

УДК 342.92 **АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ  
КАК СРЕДСТВО ДОСТИЖЕНИЯ ЗАКОННОСТИ  
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА**

© 2022

**С.А. Морозов**

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

Анализируется роль административных процедур как средств, позволяющих органам исполнительной власти повысить уровень законности при осуществлении последними установленных в рамках компетенции полномочий по контролю и надзору.

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

Конституция Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя России закрепляет построение правового государства (часть первая ст. 1)<sup>1</sup>. Правовое государство характеризуется целым рядом принципов, к которым стоит относить в том числе принципы верховенства права, разделения властей, взаимной ответственности государства и общества, независимость правосудия, а также высокий уровень законности.

Законность представляет собой комплексное понятие. Так, Л. А. Морозова выделяет три компонента законности:

1) законность как общеправовой принцип, ориентирующий всех участников правоотношений на чёткое соблюдение юридических норм и иных предписаний;

2) законность как режим жизни общества, то есть устойчивый политико-правовой режим, характеризующийся неотъемлемостью, всеобщностью, общеобязательностью требований, предъявляемых к соблюдению действующего законодательства и в процессе правореализации;

3) законность как метод государственного руководства обществом, предполагающий, что государство, его органы и должностные лица выполняют свои функции правовыми средствами и в правовых формах. Данная деятельность осуществляется государственным аппаратом при помощи специальных приёмов и способов решения служебных задач, и при этом законность «служит одним из ведущих критериев оценки качества этой деятельности»<sup>2</sup>.

Законность как метод государственного управления обществом требует наличия трёх условий: развитого и качественного законодательства, его реализуемости и исполнимости,



**С.А. Морозов**

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

специальных органов надзора и контроля за соблюдением правовых предписаний<sup>3</sup>.

Не вызывает сомнений, что требования законности присущи любой деятельности государственного аппарата, в том числе и контрольно-надзорной деятельности, которую Ю.Н. Старилов относит к числу одних из наиболее распространённых и «традиционно используемых методов управления»<sup>4</sup> и которая в том числе осуществляется с помощью целого ряда контрольно-надзорных административных процедур (действий).

Исходя из представленных выше подходов к определению законности, полагаем, что для определения роли административных процедур как средства достижения высокого уровня за-

конности необходимо, чтобы они соответствовали следующим критериям:

1) наличие системы органов исполнительной власти, осуществляющих контрольную и надзорную деятельность и реализующих в её рамках контрольно-надзорные административные процедуры;

2) наличие законодательного и подзаконного регулирования системы контрольно-надзорных административных процедур;

3) закрепление порядка проведения конкретных контрольно-надзорных административных процедур.

Говоря о системе органов исполнительной власти, осуществляющих контрольную и надзорную деятельность и реализующих в её рамках контрольно-надзорные административные процедуры, стоит отметить следующее.

Несмотря на наличие некоторого размывания полномочий между федеральными органами исполнительной власти, в России выстроено чёткое разграничение между компетенцией федеральных министерств, федеральных агентств, а также федеральных служб (Роспотребнадзор, Росздравнадзор, ФНС, Росфинмониторинг и др.), которым переданы контрольные и надзорные полномочия в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Наличие системы контрольно-надзорных органов, действующих в рамках детально регламентированных процедур, в строгих процессуальных рамках, с заданным порядком разрешения административных дел, закреплённым в административных регламентах, позволяет выстроить открытое государственное управление и обеспечение охраны прав и законных интересов граждан и организаций, реализацию государственными органами и должностными лицами своих функций правовыми средствами и в правовых формах.

В настоящее время действует ряд федеральных законов, устанавливающих формы проводимых административных процедур, таких как проверки, рейдовые осмотры, инспекционные визиты и др., которые осуществляются органами исполнительной власти в рамках своей компетенции, порядок и сроки их проведения, принципы государственного контроля (надзора) и иное (Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государ-

ственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). Принятие федерального закона № 248-ФЗ от 31.07.2020 позволило минимизировать пробельность законодательства о контрольно-надзорных административных процедурах, установить их систему. Кроме того, стоит учитывать, что отсутствие или неполнота административных процедур является одним из коррупциогенных факторов, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил<sup>5</sup>.

Регулирование контрольно-надзорных административных процедур не ограничивается только федеральными законами. По подсчетам Министерства экономического развития, в период с 2006 года по 2015 год в Российской Федерации было принято более 115,5 тысячи административных регламентов, причём более 550 административных регламентов было утверждено федеральными органами исполнительной власти<sup>6</sup>. Административные регламенты уточняют положения федеральных законов, а кроме того, содержат нормы о применении административных процедур в случаях, когда контрольно-надзорная деятельность выведена из-под действия федерального закона. Так, например, к надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения не применяются положения Федерального закона № 248-ФЗ от 31.07.2020, а исчерпывающий перечень административных процедур (надзор за дорожным движением, проверка документов, остановка транспортного средства, остановка пешехода, выезд на место дорожно-транспортного происшествия и др.) установлен специальным регламентом, утверждённым приказом МВД России<sup>7</sup>.

