля за выполнением физическими и юридическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и привлечению к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства» // Российская газета. – 2014. – № 275.

9. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16.11.2020 по делу № А33-979/2020 [Электронный ресурс]. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/9345c1e1-acd5-4d41-9720-291fc1285ffa/e833cec4-b6b0-41b7-88be-a0012a4bce8c/A33-979-2020_20201116_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 08.05.2021).

10. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 2 марта 2020 г. по делу № А33-979/2020 [Электронный ресурс]. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/9345c1e1-acd5-4d41-9720-291fc1285ffa/527c8455-ecf7-4ed4-b94a-405dd4a9fec6/A33-979-2020_20200302_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 08.05.2021).

11. Административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 1999. – 320 с.

12. Административные процедуры: Монография / Отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. – 240 с.

13. Россинский Б.В. Административное право: Учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 6-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 640 с.

14. Стариков Ю.Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законодательства / Ю.Н. Стариков // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2019. – № 4 (39). – С. 8–27.

¹ Россинский Б.В. Административное право: Учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 6-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 463.

- ² Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 100.
- ³ Административные процедуры: Монография / Отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. М.: Норма: ИНФРА-М., 2021. С. 19.
- ⁴ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
- ⁵ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.
- ⁶ Указ Президента РФ от 27.08.2010 № 1074 (ред. от 27.06.2012) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» // СЗ РФ. 2010. № 35. Ст. 4533.
- ⁷ Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 14.01.2021) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.
- ⁸ Административные процедуры: Монография / Отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 180.
- ⁹ Россинский Б.В. Административное право: Учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 6-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 467.
- ¹⁰ Приказ Минюста России от 21.10.2011 № 363 «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» // Российская газета. 2011. № 260.
- ¹¹ Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.
- ¹² Стариков Ю.Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 4 (39). С. 11.
- ¹³ Приказ Федеральной службы по финансовому мониторингу от 29 июля 2014 г. № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по финансовому мониторингу государственной функции по осуществлению контроля за выполнением физическими и юридическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и привлечению к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства» // Российская газета. 2014. № 275.
- ¹⁴ Приказ Минфина РФ от 17.10.2011 № 132н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения» // Российская газета. 2012. № 14.
- ¹⁵ Решение Арбитражного суда Красноярского края от 2 марта 2020 г. по делу № А33-979/2020 [Электронный ресурс]. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/9345c1e1-acd5-4d41-9720-291fc1285ffa/527c8455-ecf7-4ed4-b94a-405dd4a9fec6/A33-979-2020_20200302_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 08.05.2021).
- ¹⁶ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16.11.2020 по делу № А33-979/2020 [Электронный ресурс]. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/9345c1e1-acd5-4d41-9720-291fc1285ffa/e833cec4-b6b0-41b7-88be-a0012a4bce8c/A33-979-2020_20201116_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 08.05.2021).

ON THE SPECIFICS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN MONITORING AND SUPERVISION ACTIVITY OF FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITIES

S.A. Morozov

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

In the article, the author analyzes the question of the presence of special features inherent in administrative procedures implemented by federal executive authorities in the framework of their functions of control and supervision.

Keywords: administrative procedures, administrative regulations, control, supervision.