

Содержание

| | |
|--|-----|
| Введение..... | 3 |
| 1 Теоретические аспекты административного процесса как самостоятельного вида правоприменительного процесса..... | 7 |
| 1.1 История развития административного процесса в РФ..... | 7 |
| 1.2 Соотношение понятий «административный процесс» и «административное производство»..... | 16 |
| 2 Характеристика функционирования административных производств как структурных элементов административного процесса..... | 32 |
| 2.1 Особенности функционирования регулятивного производства административного процесса..... | 32 |
| 2.2 Особенности функционирования наблюдательного производства административного процесса..... | 44 |
| 2.3 Особенности функционирования принудительного производства административного процесса..... | 57 |
| 2.4 Особенности функционирования защитного производства административного процесса..... | 65 |
| 3. Проблемы функционирования административного производства в РФ и пути его реформирования..... | 70 |
| 3.1 Спорные вопросы функционирования административного контрольно-надзорного производства | 70 |
| 3.2 Пути реформирования административного контрольно-надзорного производства | 81 |
| Заключение..... | 92 |
| Список использованных источников..... | 98 |
| Приложение А Нормативно-правовое регулирование функций муниципального контроля на территории г.о. Тольятти..... | 107 |
| Приложение Б Предмет регулирования, изложенного в концепции проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора)»..... | 108 |

Введение

Актуальность темы исследования магистерской диссертации определяется тем, что задача совершенствования деятельности органов исполнительной власти является одной из ведущих задач, которые необходимо решать российскому государству на современном этапе.

Проблемы процессуального регулирования оснований, условий и порядка реализации федеральных и региональных законов РФ, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, приказов министерств и ведомств РФ, других законодательных актов и содержащихся в них административных норм, которые регламентируют взаимоотношения органов исполнительной власти российского государства с различными юридическими и физическими лицами получают сегодня особую важность

Законодательное регулирование деятельности всех органов исполнительной власти обязательно для их эффективного функционирования; она способствует ограничению принятия ими неправовых решений, кроме того, обеспечивает всем юридическим и физическим лицам проведение в жизнь их прав и их интересов.

Важность изучения проблем функционирования административного процесса и административного производства в РФ вызвана потребностью осуществления насущных научно-теоретических разработок в сфере административного права для закрепления правовых основ демократического государства, одним из проявлений которого является эффективная работа органов исполнительной власти на благо всего общества.

В науке административного права существуют спорные вопросы, относительно которых ведутся дискуссии многие годы. К таким дискуссионным проблемам относятся, например, вопросы «широкого» понимания определения «административный процесс» и «узкого» понимания определения «административный процесс», а также вопросы понятия и структуры административного производства. Различные мнения по этим проблемам обосновывались в теоретических трудах российских правоведов. Но, с не давних пор, дискуссия по вопросам административного процесса и административного производства перешла и практическую плоскость, в область правоприменительной

практики. Это произошло в условиях оптимизации административного законодательства, совершенствования деятельности органов государственной исполнительной власти. Появилась потребность понять суть возникших противоречий и разработать новые закономерные механизмы, которые бы откликнулись на современные тенденции развития российской науки административного права.

Возрастание полномочий судебных органов, проявляющихся в сфере публичных правоотношений, на современном этапе чаще всего идет механическим путем и это показывает целостный и научно доказанный процесс. Кроме того, принятие судебных решений по делам об административной ответственности происходит как в гражданском суде, так и в арбитражном суде в соответствии с правовыми нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ и Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации².

Данное многообразие правоприменения административных норм в судах неотвратимо создает сложности и разногласия, снятие которых является важнейшей целью науки и практики административного права, установленного способа привлечения юридических и физических лиц к административной ответственности.

В Российской Федерации органы государственной исполнительной власти имеют достаточно объемные средства, как материальные, так и человеческие. Кроме того, органы исполнительной власти обеспечены полномочиями, начиная с федерального уровня, и заканчивая муниципальным уровнем. Это позволяет им вплотную контактировать с юридическими и физическими лицами, урегулировать возникшие проблемы. Поэтому очень важно устроить деятельность органов исполнительной власти так, чтобы она эффективно функционировала. По нормам Конституции Российской Федерации³ органы исполнительной власти являются отдельным звеном государственной власти, но, в то же время, являются ее структурным элементом. Конституция Российской Федерации регламентирует правила образования органов

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - N 1 (ч. 1). - ст. 1.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2015. - N 10. - ст. 1391.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - N 31. - ст. 4398.

государственного управления, направления и объем их властных полномочий. Изучение нормативной регламентации работы органов государственного управления является важнейшей задачей, решение которой даст возможность выявить направления по ее совершенствованию.

Таким образом, сегодня в рамках теории административного права существует необходимость изучать проблемы функционирования административного процесса и административного производства в Российской Федерации и разработать направления реформирования деятельности органов государственного управления.

Цель магистерской диссертации заключается в исследовании проблемы соотношения административного процесса и административного производства в административном праве Российской Федерации.

Исходя из цели, поставленной в магистерской диссертации, определены основные задачи исследования:

- изучить теоретические аспекты административного процесса как самостоятельного вида правоприменительного процесса;
- дать характеристику функционирования административных производств как структурных элементов административного процесса
- рассмотреть проблемы функционирования административного производства в РФ и пути его реформирования.

Научную основу магистерского исследования положены труды таких правоведов, как Александров А.Г., Алексеев И., Алехин А.П., Бахрах Д.Н., Бикситова Ж., Братановский С.Н., Головкин В.В., Грачев Н.И., Демин А.А., Есенова В.П., Каплунов А.И., Кононов П.И., Мартынов А.В., Масленников М.Я., Николаева Л.А., Попов Л.Л., Родионова Е.В., Россинский Б.В., Сорокин В.Д., Старостин С.А., Стахов А.И., Филиппова И.А. и ряд других.

Методологическую основу исследования составили современные методы познания, включая метод структурно-функционального анализа, сравнительно-правовой, исторический, формально-юридический методы, метод системного и комплексного решения задач.

Нормативной базой магистерского исследования являются Конституция РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ⁴, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ⁵ и другие материалы.

Эмпирическая база исследования. В качестве эмпирического материала магистерской диссертации использовались постановления Конституционного Суда РФ, постановления Верховного Суда РФ, материалы опубликованной судебной практики и другие.

Научная новизна. Научная новизна магистерского исследования определяется целью и задачами работы, а также авторским подходом к раскрытию поставленных вопросов. Магистерская диссертация является комплексным исследованием проблем функционирования административного производства в РФ. Выработаны предложения и пути его реформирования на современном этапе.

Практическая значимость магистерского исследования определяется тем, что предложенные пути реформирования административного производства могут применяться для дальнейшего совершенствования проблем административного права, в процессе совершенствования административно-процессуального законодательства. Материалы работы могут быть использованы в учебно-познавательской деятельности в процессе преподавания административного права.

Структура работы. Магистерское исследование состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения по работе, списка использованных источников и трех приложений.

⁴ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - N 30. - ст. 3012.

⁵ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - N 46. - ст. 4532.

1 Теоретические аспекты административного процесса как самостоятельного вида правоприменительного процесса

1.1 История развития административного процесса в РФ

Возникновение, становление и развитие административного процесса в Российской Федерации имеет давние исторические истоки. Русский философ Н.О. Лаосский написал о работе органов государственного управления в дореволюционной России следующим образом: «В сфере политической культуры (например, сельское и городское самоуправление, нормотворчество и исполнительная власть) царская Россия сформировала ценности, которые имеют значение для всех мировых цивилизаций. Эти ценности потомки подробно исследуют, и будут использовать для возрождения в период послереволюционного строительства нового русского государства»⁶.

К одним из указанных ценностей относятся органы государственного управления, которые сформировались в России как органы административной юстиции.

В научных трудах по истории российского права административная юстиция как субъект, регулирующий споры, возникающие между органами исполнительной власти и юридическими и физическими лицами, возник в XVI века в Московском государстве и именовался Челобитным приказом.

На Челобитный приказ в Московском государстве был возложен такой круг обязательств, как: 1) получение «челобитных» от жителей Московского государства, которые были не согласны с принятыми решениями государственных чиновников того времени (например, дьяков, подьячих, воевод и др.); 2) судебные разбирательства над государственными чиновниками, на которых были обращены поданные «челобитные»; 3) надзор за работой различных государственных учреждений⁷.

Челобитный приказ функционировал в Московском государстве на протяжении XVI-XVII веков.

⁶ Алексеев И. Административное право. – М, 2017. – С. 33.

⁷ Там же. – С. 33.

В Российской империи в XVIII и до середины XIX веков на Сенат и прокуратуру возлагались обязанности по изучению жалоб на работу должностных лиц и проведение контрольных мероприятий за их деятельностью.

Но начиная с 60-х годов XIX века в Российской империи часть членов законосовещательного органа, который именовался Государственным Советом, высказывали мнение о том, что «в стране ощущалась нехватка таких местных государственных учреждений, на которые бы можно было возложить обязанности по эффективному разрешению административных споров между государственными чиновниками и частными лицами»⁸.

В Российской империи в 1864 году была проведена судебная реформа, результатом которой стало разделение административной власти и судебной, появление земских и городских органов самоуправления. После чего возникла проблема судебного надзора за работой земской и городской администрации.

До этого в 70-90 годы XVIII века в Российской империи в каждой губернии были созданы особые судебно-административные присутствия, в функциональный круг обязанностей которых входил разбор жалоб частных лиц (граждан) на земские, городские и иные местные власти. Во всех губерниях Российской империи было образовано по 10-14 присутственных мест. Данные государственные учреждения рассматривали жалобы частных лиц и выносили по этим жалобам решения по своему кругу дел. Существовали присутственные места по земским делам и по городским делам, по крестьянским делам, по фабричным делам, по промысловому налогу, по воинской повинности и др.⁹.

Н.М. Коркунов, русский ученый-правовед, в своих трудах писал, что губернские присутственные места являлись коллегиальными учреждениями и назывались присутствиями смешанного состава¹⁰.

Отечественные ученые-правоведы относились к учреждению института губернских присутствий смешанного состава по-разному. Например, Н.М. Коркунов, считал работу данных органов государственной власти судебными административными органами¹¹.

⁸ Алехин А.П. Административное право России. – М, 2014. – С. 34.

⁹ Там же. – С. 34.

¹⁰ Там же. – С. 34.

С этой точкой зрения многие ученые-правоведы не соглашались. В частности русский правовед Б.Н. Чичерин и известный юрист В.Ф. Дерюжинский, разделяющие либеральные взгляды, не признавали губернские присутствия административными юстициями. По их мнению, данные учреждения зарекомендовали себя как бюрократические аппараты и в их правоприменительной деятельности не соблюдались принципы публичности и состязательности¹².

Н.М. Коркунов писал, что в Российской империи: «Высшим органом административного судопроизводства является Правительствующий Сенат». Сенат выполнял контрольные функции за работой всех правительственных учреждений в стране. Также Правительствующий Сенат выполнял обязанности высшего органа административной юстиции¹³.

Значительное место в структуре Правительствующего Сената отводилось Первому департаменту. Именно Первый департамент занимался административно-судебными делами. В его функциональные обязанности входило рассмотрение жалоб граждан на деятельность органов государственного управления, решение споров между властными учреждениями.

Профессор С.А. Корфа отмечал некоторые недостатки в административном судопроизводстве Российской империи. В частности отмечал судебные задержки при разборе дел, отсутствие принципов гласности, публичности и состязательности в судебном процессе, а также слабую освещенность деятельности Первого департамента Правительствующего Сената среди широкой общественности¹⁴.

Российский правовед И.Т. Тарасов в 1887 году писал, что слабой стороной административного судопроизводства в Российской империи являлась его отдаленность от простого населения страны. Это было обусловлено организационной структурой административной юстиции.

Система органов административного судопроизводства состояла из двух уровней: центрального уровня (Правительствующий Сенат) и губернского уровня (губернские

¹¹ Алексеев И. Административное право. – М, 2017. – С. 34.

¹² Там же. – С. 34.

¹³ Филиппова И.А. Становление и развитие административного судопроизводства в России // Режим доступа: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=1611 (дата обращения 27.03.2017).

¹⁴ Там же.

присутствия). В организационной структуре административных судебных органов не были сформированы учреждения уездно-волостного уровня, которые бы напрямую были бы связаны с населением страны¹⁵.

Большое значение для становления административной юстиции в Российской империи имел «Проект преобразования учреждений губернского управления статс-секретаря Столыпина», которое П.А. Столыпин разработал в 1908 году.

Профессор С.А. Кроф писал, что в данном труде П.А. Столыпина вывел понятие «административной юстиции». Также в своем проекте автор предлагал программу по формированию системы органов административного судопроизводства уездно-волостного уровня. Данная реформа административной юстиции в Российской империи должна была оптимизировать работу, как губернских присутственных мест, так и Правительствующего Сената. Но из-за успешного покушения на жизнь П.А. Столыпина проект так и не был реализован¹⁶.