Таким образом, мы видим наличие обширного законодательного и подзаконного регулирования контрольно-надзорных административных процедур, закрепление общеобязательных требований к их порядку их проведения, правам и обязанностям субъектов процедурных отношений. Вместе с тем считаем необходимым указать, что законодательное регулирование административных процедур является несколько неполным. Так, неоднократно как государственно-политическими, так и научными кругами указывалось на необходимость принятия федерального закона об административных процедурах. Председатель Правительства России Д.А. Медведев в 2013 году писал, что принятие админи-

стративных регламентов в различных сферах управления ведёт к принятию типового административного регламента, а далее – «к принятию закона об основах исполнительно-распорядительной деятельности»<sup>8</sup>. Профессор Ю.Н. Старилов также обращает внимание на востребованность административной практикой закона об административных процедурах, содержащего общие нормы: «...создание законодательства об административных регламентах принципиально не заменит традиционных административно-правовых норм, которые должны содержаться в законе «Об административных процедурах»<sup>9</sup>. В настоящее время закон об административных процедурах не принят, тем не менее административистами представлено несколько проектов такого закона (К. Экштайн, К.Н. Давыдов, П.И. Кононов, А.И. Стахов).

Дополнительно считаем необходимым согласиться с мнением Ю.Н. Старилова, что «законность, справедливость, обоснованность управленческих решений, адресованных индивидуальным субъектам административного права (физическим и юридическим лицам), невозможно гарантировать без соблюдения уполномоченными должностными лицами, принимающими административные акты, принципов исполнительно-распорядительной деятельности (принципов административных процедур)»<sup>10</sup>. При этом необходимо не забывать, что требование законности как соответствия норм Конституции Российской Федерации и федеральным законам также распространяется и на сами нормативно-правовые акты, устанавливающие административные процедуры, и в случае нарушения данного требования, нарушения прав и законных интересов граждан и организаций они подлежат отмене в судебном порядке.

Так, Решением Верховного Суда Российской Федерации № АКПИ21-807 от 30.11.2021 были признаны частично недействующими абзацы 5 и 9 подпункта 4 пункта 26 Административного регламента Федерального агентства по рыболовству по предоставлению государственной услуги по подготовке и принятию решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование, как исключаяющие возможность принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, если предоставленный в пользование рыболовный участок расположен не по месту регистрации общины в месте традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности<sup>11</sup>.

Подводя итоги, кратко сформулируем роль контрольно-надзорных административных процедур в обеспечении законности при осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций по контролю и надзору:

- обширное законодательное и подзаконное регулирование контрольно-надзорных административных процедур устанавливает их систему, порядок действий, права, обязанности и ответственность участников процедурных правоотношений, а также снижает коррупциогенные риски;
- существующая система и структура федеральных органов исполнительной власти, использование ими контрольно-надзорных административных процедур позволяет сократить административную дискрецию.

Таким образом, полагаем, что использование органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору, административных процедур является одним из способов достижения высокого уровня законности при реализации такими органами своих полномочий.

#### Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 08.01.2022).
2. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084.
3. Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 (ред. от 21.12.2017) «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» // Российская газета. – 2017. – № 232.
4. Решение Верховного Суда РФ от 30.11.2021 № АКПИ21-807. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».
5. Административное право: учебник для вузов [Текст] / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 6-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 640 с.
6. Административные стандарты и регламенты [Электронный ресурс]. URL: <https://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/standarts/> (дата обращения: 07.02.2022).
7. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник [Текст] / Л.А. Морозова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2022. – 464 с.

8. Старилов Ю.Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законода-

тельства [Текст] / Ю.Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – № 3 (22). – С. 20–28.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 08.01.2022).

<sup>2</sup> Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. – 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2022. С. 413.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Административное право: Учебник для вузов / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. 6-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 361.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

<sup>6</sup> См.: Административные стандарты и регламенты [Электронный ресурс]. URL: <https://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/standarts/> (дата обращения: 07.02.2022).

<sup>7</sup> Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 (ред. от 21.12.2017) «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» // Российская газета. 2017. № 232.

<sup>8</sup> Медведев Д.А. 20 лет: путь к осознанию права // Российская газета. 2013. № 279 (6255).

<sup>9</sup> Старилов Ю.Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 3 (22). С. 22.

<sup>10</sup> Там же. С. 27.

<sup>11</sup> См.: Решение Верховного Суда РФ от 30.11.2021 № АКПИ21-807. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

#### ADMINISTRATIVE PROCEDURES AS A MEANS OF ACHIEVING LEGALITY IN THE CONDUCT OF STATE CONTROL AND SUPERVISION

*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 role of administrative procedures as means allowing executive authorities to increase the level of legality in the exercise by the latter of the powers of control and supervision.

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