Следующим этапом преобразования органов административного судопроизводства в Российской империи стало принятие 30 мая 1917 г. Временным правительством закона, в котором регламентировался процесс формирования судов по административным делам. Данный закон гласил, что в каждый уезд в стране должен быть назначен административный судья, а в каждом губернском городе учреждались административные отделения при окружных судах¹⁷.

Дальнейший этап в становлении отечественной административной юстиции приходится на период после победы Великой Октябрьской революции 1917 году. Этот этап был зафиксирован в работах советских правоведов и в нормативных актах советского государства.

Молодое советское государство практически сразу с момента своего возникновения стало проводить реформы в области административной юстиции. Это было вызвано необходимостью построения новых органов государственного управления административно-командной модели, отличной от системы государственного

¹⁵ Филиппова И.А. Становление и развитие административного судопроизводства в России // Режим доступа: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=1611 (дата обращения 27.03.2017).

¹⁶ Там же

¹⁷ Там же.

управления в Российской империи. Новая система управления в советском государстве изначально была подвержена произволу чиновников на всех уровнях власти. На коррупцию и бюрократизм как порочные черты властного аппарата молодого советского государства указывали даже высшие должностные лица в стране В.И. Ленин, Л.Д. Троцкий, Г.Е. Зиновьев и др.

В сложный период становления нового государства точки зрения советских ученых-правоведов на институт административного судопроизводства различались от сознания его необходимости до полного его отрицания.

В 1921 году сотрудниками Московского института советского права, который работал при Московском государственном университете, был представлен проект декрета об административной юстиции РСФСР. В то же время появилась идея принятия Административного кодекса, одна из его глав которого должна была регламентировать процесс административного судопроизводства¹⁸.

О важности появления в советском государстве института административного судопроизводства говорили известные правоведы, например М.Д. Загряцков, А.Ф. Евтихийев, В.Л. Кобалевский. По мнению выдающегося ученого-административиста А.Ф. Евтихьева административная юстиция была важна для формирования правовой системы молодой страны¹⁹.

Другой ученый-административист В.Л. Кобалевский считал, что возникновение административной юстиции в Советском Союзе должно быть связано с работой таких учреждений, как Страховые Советы, жилищные комиссии, земельные судебные комиссии и т.д. Также необходимо отметить труд М.Д. Загряцкова «Административная юстиция и право жалобы», который внес заметный вклад в становление российской административной юстиции.

Профессор М.Д. Загряцков считал административное судопроизводство одним из центральных институтов, которые делали возможным построение правового государства в стране, т.е. главная задача, которую решала, по его мнению, административная юстиция была ликвидация незаконного акта административного органа.

¹⁸ Братановский С.Н. Административное право. - М, 2013. – С. 39.

¹⁹ Там же. – С. 39.

Профессор М.Д. Загряцков разделял властные органы, которые являлись начальными формами административного процесса, свойственные периоду становления молодого советского государства (например, советские земельные комиссии), и законченные формы административного процесса. Главным моментом административного процесса профессор М.Д. Загряцков считал административную жалобу или административный иск, который подавал гражданин на действия государственных чиновников. В тоже время гражданин должен был выступать в судебном процесс как истец.

Для М.Д. Загряцкова не имело особого значения тот факт, какой орган будет разбирать административный иск гражданина. По его мнению, это может быть специальный административный судебный орган, в состав которого может входить палата по административным спорам²⁰.

Но победило мнение оппонентов формирования в СССР административного судопроизводства.

Противником становления в 20-30-х годах административной юстиции были такие ученые-юристы, как Е.Б. Пашуканис и П.И. Стучка. Именно они, на официальном уровне, возглавили становление юридической науки в молодом советском государстве. Данного мнения также придерживались такие специалисты в области административного права, как А.С. Сухоплюев, М.С. Берцинский, К.Н. Носов, А.С. Турубинер. Главный довод оппонентов административного судопроизводства заключался в том, что в СССР существуют доверительные, товарищеские отношения между гражданином и аппаратом государственного управления. Такие взаимоотношения не нуждаются в судебном надзоре²¹.

Подобное мнение органично совпало с официальной коммунистической идеологией в стране, где на первый план выдвигались интересы государства, а не личности. Известный юрист Н.П. Карадже-Искров обратил внимание общественности на то, что в СССР человеческая личность не является чем-то самоценным. Каждый

²⁰ Братановский С.Н. Административное право. - М, 2013. – С. 40.

²¹ Филиппова И.А. Становление и развитие административного судопроизводства в России // Режим доступа: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=1611 (дата обращения 27.03.2017).

гражданин всего-навсего винтик большого механизма. Таким образом, государство вовсе не обязано ставить его права на первое место»²².

Другой известный административист К.Н. Носов последовательно придерживался критической точки зрения в отношении административной юстиции и считал, что если советский гражданин подает исковое заявление в суд по отношению к органам исполнительной власти, то данный гражданин автоматически выступает против советского государства²³.

Но, если в 20-е годы XX века административное судопроизводство в целом отрицалось в СССР, все же некоторые его элементы функционировали в советских судебных органах. Например, Положением о государственном нотариате, которое было утверждено декретом СНК РСФСР от 04.10.1922 г.²⁴ регламентировался судебный порядок обжалования действий нотариусов. Подобные жалобы граждан изучались президиумами народных судов.

В 1936 году в СССР была принята Конституция СССР 1936 г.²⁵ На базе основного закон было принято «Положение о Выборах в Верховный Совет СССР». Ст. 16-19 данного Положения регламентировали процедуру обжалования неправильностей в списках избирателей, например, не включение в список избирателей, исключение из списка избирателей, исключение фамилии, имени, отчества, неправильное включение в список. Обязанности по разрешению спорных вопросов были возложены на исполкомы местного Совета депутатов трудящихся. Если же учреждение первой инстанции не решало возникшего спора, то далее граждане могли обратиться в народный суд. В ходе открытого судебного процесса принималось решение суда, которое было окончательным²⁶.

В 30-50-е годы в СССР существовала административная форма рассмотрения жалоб граждан на работу государственных чиновников. Основная часть претензий

²² Филиппова И.А. Становление и развитие административного судопроизводства в России // Режим доступа: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=1611 (дата обращения 27.03.2017).

²³ Там же

²⁴ Декрет СНК РСФСР от 04.10.1922 «Положение о государственном нотариате» // СУ РСФСР. – 1922. - N 63. - ст. 807 (Утратил силу).

²⁵ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. - N 283 (Утратил силу).

²⁶ Россинский Б.В. Административное право. - М., 2009. – С. 63.

изучалась такими органами исполнительной власти, как министерства, ведомства, исполкомы, руководители организаций. Кроме того, существовал параллельный орган контроля - партийные комитеты на всех уровнях власти.

Тем не менее, вплоть до середины 60-х годов XX века в СССР было непризнание элементов административного судопроизводства. Например, статья в Большой советской энциклопедии 1949 года, которая освещала понятие административной юстиции, провозглашала, что в советском государстве не существуют административного судопроизводства. В соответствии с нормами советского права соблюдение законодательства органами советской власти обеспечивалось контрольными процедурами за ними со стороны министерства государственного контроля и специальных инспекций. Кроме того, советские граждане имели право жаловаться на работу государственных должностных лиц в вышестоящие органы управления или в прокуратуру»²⁷.

Изменения произошли в период после смерти И.В. Сталина и назначения на должность Первого секретаря ЦК КПСС Н.С. Хрущева. В этот исторический период количество жалоб советских на работу органов исполнительной власти многократно выросло. В стране необходимо было решить проблему по обеспечению соблюдения нормативных актов государственными органами управления. И решить эту проблему только средствами контрольной функции было практически невозможно.

Этот факт подтверждает принятие в СССР нескольких нормативных актов, которые должны бы регламентировать процедуры административного процесса. Например, был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21.06.1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»²⁸. В нем предоставлялась возможность всем юридическим и физическим лицам, подвергнутым штрафу в административном порядке, обжаловать такое постановление в народном суде по месту жительства.

²⁷ Россинский Б.В. Административное право. - М., 2009. – С. 63.

²⁸ Указ Президиума ВС СССР от 21.06.1961 «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» // Ведомости ВС СССР. – 1961. - N 35. - ст. 368 (Утратил силу).

Еще одним важным шагом в развитии административного судопроизводства в СССР стало принятие Гражданского процессуального кодекса РСФСР²⁹.

Утверждение формирования института административной юстиции в СССР проходило не только в практическом плане, но и в теоретическом. В трудах таких советских административистов, как Салищева, В.И. Ремнев, Д.М. Чечот и др., постоянно высказывалось мнение в поддержку данной концепции. К примеру, Н.Г. Салищев в своей работе под названием «Административный процесс в СССР», доказывал, что административный процесс может успешно проходить в условиях советского государства. Именно после выхода в печать монографии «Административный процесс в СССР» термин «административная юстиция» был восстановлен и постоянно использовался правоведами в положительном контексте.

Кроме труда Н.Г. Салищева, реабилитация института административного судопроизводства была осуществлена в монографиях известного правоведа В.И. Ремнева. Эти монографии назывались «Право жалобы» и «Социалистическая законность в государственном управлении». В своих работах В.И. Ремнев, соглашаясь с мнением Н.Г. Салищева, доказывал, что существование в советском правовом поле административных и судебных процедур по рассмотрению обращений граждан с жалобами на действие (бездействие) органов исполнительной власти создают институт административной юстиции. Но не высокую эффективность функционирования данного института он обуславливал отсутствием специализированных институтов. Поэтому Н.Г. Салищев считал необходимым создать в советском государстве народные (общие) суды по рассмотрению административных дел³⁰.

В рамках данного исследования также необходимо отметить работу советского ученого-правоведа Д.М. Чечота «Административная юстиция». В ней автор отмечал важность существования процедур административной юстиции для успешной реализации таких принципов права, как справедливость и законность в деятельности учреждений советской власти. В своем труде Д.М. Чечота писал, что нормативное

²⁹ Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11.06.1964) (ред. от 31.12.2002) // Ведомости ВС РСФСР. – 1964. - N 24. - ст. 407 (Утратил силу).

³⁰ Филиппова И.А. Становление и развитие административного судопроизводства в России // Режим доступа: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=1611 (дата обращения 27.03.2017).

регулирование судебного производства по обращениям граждан с жалобами на работу органов исполнительной власти в СССР вполне достаточно. Эта точка зрения дискуссионна. Но утверждение Д.М. Чечоты по поводу важности функционирования в правовом поле советского государства института административной юстиции, говорит о том, что концепцию административного процесса поддерживают не только административисты, но специалисты других отраслей права³¹.

В 70-80 е годы XX века в СССР случились существенные преобразования в государственной регламентации института административной юстиции. Например, ч. 2 ст. 58 Конституции СССР, которая была принята 1977 году³² закрепляла право советских граждан обжаловать деятельность органов управления в суде.

В 1980 году были изданы «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях»³³. Они внесли значительный вклад в становлении административного процесса в стране. Чуть позже был принят Кодекс РСФСР об административных правонарушениях³⁴, который зафиксировал возможность советских граждан обращаться в судебные органы с жалобами на деятельность исполнительной власти и суд стал иметь возможность своим решением по данному иску взыскивать с исполнительных органов и их администрации.

На современном этапе в стране прошли значительные изменения в судебной системе, в том числе и в сфере административной юстиции. Об этом свидетельствует принятие таких нормативных актов, как Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и др.

Принятый Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации является собранием принципов и правил, которые определяют порядок привлечения к административной ответственности юридических и физических лиц.

³¹ Филиппова И.А. Становление и развитие административного судопроизводства в России // Режим доступа: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=1611 (дата обращения 27.03.2017).

³² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Ведомости ВС СССР. – 1977. - N 41. - ст. 617 (Утратил силу).

³³ «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях» (приняты ВС СССР 23.10.1980) // Ведомости ВС СССР. – 1980. - N 44. - ст. 909 (Утратил силу).

³⁴ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) (ред. от 20.03.2001) // Ведомости ВС РСФСР. – 1984. - N 27. - ст. 909 (Утратил силу).

В КоАП РФ заложены общие положения, совокупность административных правонарушений, показаны учреждения, которые могут рассматривать административные дела. Конкретные главы регламентируют процедуру судебного разбирательства по делам об административных правонарушениях, а также процедуры исполнения и пересмотра судебных решений.

В главе 1 КоАП РФ показаны общие положения, там ставятся задачи нормативных актов об административных правонарушениях, раскрываются такие понятия, как «правонарушение», «административная ответственность», «наказание».

В 2015 году в Российской Федерации вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Дискуссионность понимания современного административного процесса, его структуры обуславливают сложность понимания современного административного процессуального права как отрасли российского процессуального права. К сожалению, в КАС РФ не определяются и даже не используются понятия «административный процесс» и «административное производство», а только раскрывается процедура административного судопроизводства.

Резюмируя, можно сделать вывод, что административный процесс прошел длительный путь в своем историческом развитии.

1.2 Понятие «административный процесс» в российской административно-правовой науке, его соотношение с понятием «административное производство»

Административное право регламентирует процесс функционирования органов государственной власти, при этом привлекает в данный процесс большое количество физических лиц и юридических лиц.

Практическое применение правовых актов влечет возникновение различных юридических противоречий. Юридические противоречия оказывают влияние на текущий административный процесс.

Известный правовед Ю.А. Тихомиров указывает на необходимость разграничить систему административного права и систему административно-процессуального

законодательства. По его мнению, эти две системы имеют много общего – цели, принципы, источники, структуру. Но также имеют и важные отличительные моменты. Система административного права является концептуально-нормативной основой системы законодательства. Административно-процессуальное законодательство является структурно упорядоченным массивом существующих административно-правовых актов³⁵.

На сегодняшний день проблема определения понятия «административный процесс» в теории российского права остается не решенной ни в теоретическом, ни в законодательном, ни других юридических вариантах. В XX веке среди многих отечественных правоведов возник непрекращающийся спор по этому вопросу.

В правовых исследованиях определяют несколько периодов изучения данного феномена права. Первый период возник до Великой Октябрьской революции. Такие дореволюционные правоведы, как В.М. Гессен, С.А. Корф, Н.М. Коркунов и другие доказывали потребность его оптимизации, например, посредством создания системы органов административной юстиции.

Позже в период существования советского государства такие правоведы, как С.С. Студеникин, Г.И. Петров, Ц.А. Ямпольская, И.А. Галаган, и другие отвергали потребность в таких специальных органах.

В 60-х-70-х гг. XX столетия возникли новые глубокие теоретические труды в области административного права, авторами которых стали Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, В.М. Манохина, А.Е. Лунева, Ю.М. Козлова, А.П. Шергина, А.П. Коренева, Д.Н. Бахраха и другие. В данных трудах были показаны две концепции, раскрывающие эту проблему.

В начале XXI столетия возникли новые изыскания в области административного права, авторами которых стали И.Ш. Килясханова, Е.Г. Лукьяновой, С.И. Махиной, М.Я. Масленникова, И.В. Пановой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова и другие.

Тем не менее, сегодня до сих пор не были «легализованы» понятия «административный процесс» (официальное признание), ни «суверенизация» понятия «административный процесс» (приобретение самостоятельного статуса) в отрасли

³⁵ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. - М, 2005. – С. 523.

административно-процессуального права. Правоведы так не выработали общего мнения по данному вопросу.

Резюмируя действующие экспертные мнения по проблеме определения понятия «административный процесс», мы выделили несколько основных подходов.

Во-первых, с точки зрения Сорокина В.Д., административный процесс - это функционирование органов власти по решению всех категорий индивидуальных юридических дел, которые входят в их компетенцию, как объединенные с решение конфликтных ситуаций, так и не объединенных. Данная точка зрения поддерживает широкое понимание административного процесса. Это так называемая управленческая концепция³⁶.

Известный советский правовед С.С. Студеникин также понимал административный процесс в «широком смысле». С.С. Студеникин считал, что «исполнительно-распорядительная деятельность проходит при соблюдении конкретных процессуальных правил. Совокупность процессуальных правил и составляет административный процесс»³⁷.

Во-вторых, с точки зрения Д.Н. Бахраха административный процесс - это работа органов публичной власти и судебных органов по разрешению подведомственных им конкретных юридических дел, возникающих из административно-правовых споров и административных правонарушений. Это так называемое узкое, юрисдикционное понимание административного процесса³⁸.

В частности Д.Н. Бахрах считает, что административный процесс находится рядом с уголовным процессом, гражданским процессом, законодательным процессом, бюджетным процессом.

Д.Н. Бахрах считает, что административный процесс: а) является одним из направлений деятельности исполнительных властных органов. В том числе это судебные органы, в момент рассмотрения ими дел об административных проступках. А также это органы прокуратуры; б) обращен на решение узких управленческих задач,

³⁶ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. - СПб, 2008. - С. 203.

³⁷ Стахов А.И. Понятие, предмет и система административно-процессуального права в современной России // Мониторинг правоприменения. - 2014. - № 2. - С. 58.

³⁸ Масленников М.Я. Административно-процессуальное право - реальная правовая отрасль // Административное право и процесс. - 2012. - № 3. - С. 25.

направленных на получение юридических результатов; в) регламентируется правовыми нормами административного права³⁹.

В-третьих, по мнению Россинского Б.В., административный процесс - это функционирование только судебных органов по разрешению дел, возникающих из административных правоотношений. Ученый-правовед, считает, что административный процесс относится только к административному судопроизводству (юстиционное, судебное понимание административного процесса)⁴⁰.

Верным является именно широкий подход к пониманию административного процесса, основателем которого в отечественной науке полагается профессор В.Д. Сорокин.

В исследованиях профессор В.Д. Собыла была заложена основа управленческой концепции административного процесса. Этот подход остался неизменным и является фундаментом для противостояния с юрисдикционным подходом и юстиционным подходом к пониманию рассматриваемого процесса.

Профессор В.Д. Сорокин критиковал юрисдикционный подход к административному процессу. Он заявлял, что эта концепция не берет во внимание того факта, что административный процесс возникает не от объединения гражданского процесса и уголовного процесса, отражающих только содержание и особенности судебных органов. Он считал, что административный процесс взаимодействует с государственными органами управления⁴¹.

По мнению профессора В.Д. Сорокина административное судопроизводство не является административным процессом, так как исполняется судебными органами, а не государственными органами управления⁴².

Соглашаясь с точкой зрения профессора В.Д. Сорокина относительно его трактовки понятия административного процесса, предоставим некоторые доводы в поддержку его позиции. Ответим на вопрос, почему неверно сужать административный

³⁹ Бахрах Д.Н. Административное право России. - М., 2015. - С. 466.

⁴⁰ Россинский Б.В. Административное право. - М, 2009. - С. 45.

⁴¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. - СПб, 2008. - С. 218.

⁴² Там же. - С. 219.

процесс только к функционированию администраций в сфере разрешения административно-правовых споров и (или) дел об административных правонарушениях?

Последователи узкой, юрисдикционной концепции определения административного процесса в подтверждении своей точки зрения говорят о том, что в основе появления административного процесса лежит спор, конфликт интересов. Они аргументируют тем, что в административном процессе существует, по меньшей мере, две стороны конфликта и присутствует судья, который решает этот спор. Такая точка зрения несостоятельна, так как:

1. Сужение понятия административного процесса только до работы судебных органов по решению юридических споров является натянутым и объясняется тем, что в советском государстве в системе советского права фактически отсутствовало административное судопроизводство, и сложился стереотип о том, что существует только гражданское судопроизводство и уголовное судопроизводство.

Если толковать слово «процесс» шире - как систему преемственных действий, которые направлены на получение конкретного результата, то к административному процессу также можно отнести всякую регламентируемую нормами административного права деятельность полномочных правоприменительных органов, которые решают любые виды спорных юридических дел.

В этом случае определение «административный процесс» должно включать и такие виды административно-правовой деятельности, как государственная регистрация, выдача лицензий и разрешений, принятие в гражданство, предоставление земельных участков и т.п. Все перечисленные виды административной деятельности осуществляются в целях разрешения индивидуальных юридических дел и характеризуются стадийностью, т.е. обладают признаками юридического процесса.

Например, деятельность по проведению процедур государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, которую проводит Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, регламентируется Федеральным законом от 21.07.1997 N 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое

имущество и сделок с ним»⁴³. Эта деятельность разбита на стадии: регистрация поступивших документов; правовая экспертиза полученного пакета документов; внесение записей в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним; совершение надписей на правоустанавливающих документах и выдача удостоверений о произведенной государственной регистрации прав. В целом деятельность по проведению процедур государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним составляет юридический процесс, итогом которого становится решение конкретного регистрационного дела⁴⁴.

Приведем другой пример. Деятельность по предоставлению земельного участка для строительства объекта капитального строительства физическому или юридическому лицу осуществляет компетентный орган исполнительной власти. Данная деятельность регламентируется Земельным кодексом Российской Федерации⁴⁵. Эта деятельность состоит из нескольких этапов: выбор земельного участка и принятие решения о предварительном согласовании места размещения объекта; выполнение в отношении выбранного земельного участка кадастровых работ, осуществление его государственного кадастрового учета. Поэтому деятельность по предоставлению физическому или юридическому лицу земельного участка для строительства объекта капитального строительства также является юридическим процессом, результатом которого является принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства⁴⁶.

2. Но можно обратить внимание на деятельность судебных органов, которые рассматривают некоторые категории бесспорных юридических дел. К таким делам относятся дела особого производства. Например, это дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение - в них участвует лишь одна сторона - заявитель,

⁴³ Федеральный закон от 21.07.1997 N 122-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1997. - N 30. - ст. 3594.

⁴⁴ Грачев Н.И. К вопросу о концептуальном понимании административного процесса // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. – 2014. - № 1. – С. 81.

⁴⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2001. - N 44. - ст. 4147.

⁴⁶ Грачев Н.И. К вопросу о концептуальном понимании административного процесса // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. – 2014. - № 1. – С. 81.

заинтересованный в установлении определенного юридического факта. Разве производство по таким делам не является административным процессом?

Приведем другой пример бесспорных юридических дел. Нет спора при рассмотрении судом дел, связанных с исполнением судебных актов, конкретно о приостановлении и прекращении исполнительного производства, об отсрочке или рассрочке исполнения судебного акта. Также нет спора при разрешении дел в порядке искового производства. Например, когда ответчик признает иск и согласен с требованием истца в полном объеме.

При узкой трактовке административного процесса можно согласиться, что и производство по делу об административном правонарушении не является административным процессом, поскольку в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях стороной в этом производстве выступает только лицо, привлекаемое к административной ответственности. Сторона обвинения в данном производстве в процессуально-правовом смысле отсутствует. Но, в то же время, большинство правоведов производство по делам об административных правонарушениях, которое в том числе проходит в судебном порядке определяют к административному процессу.

Все представленные примеры доказывают тот факт, что существование юридического спора и двух спорящих сторон еще не делает их неизменным признаком юридического, то есть административного процесса⁴⁷.

Ответим на следующий вопрос. Почему нельзя приравнивать административный процесс к административному судопроизводству?

Ученые-правоведы, которые придерживаются юстиционной концепции административного процесса соотносят административный процесс с административным судопроизводством, а деятельность органов исполнительной власти по решению подведомственных им административных дел, в т.ч. споров и дел об административных правонарушениях, административным процессом не признают. Те

⁴⁷ Есенова В.П. Административный процесс: современная теория и практика // Управленческое консультирование. – 2012. - № 1. – С. 39.

доказательства, которые приводятся в защиту судебной концепции административного процесса нельзя признать состоятельными. Обоснуем наши выводы.

1. Когда рассматриваются доводы ученых, представляющих узкую трактовку административного процесса, то появляется следующий вопрос: каково же принципиальное отличие разрешения споров, возникающих из административных правоотношений, судом от разрешения тех же споров органами исполнительной власти?

В частности, Федеральная антимонопольная служба России и ее структурные подразделения в регионах страны изучают административных дела, которые были возбуждены по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, антимонопольного законодательства, законодательства о закупках товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд. Федеральный орган исполнительной власти по селекционным достижениям решает споры по защите нарушенных интеллектуальных прав на селекционные достижения. Палата по патентным спорам изучает споры, которые связаны с регистрацией товарных знаков, знаков обслуживания и наименования мест происхождения товаров.

Нормы, изложенные в законодательных актах в сфере административного права, регламентируют процесс рассмотрения компетентными органами исполнительной власти подведомственных им споров. Этот процесс в основном сравним с аналогичной процедурой судебного разрешения административных дел, которые возникают из административных или иных публичных правоотношений.

Таким образом, компетентные органы исполнительной власти можно причислить к мнимым судебными органами административной юстиции. Возникает вопрос, почему работа управляющих органов власти по решению административных споров не является административным процессом, а подобная работа судебных органов признается административным процессом? Теоретики административного права обоснованных доводов на поставленную проблему пока не предоставляют.

2. По логике размышлений ученых-административистов, если процедура разрешения дела об административном правонарушении в ходе арбитражного процесса в соответствии нормами Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, то ее можно назвать административным процессом. Но разрешение дела об

административном правонарушении в рамках административного производства компетентными органами исполнительной власти, в соответствии с нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, назвать административным процессом нельзя.

3. Необходимо отметить, что голословно приравнивать административный процесс только к процедуре разрешения юридических споров и дел о правонарушениях. В рамках административного судопроизводства рассматриваются дела об оспаривании действий (бездействия) и нормативных документов чиновников органов исполнительной власти и административных дел о публичных правонарушениях. Поэтому определения «административный процесс» и «административное судопроизводство» просто не идентичны по объему.

4. Иллюзорность сопоставить определения «административный процесс» и «административное судопроизводство» исходит из точного смысла этих понятий. Дословно административный процесс - это процесс управления. Но в обязанности судебных органов не входит управленческая деятельность, в ходе судебного процесса разрешаются дела, которые возникли из административных, т.е. управленческих, отношений. Таким образом, процесс разрешения в судебных органах подобных дел нельзя назвать административным.

5. Существующие нормативные акты в административном праве в РФ не позволяют уравнивать определения «административный процесс» и «административное судопроизводство». Например, в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации административно-процессуальное законодательство зачислено к совокупному ведению Российской Федерации и ее субъектов, в то время как проблемы судостроительства и судопроизводства в соответствии п. «а», «в», «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации зачислены к исключительному ведению Российской Федерации. Из буквального толкования перечисленных норм Конституции Российской Федерации можно сделать вывод, что если бы федеральный законодатель понимал под административно-процессуальным законодательством только законодательство, регламентирующее систему функционирования административного судопроизводства, то это законодательство относилось бы только к ведению Российской Федерации. Но то,

что Конституция Российской Федерации относит административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации означает, что в него включаются законодательные нормы, регламентирующие, в том числе и административно-процессуальную деятельность административно-публичных органов власти, которая может осуществляться и на уровне субъектов Российской Федерации⁴⁸.

Таким образом, по нашему мнению, определения «административный процесс» и «административное судопроизводство» находятся на разных ступенях. Эти два определения, несомненно, связаны друг с другом, но означают неодинаковые виды правоприменительного юридического процесса. Административный процесс является отдельным видом правоприменительного процесса, который включает работу несудебных органов власти, т.е. чиновников управленческого аппарата, в обязанности которых входит решение подведомственных им административных дел как спорного, так и не спорного характера.

В настоящее время с учетом вступившего в действие КАС РФ под административным судопроизводством понимается порядок защиты в судах общей юрисдикции прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от неправомерных решений и действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений (ст. 1 КАС РФ).

Поэтому, административное судопроизводство является видом судебного процесса, которое представляет собой работу судов общей юрисдикции и работу арбитражных судов, в компетенцию которых входит рассмотрение дел, возникших из административных или иных частных правоотношений, возникающих в рамках

⁴⁸ Николаева Л.А. Административная юстиция и административное судопроизводство. Зарубежный опыт и российские традиции. - СПб, 2004. - С. 97.

разрешения органами исполнительной власти конкретных административных дел в ходе административного процесса.

Для достижения целей административного судопроизводства на законодательном уровне определены следующие задачи административного процесса (ст. 3 КАС РФ): 1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений; 2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; 3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; 4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Не менее важным является определение функций административного судопроизводства в судах общей юрисдикции. Если цели и задачи устанавливаются на законодательном уровне, то функции – явление чисто теоретическое.

Итак, в отечественном административном праве имеется несколько мнений на данную проблему. Административист Ю.Н. Старилова указывает, что административное судопроизводство выполняет такие функции как: 1) защита интересов физических и юридических лиц в суде от неправомерных действий (бездействий) чиновников и служащих органов государственного управления; 2) административная юстиция за нормотворчеством чиновников и служащих органов государственного управления⁴⁹.

То есть, административное судопроизводство выполняет такие виды процессуальной деятельности, как: 1) пересмотр административных дел в ходе административной юстиции, которые были созданы чиновниками и служащими органов исполнительной власти в ходе административного делопроизводства, являющегося элементом административного процесса; 2) разрешение в порядке непосредственного судебного правоприменения в рамках возбуждаемых судебных дел административных

⁴⁹ Есенова В.П. Административный процесс: современная теория и практика // Управленческое консультирование. – 2012. - № 1. – С. 40.

дел, возбужденных административно-публичными органами (их должностными лицами) и переданных ими в суды⁵⁰.

Разделение процессуальной деятельности судебных органов в ходе административного производства на два вида позволяет разделить и административное судопроизводство на два вида, которые возникают.

1. При обжаловании решений или нормативных актов органов исполнительной власти, которые были приняты в ходе административного процесса подведомственных им административных дел.

2. При решении судебными органами вопросов о применении к юридическим или физическим лицам административных наказаний или иных мер административно-правового характера за совершение ими административных правонарушений. Это может быть установление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, аннулирование лицензий и другие. Данные судебные дела изучаются на основании административных дел, которые были возбуждены правомочными органами исполнительной власти в ходе административного процесса и после появившихся обращений органов исполнительной власти в судебные органы⁵¹.

Отличительные черты между административным процессом и административным судопроизводством проявляются в характере разрешаемых ими административных дел.

Должностные лица органов исполнительной власти в ходе осуществления процедур административного производства в рамках административного процесса принимают решения по текущим административным делам, выполняя свои функциональные обязанности. Эти решения могут быть оспорены в судебных органах власти физическими и юридическими лицами в рамках судебного дела. Такие дела поступают в суд уже после возбуждения их органами исполнительной власти. После поступления такого дела в суд последний возбуждает новое дело, но отнюдь не административное, а дело, возникшее из административного дела, возбужденного либо частично или полностью разрешенного органом исполнительной власти в ходе

⁵⁰ Кононов П.И. Административный процесс и административное судопроизводство: дискуссионные вопросы понимания и соотношения // Административное право и процесс. – 2014. - № 3. - С. 45.

⁵¹ Там же. - С. 45.

административного процесса. Именно это дело разрешает суд, а не первичное административное дело.

Данный вывод базируется на нормах Гражданского процессуального кодекса РФ (подраздел III раздел II) и нормах Арбитражного процессуального кодекса РФ (раздел III). В соответствии с данными нормами при поступлении в суды общей юрисдикции и в арбитражные суды заявлений по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, возбуждаются соответствующие судебные производства. Судебные органы не являются субъектом административно-процессуальных отношений, возникших в ходе разрешения административного дела органами исполнительной власти. Суд в ходе административного судопроизводства и в рамках возбуждаемого и рассматриваемого им судебного дела лишь проверяет законность разрешения указанного административного дела либо завершает его разрешение.

Итак, административный процесс – это отдельное направление правовой деятельности органов исполнительной власти, в рамках которой должностные лица выполняют возложенные на них должностные обязанности по разрешению административных дел. Административное судопроизводство – это порядок разрешения административных дел судебными органами РФ на основе нормативных правовых актов и состоящих из нескольких следующих друг за другом стадий, которые соединены между собой процессуальными действиями.

Но, даже учитывая существующие отличия между этими двумя юридическими процессами, нельзя противопоставлять их друг другу. Административный процесс и административное судопроизводство взаимодополняются и этим повышают вероятность строго соблюдения правовых норм в деятельности должностных лиц и государственных учреждений.

Подводя итог первой главы магистерского исследования, отметим следующее. В России институт административной юстиции начал функционировать, начиная с XVI века. Именно в этот период в стране были учреждены Челобитные приказы. Институт административной юстиции был тесно связан с органами государственного управления. В дореволюционной России неоднократно были предприняты попытки реформирования института административной юстиции. В частности в ходе реформы государственного

управления П.А. Столыпин пытался передать контрольные функции за деятельностью органов исполнительной власти органам судебной власти. Но подобные начинания так и не были осуществлены.

В советское время институт административной юстиции отличался двойственностью. В 30-40-е годы XX века советское государство не считало возможным официально признавать существование административной юстиции в стране. Но, одновременно, в СССР функционировали отдельные комитеты, которые разбирали жалобы юридических лиц на действия чиновников. Изменения начали происходить с эпоху, когда Н.С. Хрущев стал Первым секретарем ЦК КПСС. В это время советские граждане получили право обжаловать в суде решения органов исполнительной власти. Данные нововведения регламентировались нормами Конституции 1977 г., Гражданского процессуального кодекса и других законодательных актов.

Важные перемены в развитии института административной юстиции случились после распада СССР и в период образования Российской Федерации. Были приняты такие новые источники права, как Конституция РФ 1993 г., Закон РФ от 27.04.93 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», в которых появился принцип «всеобщности обжалования».

В данное время в Российской Федерации существуют такие же элементы административной юстиции, как и в эпоху советской власти. Например, жалобы на действия должностных лиц органов исполнительной власти могут быть рассмотрены и в ходе административного производства, и в ходе судебного производства; споры разрешаются судами общей юрисдикции; порядок рассмотрения дел регламентируется нормами ГПК РФ, КоАП РФ и КАС РФ.

Отечественные административисты, начиная еще с 60-х годов XX века, ведут полемику о понятии, сущности и структуре административного процесса. Все существующие мнения на эту тему можно к трем подходам.

Во-первых, административный процесс - это функционирование органов власти по решению подведомственных им всех категорий индивидуальных юридических дел, как связанных, так и не связанных с разрешением споров и конфликтов. Данная точка

зрения поддерживает широкое понимание административного процесса. Это так называемая управленческая концепция

Во-вторых, административный процесс – это работа органов публичной власти и судебных органов по разрешению подведомственных им индивидуальных юридических дел, возникающих из административно-правовых споров и административных правонарушений. Это так называемое узкое, юрисдикционное понимание административного процесса.

В-третьих, административный процесс - это функционирование только судебных органов по разрешению дел, возникающих из административных правоотношений. Ученый-правовед, считает, что административный процесс относится только к административному судопроизводству (юстиционное, судебное понимание административного процесса).

Мы считаем, что верным является первый, широкий подход к пониманию административного процесса.

Итак. Административный процесс – это отдельное направление правовой деятельности органов исполнительной власти, в рамках которой должностные лица выполняют возложенные на них должностные обязанности по разрешению административных дел. Административное судопроизводство – это порядок разрешения административных дел судебными органами РФ на основе нормативных правовых актов и состоящих из нескольких следующих друг за другом стадий, которые соединены между собой процессуальными действиями.

Но, даже учитывая существующие отличия между этими двумя юридическими процессам, нельзя противопоставлять их друг другу. Административный процесс и административное судопроизводство взаимодополняются и этим повышают вероятность строго соблюдения правовых норм в деятельности должностных лиц и государственных учреждений.

2 Характеристика функционирования административных производств как структурных элементов административного процесса

2.1 Особенности функционирования регулятивного производства административного процесса

Среди российских ученых-административистов существуют разногласия на структуру административного процесса. В теории административного права имеют место две точки зрения на этот вопрос.

Во-первых, такие ученые, как П.И. Кононов, Д.Н. Бахрах, И.В. Панова и другие считают, что в состав административного процесса входят самостоятельные виды административного процесса. К примеру, Д.Н. Бахрах, И.В. Панова определяют три вида самостоятельных административных процессов. Это:

- 1) правотворческий административный процесс, в рамках которого компетентные органы принимают нормативные административные акты;
- 2) правонаделительный административный процесс, в рамках которого компетентные органы занимаются работой по принятию правоприменительных нормативных актов;
- 3) юрисдикционный административный процесс, в рамках которого компетентные органы разрешают возникшие споры и применяют меры административного принуждения и дисциплинарного принуждения⁵².

Еще один административист П.И. Кононов считает, что в состав административного процесса входят несколько другие три вида самостоятельных административных процессов:

- 1) распорядительный административный процесс, в рамках которого граждане и организации могут реализовать свои права и обязанности, которые им предоставляет законодательство РФ;

⁵² Бахрах Д.Н. Административное право России - М, 2015. – С. 411.

2) принудительный административный процесс, в рамках которого обеспечивается принуждение граждан и организаций исполнять и соблюдать правила, прописанные в законодательстве РФ;

3) защитный административный процесс, в рамках которого обеспечивается защита прав граждан и организаций в административном порядке, в соответствии с законодательством РФ⁵³.

Далее указанные ученые-административисты разделяют самостоятельные виды административных процессов на отдельные административные производства. При этом Д.Н. Бахрах и И.В. Панова не предоставляет окончательного списка административных производств. П.И. Кононов указывает в составе разработанных им трех отдельных административных процессов 13 административных производств.

Во-вторых, такие ученые, как В.Д. Сорокин, Ю.В. Кивич, А.П. Коренев, Ю.М. Козлов и другие считают, что в состав административного процесса входят административные производства.

Ученый-административист В.Д. Сорокин показывает в составе административного процесса девять видов административных производств, которые он соединяет в три группы: во-первых, группа правотворческих производств, во-вторых, группа правонаделительных производств, в-третьих, группа правоохранительных производств⁵⁴.

В исследовании мы будем придерживаться точки зрения В.Д. Сорокина, в которой определяется, что существует единый административный процесс, разделенный на отдельные виды административные производств. В рамках данных производств компетентные органы управления разрешают отдельные категории индивидуальных административных дел.

По вопросу определения понятия административное производство существует несколько мнений.

Во-первых, административное производство – это группа нормативных актов, которая регламентирует процесс управленческой деятельности.

⁵³ Кононов П.И. Административный процесс и административное судопроизводство: дискуссионные вопросы понимания и соотношения // Административное право и процесс. – 2014. - № 3. - С. 45.

⁵⁴ Там же. – С. 244.

Во-вторых, административным производством является законодательно регламентированные правила проведения процессуальных действий, которые обеспечивают правомерное урегулирование конкретных административных дел, рассматривающий какой-либо предмет.

В-третьих, административное производство – это отдельный вид административной деятельности, которая регулирует дела определенной категории на основе общих и специальных нормативных актов⁵⁵.

С нашей точки зрения, верной является третья точка зрения. Это обусловлено тем, что административное производство можно охарактеризовать как элемент управленческой деятельности компетентных органов исполнительной власти по урегулированию конкретных административных дел.

Далее определим критерии, по которым в составе административного процесса можно выделить административные производства, как особые виды управленческой деятельности компетентных органов исполнительной власти органов.

В теории административного права отдельные ученые к такому критерию относят содержание конкретных административных дел, которые регулируются в ходе административного процесса⁵⁶.

Другие ученые в качестве критериев выделения административных производств в составе административного процесса называют как содержание административных дел, так и процессуальные особенности их разрешения⁵⁷.

По нашему мнению, в составе административного процесса можно выделить отдельные группы административных производств. В свою очередь, каждая отдельная группа административных производств может включать соответствующие их виды.

Категория административных дел может быть признаком выделения определенных групп административных производств в составе административного процесса.

⁵⁵ Есенова В.П. Административный процесс: современная теория и практика// Управленческое консультирование. – 2012. - № 1. – С. 39.

⁵⁶ Там же. – С. 39.

⁵⁷ Там же. – С. 40.

Это группа похожих по смыслу самостоятельных юридических дел, которые разрешаются компетентными органами исполнительной власти в соответствии с возложенными на них обязанностями. В частности, это может быть группа дел о предоставлении субъективных юридических прав или группа дел о применении мер административного принуждения и другие.

Определим критерии разделения административных производств на виды:

1) применяемые компетентными органами исполнительной власти специальные методы и способы урегулирования конкретных административных дел в соответствии с законодательством РФ. Например, методы контроля, административного принуждения, распорядительства, удостоверения каких-либо фактов, разрешения.

2) регламентированный нормами административного права, специальный порядок рассмотрения соответствующей категории конкретных административных дел⁵⁸.

Соединив эти критерии, можно получить довольно точный перечень групп административных производств в составе административного процесса и точный список видов административных производств в этих группах.

Используя выдвинутые критерии разделения административных производств на виды, определим состав административного процесса. Прежде определим группы административных производств, а затем - виды административных производств.

В составе административного процесса категория индивидуальных административных дел может быть использована как признак определения отдельных групп административных производств. Для того, чтобы выделить группы административных производств сначала обозначим категории конкретных административных дел, которые решаются при осуществлении административного процесса.

⁵⁸ Грачев Н.И. К вопросу о концептуальном понимании административного процесса // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. – 2014. - № 1. – С. 81.

В составе административного процесса определим четыре группы административных производств: во-первых, группа регулятивного производства административного процесса, во-вторых, группа наблюдательного производства административного процесса, в-третьих, группа принудительного производства административного процесса, в-четвертых, группа защитного производства административного процесса⁵⁹.

Охарактеризуем все четыре группы административных дел и рассмотрим виды производств, которые включены в эти группы.

Регулятивные производства административного процесса.

Регулятивные производства административного процесса - это работа соответствующих административных органов по решению административно-регулятивных дел, которые входят в их компетенцию. Процедура решения административно-регулятивных дел регламентируется нормативными актами РФ⁶⁰.

В группу регулятивных производств административного процесса входят такие виды производств, как:

Во-первых, правопредоставительное административное производство. Оно заключается в работе органов исполнительной власти по предоставлению физическим и юридическим лицам специальных субъективных прав или правового статуса посредством издания (принятия) соответствующего индивидуального административно-правового акта в форме приказа, распоряжения, решения и другое. В рамках правопредоставительного административного производства решаются, например, конкретных административные дела о назначении пенсий и пособий гражданам, о предоставлении земельных участков, о приеме в гражданство РФ и о выходе из гражданства РФ, о предоставлении права на отсрочку или рассрочку уплаты налога и другие.

⁵⁹ Грачев Н.И. К вопросу о концептуальном понимании административного процесса // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. – 2014. - № 1. – С. 82.

⁶⁰ Головки В.В. Развитие административного процесса: проблемы и перспективы // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2006. - № 5. – С. 72.

Правопредоставительное административное производство как вид регулятивного производства административного процесса было показано в научных трудах таких административистов, как Д.В. Осинцев и П.И. Кононов.

Правопредоставительное административное производство возбуждается на основании соответствующих заявлений (заявок, ходатайств) заинтересованных физических и юридических лиц. Компетентный орган исполнительной власти изучает полученное заявление и другие, приложенные к нему необходимые документы. Это происходит чаще всего без заявителя. Далее компетентный орган исполнительной власти принимает решение об удовлетворении или об отказе в удовлетворении требования заявителя. На базе принятого решения об удовлетворении заявленного требования заявителю выдается соответствующий правоустанавливающий документ в форме удостоверения, свидетельства, справка и других.

Как пример правопредоставительного административного производства рассмотрим процесс предоставления гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке.

Все вопросы, связанные с принятием гражданства РФ в простом порядке, регулируются основным Федеральным законом № 62 «О гражданстве в РФ»⁶¹.

С внесением изменений в закон в 2014 году, определяющий порядок получения гражданства некоторые группы мигрантов получили право стать гражданином РФ по ускоренной процедуре. В ст. 14 ФЗ-62 «О гражданстве Российской Федерации» четко описаны данные категории лиц:

- 1) владеющие русским языком на необходимом уровне.
- 2) имеющие родных, которые в какой-либо период времени проживали в РФ или странах, ранее входивших в Советский союз или Российскую империю и по настоящее время граничащих с Россией.
- 3) владеющие бизнесом в сфере предпринимательства на территории РФ более трех лет. Уставной капитал при этом должен быть не менее 10 млн. рублей.

⁶¹ Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. - N 22. - ст. 2031.

4) вкладчики денег в уставные капиталы юридических лиц, зарегистрированных на территории РФ. Доля вкладов должна равняться не менее 10%.

5) работники, имеющие хорошую квалификацию, выпускники вузов РФ, ведущие трудовую деятельность в России более трех лет⁶².

Прежде всего, это касается тех мигрантов, которые свободно разговаривают на русском языке и постоянно живут в России. На ускоренную процедуру по новому закону могут рассчитывать иностранцы, чьи предки проживали во владениях Царской России или Советского Союза в пределах госграниц современной РФ.

Обязательным условием является отказ претендента от существующего подданства. Однако предусмотрены ряды случаев, когда отказ от подданства другой страны будет не обязательным. К ним относятся ситуации, регламентируемые международным соглашением РФ. Также отказ не потребует, если он невозможен в силу причин, независящих от заявителя.

Русскоговорящие лица смогут приобрести подданство по ускоренной процедуре, при этом не будет играть роль ни длительность проживания в пределах России, ни наличие ВНЖ. Не потребуется и прохождение тестирования на определение степени знания русского языка. Соискателям на получение российского паспорта потребуется только прохождение собеседования со специальной комиссией.

Еще одним моментом ускоренной процедуры является возможность госграниц РФ на льготных условиях. При этом допустимый срок временного пребывания мигранта продлевается без лишних сложностей и проще происходит ВМЖ.

Отделы ФМС (с апреля 2016 года - ГУВМ МВД) рассматривают прошения по ускоренной процедуре в более сжатые сроки. Всего на это отводится три месяца. На сегодняшний момент таким образом инициировать процесс вхождения в гражданство могут жители Беларуси, Кыргызстана и Казахстана (РФ заключила с этими странами международное соглашение), а также других стран Содружества Независимых Государств. То есть, например, гражданину Казахстана можно получить гражданство по ускоренной процедуре.

⁶² Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации. – М, 2010. - С. 85.

Для получения гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке необходимы следующие документы: заявление-анкета по установленному образцу, паспорт, фотографии (три штуки), подтверждение оплаты пошлины.

В качестве дополнительных бумаг выступают: действующий ВНЖ, указание на уровень дохода и источник его получения, справка о надлежащем владении национальным языком, подтверждение наличия гражданства СССР и иные документы, которые в соответствии с законом может запросить миграционное ведомство.

Для принятия всего пакета документов их следует правильно оформить и подготовить. Особое внимание уделяется заявлению-анкете: заполняется два экземпляра, сведения заносятся от руки или с помощью компьютерной техники, не допускаются исправления, ошибки, приписывание дополнительных пунктов или сведений, не относящихся к процедуре, все ответы должны иметь исчерпывающий ответ.

Содержание анкеты: указание на мотивы, которыми руководствуется заявитель при получении гражданства РФ, в одном заявлении указывается необходимость оформления гражданства на детей (если есть), вписываются все личные данные заявителя, указывается образование, семейное положение, место работы, учебы, ИНН, место регистрации, перечисляются близкие родные, указываются реквизиты документа, подтверждающего владение русским языком, при покидании страны указывается общее время отсутствия, если заявитель имеет особый льготный статус, необходимо обязательно упомянуть о нем, доносится до сведений информация о наличии судимости, открытых в отношении заявителя уголовных дел.

Что бы получить гражданства в упрощенном порядке подаются документы лично, в территориальное отделение миграционной службы. Если личное присутствие невозможно, то оформляется доверенность, заверенная нотариусом на лицо, которое будет представлять интересы заявителя в необходимых инстанциях⁶³.

Во-вторых, регистрационное административное производство. Оно заключается в работе органов исполнительной власти по предоставлению и официальному подтверждению специальных субъективных прав физических и юридических лиц, иных

⁶³ Иванов С.Д. Законодательное регулирование процедуры получения гражданства РФ и проблемы его правоприменения // Молодой ученый. - 2017. - № 9. - С. 218.

юридических фактов, имеющих значение для реализации правового статуса и обязанностей этих лиц, через государственную регистрацию субъективных прав, юридических фактов и иных объектов. В рамках осуществления регистрационного административного производства решаются такие административные дела, как дела о предоставлении организации статуса юридического лица, о предоставлении статуса индивидуального предпринимателя, о подтверждении права на недвижимое имущество, о подтверждении права на транспортное средство, о подтверждении факта заключения брака и другие.

Регистрационное административное производство возбуждается на основании соответствующих заявлений (заявок) заинтересованных физических и юридических лиц и приложенных к ним необходимых документов. После приема документов проводится проверка правильности их оформления и правдивости представленных в них данных, а при необходимости осуществляется соответствующая экспертиза. После завершения проверки документов чиновники компетентных органов исполнительной власти принимают решение о регистрации заявленного права, объекта или юридического факта и вносят соответствующую запись об этом в государственный реестр (книгу регистрации и другое). Мы считаем, что данная запись, относится к индивидуальным правовым актам, которые подтверждают субъективное право лица или иной юридический факт. На основе данной записи в государственном реестре заявителю выдается соответствующий правоустанавливающий документ - свидетельство о государственной регистрации права, объекта или юридического факта.

В-третьих, лицензионно-разрешительное административное производство. Оно заключается в работе органов исполнительной власти по наделению физических и юридических лиц специальным субъективным правом на проведение конкретного вида предпринимательской или иной деятельности через выдачу данным субъектам специального письменного разрешения (лицензии)⁶⁴.

Анализ научных определений, данных разными авторами понятию «лицензирование», позволяет сделать вывод о том, что лицензирование – это

⁶⁴ Головки В.В. Развитие административного процесса: проблемы и перспективы // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2006. - № 5. – С. 73.

многогранное правовое явление. Процесс лицензирования регулируется нормами права потому, что это позволяет обеспечивать законность управленческой деятельности, соблюдение публичных интересов, прав и законных интересов соискателей лицензий и лицензиатов.

На сегодняшний день процесс лицензирования регулируется Федеральным Законом от 04.05.2011 N 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁶⁵. П. 1 ст. 12 данного закона определяет перечень видов деятельности, на осуществление которых необходимо оформление лицензии.

Лицензионно-разрешительное административное производство обладает такими характеристиками, как: а) имеет государственно-властный характер управления; б) регламентируется административным законодательством РФ; в) преследует конкретные цели и задачи; г) преследует осуществление правового итога – получение лицензии, которая будет подтверждать правовой статус субъекта лицензионной деятельности⁶⁶.

Процесс получения лицензий и разрешений состоит из шести процессуальных стадий, следующий одна за другой. Данные стадии регламентируются Федеральным Законом от 04.05. 2011 № 99-ФЗ, в частности статьями 13–20.

Первая стадия заключается в возбуждении лицензионно-разрешительного дела (производства). В соответствии с нормами РФ, лицензионно-разрешительное административное производство может быть начато только на основании заявления (ходатайства) соискателя, претендующего на получение соответствующей лицензии или разрешения (п. 1 ст. 13 ФЗ N 99-ФЗ).

Вторая стадия заключается в первоначальном изучении материалов дела и установлении соответствия соискателя лицензионным требованиям и условиям. Компетентный орган исполнительной власти должен провести такие процедуры, как: 1) рассмотреть представленные соискателем документы на предмет соответствия их по содержанию и по форме установленным требованиям; 2) провести экспертизу правдивости сведений, которые показаны в представленных документах; 3) изучить

⁶⁵ Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - N 19. - ст. 2716.

⁶⁶ Александров А.Г. Понятие и место административного производства в системе российского административного процесса // Общество и право. – 2014. - № 1. – С. 197.

помещения, оборудования, иных объектов, которые относятся к субъектам - соискателям, с целью выяснить существующие условия для проведения лицензируемого вида работы или совершения разрешаемых действий.

Третья стадия заключается в изучении лицензионно-разрешительного дела по существу и принятию по нему решения. Компетентный орган исполнительной власти принимает решение о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии в срок, не превышающий сорока пяти дней со дня поступления заявления о предоставлении лицензии. Данное решение оформляется соответствующим актом компетентного органа исполнительной власти.

Четвертая стадия заключается в обжаловании принятого по делу решения.

Пятая стадия заключается в осуществлении принятия решения административному по делу о выдаче лицензии или разрешения в лицензионно-разрешительном административном производстве.

Шестая стадия заключается в осуществлении контроля в лицензионной сфере, по выявлению как нарушений условий и порядка лицензирования, так в профилактических мероприятиях по устранению выявленных нарушений⁶⁷.

Приостановить функционирование лицензии может компетентный орган исполнительной власти, если обнаружатся нарушения лицензионных требований и лицензиат будет привлечен к административной ответственности, в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. В случае, если в назначенный судебными органами период лицензиат не ликвидирует выявленные недочеты, которые стали причиной административного приостановления деятельности лицензии, компетентный орган исполнительной власти должен подать заявление в судебные органы об аннулировании лицензии. Лицензия аннулируется по решению суда на основании рассмотрения заявления компетентного органа исполнительной власти.

Приведем пример из судебной практики. Арбитражный суд Ростовской области в составе судьи Ерёмкина Ф.Ф., при ведении протокола судебного заседания секретарём

⁶⁷ Шмидт В.С. Сущность лицензирования как вида административного производства // Молодой ученый. - 2017. - №5. - С. 334.

судебного заседания Галилеевой Т.А. изучив в открытом судебном заседании дело по заявлению Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ростовской области к Обществу с ограниченной ответственностью Охранное предприятие «ЩИТ» (ИНН 6161041231, ОГРН 1046161009036) об аннулировании лицензии на осуществление частной охранной деятельности от 03.07.2013 № 439 (бланк серии ЧО № 002981), выданной Главным управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ростовской области, опираясь на ст. 110, 167-170, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, решил заявленные требования удовлетворить.

Аннулировать лицензию на осуществление частной охранной деятельности от 03.07.2013 № 439 (бланк серии ЧО № 002981), выданной Обществу с ограниченной ответственностью Охранное предприятие «ЩИТ» (ИНН 6161041231, ОГРН 1046161009036) Главным управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ростовской области.

Взыскать с общества с ограниченной ответственностью Охранное предприятие «ЩИТ» (ИНН 6161041231, ОГРН 1046161009036), дата государственной регистрации 22.11.2004, адрес: ул. Социалистическая, д.2, г. Таганрог, Ростовская область, в доход федерального бюджета Российской Федерации государственную пошлину в размере 6000 рублей.

Решение суда по настоящему делу может быть обжаловано в апелляционном порядке в Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд в течение месяца с даты принятия решения, через суд принявший решение.

Решение суда по настоящему делу может быть обжаловано в кассационном порядке в Арбитражный суд Северо-Кавказского округа в порядке, предусмотренном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

Суть дела. Сотрудниками Управления в соответствии с требованиями Закона Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», Положения о лицензировании частной охранной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23.06.2011 №498 «О некоторых вопросах осуществления частной

детективной и частной охранной деятельности», при проведении сверки выполнения предписания «Об устранении нарушений» от 29.10.2015 № 31/3762 вынесенного лицензирующим органом в отношении ООО ОП «ЩИТ», в связи с вступлением в законную силу Постановления Правительства РФ от 09.09.2015 № 948 вносящим изменения в лицензионные требования указанные в Постановлении Правительства РФ от 23.06.2011 № 498 выявлен факт невыполнения в установленный срок 01.01.2016, условий предписания и возможность осуществления деятельности ООО ОП «ЩИТ» с 01.01.2016 по оказанию услуг охраны в виде охраны объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию и осуществление охраны объектов и (или) имущества, а также при обеспечении внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности (за исключением объектов государственной охраны и охраняемых объектов, предусмотренных Федеральным законом «О государственной охране», а также объектов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации), с нарушением лицензионных требований для данного вида оказания услуг.

Вышеназванные обстоятельства послужили основанием для обращения в арбитражный суд с заявлением об аннулировании выданной обществу лицензии на осуществление частной охранной деятельности от 03.07.2013 №439 (бланк серии ЧО №002981).

Исследовав материалы дела, оценив представленные доказательства в совокупности, суд пришел к выводу о том, что требование заявителя об аннулировании лицензии на осуществление частной охранной деятельности от 03.07.2013 №439 (бланк серии ЧО №002981), выданной Главным управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ростовской области, подлежит удовлетворению⁶⁸.

⁶⁸ Резолютивная часть решения от 3 октября 2016 г. по делу № А53-21688/2016 Арбитражного суда Ростовской области об аннулировании лицензии на осуществление частной охранной деятельности от 03.07.2013 № 439 (бланк

Проведенный анализ нормативно-правовых актов, посвященных лицензионно-разрешительному производству, позволяет сделать вывод о том, что данный вид правоотношений достаточно развит, рассмотренные положения о лицензировании в основном соответствуют международным нормам и создают благоприятную основу для функционирования административного процесса в РФ. Однако постоянные изменения, вносимые в нормативно-правовые акты, регулирующие лицензионные отношения, не организованная надлежащим образом деятельность лицензирующих органов породили ряд правовых проблем и оставили нерешенными ряд задач, связанных с современным лицензированием.

В-четвертых, правоудостоверительное административное производство. Оно заключается в работе органов исполнительной власти по официальному удостоверению конкретных фактов. Данные факты имеют правовое значение для осуществления гражданами и организациями субъективных прав, которыми они обладают и выполнения обязанностей, которые возложены на них нормативными актами РФ. Административно-удостоверительное административное производство осуществляется через проведение необходимых проверок и экспертиз. В ходе административно-удостоверительного административного производства решаются, например, юридические дела об аккредитации образовательных учреждений, об аттестации продукции, работ и услуг, об установлении состояния здоровья гражданина, поступающего на военную службу или на службу в органы внутренних дел, об установлении факта открытия месторождения полезного ископаемого и другие.

Различные юридические аспекты правоудостоверительного административного производства в теории административного права раскрывается в трудах таких ученых, как Д.В. Осинцев, П.И. Кононов.

Правоудостоверительное административное производство возникает на основе заявлений, которые подают заинтересованные гражданские или юридические лица или

серии ЧО № 002981), выданной Главным управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ростовской области // Официальный сайт Судебные и нормативные акты РФ Режим доступа: http://sudact.ru/arbitral/doc/76Z9dQ3BKoVN/?arbitral-txt=&arbitral-case_doc=%E2%84%96+%D0%9053-21688%2F2016&arbitral-doc_type=&arbitral-date_from=&arbitral-date_to=&arbitral-region=&arbitral-court=%D0%90%D0%A1+%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9+%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8&arbitral-judge=&arbitral-participant=&_ =1492410140650 (дата обращения 17.04.2017)

по предложению органов исполнительной власти. В рамках указанного производства проходит проверка, а иногда при необходимости проводится экспертиза соответствия результатов работы граждан и учреждений требованиям существующих нормативных актов, в том числе требованиям государственных стандартов. С помощью проведенной экспертизы выявляются конкретные факты, которые имеют правовое значение для заинтересованных субъектов. В заключении проведенной проверки или экспертизы заинтересованному субъекту выдается официальный в форме сертификата, свидетельства, справки, который подтверждает установленный юридический факт⁶⁹.

В-пятых, экзаменационное административное производство. Оно заключается в работе органов исполнительной власти по выдаче гражданам специальных субъективных прав. Данная деятельность заключается в приеме у данных граждан соответствующих квалификационных экзаменов или проведения в отношении данных граждан других испытаний. По полученным результатам компетентные чиновники подводят итоги. По факту сданного экзамена граждане получают специальные права. Например, право на управление транспортным средством, право на обучение в высшем учебном заведении, право на получение лицензий на осуществление некоторых видов деятельности, право на занятие должности судьи, правовой статус кандидата и доктора наук и другие.

В теории административного права правовые основы экзаменационного административного производства были раскрыты таким ученым, как П.И. Кононов.

Экзаменационное административное производство возникает на основе заявления гражданина, который претендует на получение конкретного субъективного права. В рамках экзаменационного административного производства проходит сдача гражданами квалификационных экзаменов или других форм проверок уровня знаний граждан, по итогам которых выносится решение о получении гражданами специального права. Решение органа управления является индивидуальным правовым актом, на базе которого гражданин, прошедший проверку уровня своей компетенции получает

⁶⁹ Головки В.В. Развитие административного процесса: проблемы и перспективы // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2006. - № 5. – С. 75.

правоустанавливающий документ в форме свидетельства, удостоверения, диплома, аттестата и другое⁷⁰.

В-шестых, конкурсное административное производство. Оно заключается в работе органов исполнительной власти по выдаче субъектам специальных субъективных прав через организацию, проведение и подведение итогов конкурса, в котором данные субъекты принимают участие. Через конкурсное административное производство субъекты получают право на замещение вакантной должности в государственных и муниципальных организациях, на получение лицензий на осуществление некоторых видов деятельности.

Конкурсное административное производство необходимо отличать от экзаменационного административного производства, так как при организации конкурсов, субъекты, которые принимают в них участие, не отвечают на экзаменационные вопросы или не участвуют в других испытаниях. В рамках конкурсного административного производства конкурсная комиссия выносит оценочное суждение в адрес претендентов на получение соответствующего субъективного права на основе личных документов, программ и проектов, которые предоставляет заинтересованный субъект. Также процесс организации конкурсного административного производства значительно отличается от процесса организации экзаменационного административного производства. По итогам осуществленного конкурсного административного производства конкурсная комиссия выбирает победителя конкурса и делегирует ему искомые субъективные права⁷¹.

В-седьмых, поощрительное административное производство. Оно заключается в работе органов исполнительной власти по использованию от лица федеральных, региональных или муниципальных органов власти мероприятий публичного поощрения в отношении достойных субъектов. В ходе поощрительного административного производства решаются, например, административные дела о награждении граждан государственными наградами, в том числе о присвоении им почетных званий, о

⁷⁰ Грачев Н.И. К вопросу о концептуальном понимании административного процесса // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. – 2014. - № 1. – С. 83.

⁷¹ Там же. – С. 83.

награждении ценными подарками и денежными премиями, о награждении почетными грамотами и почетными дипломами.

Поощрительное административное производство возникает на основе ходатайств компетентных органов управления о поощрении достойного субъекта. По итогам изучения ходатайства орган исполнительной власти принимается решение о применении в отношении достойного субъекта конкретной публичного поощрения либо принимает решение об отказе в применении такой меры⁷².

В-восьмых, призывное административное производство. Оно заключается в работе органов исполнительной власти по призыву граждан РФ на военную службу в вооруженные силы РФ, в иные войска и воинские формирования, а также на альтернативную гражданскую службу.

Призывное административное производство возникает на основе принятых решений военных комиссариатов и призывных комиссий при военных комиссариатах об очередном призыве граждан на военную и альтернативную гражданскую службу. В рамках призывного административного производства проходит медицинское освидетельствование призывников, изучаются имеющихся о них сведений. Итогом рассмотрения имеющихся сведений о призывнике является решение о призыве призывника на военную или альтернативную гражданскую службу или при наличии соответствующих причин об освобождении призывника от несения военной или альтернативной гражданской службы либо о предоставлении ему отсрочки в призыве на службу призывной комиссией⁷³.

Резюмируя материал об регулятивных производствах административного процесса, необходимо сказать, что в существующих нормах административного права не существуют общие правовые основания для проведения этих восьми регулятивных производств административного процесса. Конкретный вид регулятивного производства регламентируется специальными нормами, которые относятся к работе конкретных компетентных органов исполнительной власти. Для типизации юридических процессов осуществления регулятивных производств административного процесса, в ходе которых

⁷² Грачев Н.И. К вопросу о концептуальном понимании административного процесса // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. – 2014. - № 1. – С. 83.

⁷³ Там же. – С. 84.

компетентные органы исполнительной власти решали бы однотипные по своему составу административные дела, необходимо разработать и принять нормативный акт, который бы эти процедуры стандартизировал.

2.2 Особенности функционирования наблюдательного производства административного процесса

Наблюдательные производства административного процесса - это работа органов администраций по решению административно-наблюдательных дел, которые входят в их компетенцию. Процедура решения административно-наблюдательных дел регламентируется нормативными актами РФ⁷⁴.

Административно-наблюдательные дела - это дела, которые появляются в процессе функционирования органов исполнительной власти, наделенных полномочиями осуществлять государственный контроль и надзор.

В рамках нашего исследования необходимо разделить определения «государственный контроль», «государственный надзор» и «административный надзор».

В научных трудах по теории административного права разделение понятий «государственный контроль» и «административный надзор» проходит следующим образом. Государственный контроль раскрывается учеными-правоведами, как наблюдение органов исполнительной властью за соблюдением законности в работе граждан и организаций, а так же за целесообразностью этой работы⁷⁵.

Административный надзор рассматривается как узкий вариант государственного контроля, который проводится за соблюдением законности в работе граждан и организаций. Другими словами, это наблюдение за тем, как граждане и организации исполняют правовые и технико-правовые нормы, предусмотренные в соответствующих законодательных актах⁷⁶.

⁷⁴ Стахов А.И. Понятие, предмет и система административно-процессуального права в современной России // Мониторинг правоприменения. – 2014. - № 2. – С. 59.

⁷⁵ Кнутов А.В. Осуществление контроля (надзора) государственными и муниципальными учреждениями: проблемы и пути их решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. - № 1. – С. 88.

⁷⁶ Там же. – С. 88.

В принятых нормативных актах в Российской Федерации не разделяются определения «государственный контроль» и «государственный надзор». Например, в федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁷⁷ данные определения используются как подобные. В ст. 2 федерального закона N 294-ФЗ государственный контроль (надзор) понимается как осуществление проверки того, как субъекты гражданского права при проведении работ выполняют все необходимые требования к реализуемым товарам (работам, услугам), которые прописаны в специальных законодательных актах.

Таким образом, мы считаем, что понятия «государственный контроль», «государственный надзор» и «административный надзор» идентичны.

В группу наблюдательных производств административного процесса входит только контрольно-надзорное производство.

Контрольно-надзорным производством является управленческая работа компетентных органов исполнительной власти (контролирующих, надзорных и иных) по проведению государственного контроля (надзора), которая осуществляется в форме проверок по отношению к конкретным субъектам гражданского права. Предметом проведения контрольно-надзорного производства является соблюдение субъектами существующих правовых норм и технико-правовых норм⁷⁸.

Контрольно-надзорное производство возбуждается органами исполнительной власти на основе принятых заявлений от субъектов гражданского права, государственных органов и органов местного самоуправления о наличии в работе поднадзорного лица нарушений действующих нормативных актов или по собственной инициативе этого органа.

Административное дело возбуждается посредством принятия компетентным чиновником органа исполнительной власти решения о проведении проверки в отношении поднадзорного лица. Далее проводится непосредственно проверка, в рамках

⁷⁷ Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 22.02.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2008. - N 52 (ч. 1). - ст. 6249.

⁷⁸ Стахов А.И. Понятие, предмет и система административно-процессуального права в современной России // Мониторинг правоприменения. – 2014. - № 2. – С. 60.

которой применяются разнообразные методы административного наблюдения. По итогам осуществленной проверки разрабатывается правовой документ в форме акта, заключения, справки. Правовой документ и другие материалы проверки изучаются чиновником компетентного органа исполнительной власти. Он принимает в отношении изучаемого субъекта окончательное решение, в соответствии с которым возможно использование мер административного принуждения. Тем не менее, применение мер административного принуждения, осуществляется уже в ходе других административных производств, возбуждаемых на основании результатов завершеного контрольно-надзорного производства.

Среди контрольно-надзорных производств можно назвать производство по проведению налогового контроля, производство по проведению таможенного контроля, производство по проведению лицензионного контроля, производство по проведению пожарного надзора, производство по осуществлению санитарного надзора, производство по осуществлению архитектурно-строительного надзора и другие.⁷⁹

Рассмотрим процесс осуществления контрольно-надзорных производств на примере г.о. Тольятти. Муниципальная функция – это вид управленческой деятельности органов местного самоуправления, направленный на решение вопросов муниципального уровня, в соответствии с Уставом муниципального образования⁸⁰.

Одной из разновидностей муниципальных функций является муниципальный контроль. В соответствии со статьей 17.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸¹, органы местного самоуправления вправе организовывать и осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами. К отношениям, связанным с осуществлением муниципального контроля, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав

⁷⁹ Стахов А.И. Понятие, предмет и система административно-процессуального права в современной России // Мониторинг правоприменения. – 2014. - № 2. – С. 60.

⁸⁰ Хайлова М. И. Правовые проблемы реализации государственного надзора и муниципального контроля в области земельных отношений // Молодой ученый. - 2016. - №6. - С. 50.

⁸¹ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - N 40. - ст. 3822.

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Муниципальный контроль – это работа органов местного самоуправления, которые имеют право, опираясь на правовые акты федерального уровня, проводить на территории муниципального образования проверки. Данные проверки проводятся с целью выявления нарушений гражданами и организациями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения⁸².

Процедуру проведения мероприятий по муниципальному контролю в конкретной сфере деятельности регламентируется муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

Нормативно-правовое регулирование функций муниципального контроля на территории г.о. Тольятти представлено в Приложении А⁸³.

На сайте Администрация городского округа Тольятти представлены сводные отчеты по осуществлению муниципального контроля, в том числе Доклад об осуществлении муниципального контроля на территории городского округа Тольятти в 2016 году. В данном докладе проведен анализ и дана оценка эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля. В частности выполнение утвержденного плана проведения проверок по осуществлению муниципального земельного контроля – плановые проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в 2016 году не проводились (81,8% в 2015 году).

Выполнение утвержденного плана проведения проверок по региональному государственному экологическому надзору – 100%, а именно из запланированных 112 субъектов фактически проверено 18 (в части не проведенных мероприятий внесены

⁸² Хайлова М. И. Правовые проблемы реализации государственного надзора и муниципального контроля в области земельных отношений // Молодой ученый. - 2016. - №6. - С. 50.

⁸³ Перечень функций муниципального контроля Администрация городского округа Тольятти // Официальный портал Администрация городского округа Тольятти Режим доступа <http://www.tgl.ru/ControlSection/perechen-funkcii-municipalnogo-kontrolya/> (дата обращения 17.04.2017).

изменения в план) (99,4% в 2015 году), в том числе проведено проверок в 1 полугодии – 12 (66,66%), во 2 полугодии – 6 (33,34%).

Выполнение утвержденного плана плановых проверок по муниципальному жилищному контролю – 100%, а именно в 2016 году запланировано и проведено 11 контрольных мероприятий, в том числе в 1 полугодии - 7 (64%), во 2 полугодии - 4 (36%), (в 2015 году запланировано и проведено 29 плановых проверок).

Выполнение утвержденного плана проведения проверок по осуществлению муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения – плановые проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в 2016 году не проводились (92% в 2015 году).

Доля проверок по осуществлению муниципального земельного контроля, по итогам которых по фактам выявленных нарушений возбуждены дела об административных правонарушениях (в процентах общего числа проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения), - 0% (100% в 2015 году).

Доля проверок по региональному государственному экологическому надзору, по итогам которых по фактам выявленных нарушений возбуждены дела об административных правонарушениях - 100% (94,6% в 2015 году).

Доля проверок по осуществлению муниципального жилищного контроля, по итогам которых по фактам выявленных нарушений возбуждены дела об административных правонарушениях - 23% (22% в 2015 году).

Доля проверок по осуществлению муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения, по итогам которых по фактам выявленных нарушений возбуждены дела об административных правонарушениях (в процентах общего числа проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения), - 0% (0% в 2015 году).

Доля проверок по осуществлению муниципального земельного контроля, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания (в процентах от общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных

правонарушениях) – 0%, так как проверки не проводились, материалы не направлялись (80% в 2015 году).

Доля проверок по региональному государственному экологическому надзору, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания (в процентах от общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях) – 87,5% (95,35% в 2015 году).

Доля проверок по осуществлению муниципального жилищного контроля, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания (в процентах от общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях) - 93% (51% в 2015 году).

Доля проверок по осуществлению муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания (в процентах от общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях) - 0%, так как проверки не проводились (0% в 2015 году).

Эффективность муниципального земельного контроля находится на должном уровне, поскольку по всем выявленным нарушениям приняты соответствующие меры реагирования. На 2017 год утверждено 9 плановых проверок юридических лиц.

На 2017 год ежегодным планом проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по соблюдению обязательных требований в сфере охраны окружающей среды предусмотрено проведение 112 проверок. Для повышения эффективности государственного экологического надзора на 2017 год запланировано увеличение плановых (рейдовых) обследований (осмотров).

Эффективность муниципального жилищного контроля находится на должном уровне, поскольку по всем выявленным нарушениям приняты соответствующие меры реагирования. На 2017 год утверждено 17 плановых проверок юридических лиц⁸⁴.

Эффективность муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа Тольятти находится на должном уровне, контроль за сохранностью автомобильных дорог осуществляется, ведется методическая работа.

Рассматривая контрольно-надзорное административное производство как один из видов исполнительно-распорядительной деятельности управленческими органами, необходимо обозначить его особенные черты.

1. Контрольно-надзорное административное производство имеет собственные задачи и цели. Итогом контрольно-надзорного административного производства становится решения таких вопросов, как установление фактического исполнения, объективная юридическая оценка ситуации, всестороннее изучение административной и экономической работы объекта в связи с ее целесообразностью, принятие успешного административного решения. Если в ходе проверки были определены нарушения, то необходимо задействовать имеющиеся административно-правовые средства для пресечения выявленных нарушений.

2. Контрольно-надзорное административное производство должно быть направлено на восстановления нарушенных правил, норм и административно-правовых предписаний.

3. Контрольно-надзорное административное производство по итогам деятельности получает материально-правовые результаты. К ним относится полученный правовой документ обязательного исполнения. В нем присутствует оценка работы проверяемого объекта. Также в нем присутствуют предписания по устранению выявленных недочетов в административной или экономической деятельности⁸⁵.

⁸⁴ Доклад об осуществлении муниципального контроля на территории городского округа Тольятти в 2016 году // Официальный портал Администрация городского округа Тольятти. Режим доступа <http://www.tgl.ru/ControlSection/mcontrol1/> (дата обращения 17.04.2017).

⁸⁵ Осипов Д.А. О субъектах государственного и муниципального контроля и надзора // Власть. – 2015. - № 11. – С. 135.

Контрольно-надзорное административное производство суммируется из действий нескольких органов исполнительной власти. Также в рамках данного производства функционируют и другие участники. Всех участников контрольно-надзорного административного производства можно разграничить на несколько групп:

Первая группа - это органы исполнительной власти, которые имеют право проводить мероприятия по контролю и надзору, разработке правовых документов и принятию решения по итогам контрольно-надзорной деятельности;

Вторая группа – это участники, которые имеющие личные интересы: юридические лица, индивидуальные предприниматели;

Третья группа - участники, которые проводят работу по содействию контрольно-надзорной деятельности: эксперты, специалисты⁸⁶.

Функциональные права и обязанности органов исполнительной власти, которые призваны проводить мероприятия по контролю и надзору, прописаны в положениях об этих организациях.

Контрольно-надзорное административное производство выполняется с определенной последовательность, которая прописана в законодательстве РФ. Данное производство включает несколько стадий: 1) возбуждение производства; 2) подготовка мероприятия; 3) проведение мероприятия; 4) принятие решения (оформление результатов); 5) обжалование (факультативная стадия); 6) исполнение принятого решения⁸⁷.

Общие правовые основы и процедуры осуществления административного контрольно-надзорного производства действующим законодательством РФ не определены. В этой связи контрольно-надзорные дела разрешаются компетентными административными органами в соответствии с правилами, установленными именно для этих органов. Отсутствие единых унифицированных процедур разрешения данной категории административных дел приводит к тому, что они разрешаются в соответствии с ведомственным усмотрением, что в конечном итоге к нарушению конституционных прав физических и юридических лиц.

⁸⁶ Осипов Д.А. О субъектах государственного и муниципального контроля и надзора // Власть. – 2015. - № 11. – С. 135.

⁸⁷ Там же. – С. 135.

В этой связи представляется необходимым разработка и принятие федерального закона «Об административном наблюдении (надзоре, контроле)», в котором должны быть определены единые общие требования к процедуре осуществления контрольно-надзорного производства, независимо от того каким именно административным органом такое производство возбуждается.

2.3 Особенности функционирования принудительного производства административного процесса

Административное принуждение, являясь одним из составных элементов правового принуждения, соотносится с ним как частное и общее.

Сущность административного принуждения состоит в применении субъектами публичной власти принудительных мер административно-правового характера. Д.Н. Бахрах отмечает, что очень важно различать такие понятие как «меры административно-правового принуждения» и «принудительные меры, установленные нормами административного права»⁸⁸.

Подтверждая данный тезис, он говорит о том, что административно-правовые нормы могут устанавливать наряду с административными, дисциплинарные, общественно-правовые меры принудительного воздействия⁸⁹.

Административно-правовое принуждение обладает следующими специфическими чертами: всесторонне регулируется административными нормами; воздействию подвергаются не только физические, но и юридические лица; осуществляется в рамках внеслужебной подчиненности, то есть между принуждающим и принуждаемым субъектом отсутствует непосредственная линейная подчиненность; очень широкий круг субъектов, применяющих меры такого воздействия (судьи, должностные лица, государственные инспекции, комиссии и т.д.). Меры административного принуждения могут применяться к лицам, не совершившим ничего противоправного⁹⁰.

⁸⁸ Бахрах Д.Н. Административное право России. - М, 2015. – С. 401.

⁸⁹ Там же. – С.401.

⁹⁰ Лушникова В.А. Понятие и сущность административного принуждения // Актуальные проблемы права: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2016 г.). - М, 2016. - С. 49.

Принудительные производства административного процесса – это работа органов исполнительной власти по решению административно-принудительных дел, которые входят в их компетенцию. Процедура решения административно-принудительных дел регламентируется нормативными актами РФ⁹¹.

Принудительные дела административного процесса - это дела, которые появляются после использования органами исполнительной власти в сфере административного процесса мер принудительного характера по отношению к конкретным физическим и юридическим лицам. Данные меры должны регламентироваться нормами административного права⁹².

Для того, чтобы определить вид определенного принудительного дела, которое решается в ходе административного процесса, необходимо выявить меру административного принуждения, которую используют официальные административные органы по отношению к физическим и юридическим лицам.

В данном исследовании были определены такие категории мер административного принуждения, как: во-первых, меры административного пресечения; во-вторых, меры административного обеспечения исполнения публичных обязанностей; в-третьих, меры административно-процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; исчерпывающий перечень которых предусмотрен КоАП РФ и КАС РФ; в-четвертых, меры административной ответственности, к числу которых относятся административные наказания, предусмотренные КоАП РФ и КАС РФ, а также иные меры ответственности, применяемые в административном порядке и предусмотренные другими федеральными законами⁹³.

Перечисленные категории мер административного принуждения позволяют определить виды принудительных дел административного процесса:

во-первых, принудительные дела административного процесса о применении некоторых мер административного пресечения;

⁹¹ Лушникова В.А. Понятие и сущность административного принуждения // Актуальные проблемы права: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2016 г.). - М, 2016. – С. 49.

⁹² Лушникова В.А. Виды административного принуждения и их характеристика // Молодой ученый. - 2016. - № 26. - С. 477.

⁹³ Там же. - С. 477.

во-вторых, принудительные дела административного процесса о применении некоторых мер административного обеспечения исполнения публичных обязанностей;

в-третьих, принудительные дела административного процесса об административных правонарушениях, связанные с применением как мер административно-процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, так и административных наказаний;

в-четвертых, принудительные дела административного процесса о применении мер административной ответственности, предусмотренных отдельными федеральными законами⁹⁴.

После того, как мы определили виды принудительных дел административного процесса, стало возможным определить в его составе категории принудительных производств.

Во-первых, административное производство по использованию мер административного пресечения. Этим производством занимаются административные органы власти. Оно заключается в применении мер административного пресечения в соответствии с нормами административного права по отношению к конкретным физическим или юридическим лицам⁹⁵.

Проблемой является то, что часто процесс использования мер административного пресечения административными органами власти законодательно не отрегулирован не на федеральном уровне, не на локальном уровне. На сегодняшний момент в практике и теории административного права необходимо законодательно отрегулировать унифицированную правовую процедуру использования мер административного пресечения всеми компетентными органами.

Во-вторых, административное производство по использованию мер административного обеспечения исполнения публичных обязанностей. Этим производством занимаются административные органы власти. Оно заключается в использовании мер принудительного обеспечения исполнения невыполненных в

⁹⁴ Лушникова В.А. Виды административного принуждения и их характеристика // Молодой ученый. - 2016. - № 26. - С. 477.

⁹⁵ Лебедева О.О. Применение отдельных принудительных мер административного предупреждения как самостоятельное административное производство в структуре административного процесса // Ленинградский юридический журнал. – 2015. - № 3. - С. 141.

установленном порядке публичных обязанностей конкретным физическим или юридическим лицам. Данное производство регламентируется нормами административного права⁹⁶.

Приведем примеры административного производства по использованию мер административного обеспечения исполнения публичных обязанностей:

а) исполнительное административное производство по использованию мер административного обеспечения исполнения публичных обязанностей, в рамках которого компетентными органами Федеральной службы судебных приставов Министерства юстиции РФ производится принудительное выполнение решений судебных органов и органов административной власти. Данное производство регламентировано Федеральным законом от 02.10.2007 N 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁹⁷.

Например, по данным Федеральной службы судебных РФ приставов в январе 2017 года на основании исполнительных документов, поступивших на принудительное исполнение в ФССП России, возбуждено 6,2 млн. исполнительных производств (на 2,5 млн. или на 68,8% больше, чем за январь 2016 г.). Количество поступающих на принудительное исполнение судебных актов в январе 2017 г. в сравнении с январем 2016 г. увеличилось на 40,2% (на 554,1 тыс.) и составило 1,9млн. Всего в январе 2017 г. на выполнении в ФССП России находилось 32 млн. Исполнительных административных производств (52% из них акты специально уполномоченных органов и должностных лиц).

В январе 2017 г. судебными приставами возбуждено более 34,4 тыс. дел об административных правонарушениях, что на 39,6 % или на 9,7тыс. дел больше, чем за аналогичный период прошлого года⁹⁸.

⁹⁶ Лебедева О.О. Применение отдельных принудительных мер административного предупреждения как самостоятельное административное производство в структуре административного процесса // Ленинградский юридический журнал. – 2015. - № 3. - С. 142.

⁹⁷ Федеральный закон от 02.10.2007 N 229-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - N 41. - ст. 4849.

⁹⁸ Состояние принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов. Обеспечение судебными приставами безопасности в судах. Краткая характеристика за январь 2017 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы судебных РФ Режим доступа: http://fssprus.ru/files/fssp/db/files/201703/spravka_o_sostojanii_prinuditelnogo_ishpolnenija_201701_20173141149.pdf (дата обращения 17.04.2017).

б) административное производство по принудительному списанию органами федерального казначейства в бесспорном порядке с нарушителей бюджетного законодательства суммы средств федерального бюджета, которые были применены не по целевому назначению. Суммы средств федерального бюджета, которые необходимо было вернуть в федеральный бюджет, так как срок возврата их уже истек. Суммы процентов за пользование средствами федерального бюджета, так как срок уплаты их уже пришел. Пени за несвоевременный возврат средств федерального бюджета и несвоевременное перечисление процентов, регламентируемое ст. 285 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ⁹⁹ и Инструкцией о порядке применения органами федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства РФ, которая была утверждена Приказом Минфина РФ № 35н от 26.04.2001г.¹⁰⁰.

в) административное производство по принудительному взысканию налоговыми органами с налогоплательщиков недоимки по налогам и пени за просрочку уплаты налогов. Данное производство регламентируется ст. 101 Налогового кодекса РФ¹⁰¹.

В российском законодательном поле не приняты общие нормы, регулирующие процедуру проведения административных производств по применению мер административного пресечения и мер административного обеспечения исполнения публичных обязанностей.

Например, нет полного списка мер административного пресечения и обеспечения исполнения публичных обязанностей, не прописаны правила к порядку использования отдельной меры из представленного перечня. Поэтому перед теорией административного права стоит задача - создать законодательные нормы, регламентирующие процедуры использования административно-принудительных мер.

⁹⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1998. - N 31. - ст. 3823.

¹⁰⁰ Приказ Минфина РФ от 26.04.2001 N 35н «Об утверждении Инструкции о порядке применения органами Федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 09.07.2001 N 2788) // Российская газета. – 2001. - N 138.

¹⁰¹ Лебедева О.О. Применение отдельных принудительных мер административного предупреждения как самостоятельное административное производство в структуре административного процесса // Ленинградский юридический журнал. – 2015. - № 3. - С. 142.

В частности, возможно разработать и принять федеральный закон «О правовых основах административного принуждения в Российской Федерации».

В-третьих, административное производство по делам об административных правонарушениях. Этим производством занимаются административные органы власти. Оно заключается в использовании мер административно-процессуального обеспечения и административные наказания в отношении физических и юридических лиц, совершивших административные правонарушения. Данное производство регламентируется такими законодательными актами, как ст. 27.1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и ст. 3.2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Приведем пример из судебной практики. Мировой судья судебного участка №51 Советского судебного района г.Самары Самарской области Ломакина Т.Н., рассмотрев материалы об административном правонарушении в отношении Ерохина <ФИО1> по ч.1 ст.7.27 КоАП РФ определил возвратить протокол об административном правонарушении в отношении Ерохина <ФИО1>, привлекаемого к административной ответственности по ч.1 ст.7.27 Кодекса РФ об административных правонарушениях, со всеми приложенными материалами в ОП <НОМЕР> УМВД России по <АДРЕС> для устранения недостатков.

Суть дела. К мировому судье поступил вышеуказанный материал. Согласно статьи 28.7 КоАП РФ, если при совершении административного правонарушения, предусмотренного ст.7.27 КоАП РФ, то проводится административное расследование.

Согласно ч.3 ст.23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях производство по которым осуществляется в форме административного расследования рассматриваются судьями районных судов.

Кроме того, санкция статьи 7.27 ч.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусматривает административное наказание в виде административного штрафа в размере до пятикратной стоимости похищенного имущества, но не менее трех тысяч рублей, либо административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до ста двадцати часов.

В соответствии с ч.4 ст.29.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях, дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

При направлении материала мировому судье лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, для рассмотрения дела в суде доставлено не было.

Согласно с ч.1 ст.27.1 КоАП РФ в целях обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде доставления и административного задержания.

В соответствии с ч.1 ст.28.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении направляется судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента составления протокола об административном правонарушении.

Согласно ч.2 ст.28.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях протокол об административном правонарушении совершение которого влечет административный арест передается на рассмотрение суде немедленно после его составления.

Согласно ч.3 ст.28.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях, п.4 ч.1. ст.29.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях, в случае неправильного составления протокола и оформления других материалов дела, а также неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела, судья возвращает протокол и другие материалы в орган составивший протокол, для исправления недостатков.

При таких обстоятельствах мировой судья не может вынести определение о принятии к производству административного дела, протокол следует вернуть в орган, составивший протокол, для исправления недостатков.

На основании изложенного, руководствуясь п.4 ч.1 ст.29.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях Российской Федерации, мировой судья вынес определение¹⁰².

В-четвертых, административное производство по применению мер административной ответственности. Этим производством занимаются административные органы власти в отношении конкретных физических и юридических лиц. Оно заключается в использовании специальных мер административной ответственности. Данное производство регламентируется специальными нормами административного законодательства, но не Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Административным производством по применению мер административной ответственности является производство по взысканию органами федерального казначейства штрафов за нарушение бюджетного законодательства, производство по взысканию Центральным банком РФ штрафов с кредитных организаций за неисполнение выданных им предписаний, производство по взысканию судебными приставами-исполнителями штрафов с должников, не исполняющих исполнительные документы.

Административные производства по применению мер административной ответственности недостаточно полно регламентируется нормами современного административного права и данные нормы необходимо дополнить.

2.4 Особенности функционирования защитного производства административного процесса

Защитные производства административного процесса – это работа органов исполнительной власти по решению административно-защитных дел, которые входят в

¹⁰² Решение по делу 5-145/2017 от 20.03.2017 г. об административном правонарушении в отношении Ерохина по ч.1 ст.7.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Официальный сайт «РосПравосудие» <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-51-samarskoj-oblasti-s/act-238033278/> Режим доступа: (дата обращения 17.04.2017)

их компетенцию. Процедура решения административно-защитных дел регламентируется нормативными актами РФ¹⁰³.

Защитными делами административного процесса являются дела, которые призваны решать жалобы физических и юридических лиц на работу органов исполнительной власти.

В нашем исследовании определим две группы защитных дел административного процесса:

Во-первых, защитные дела, которые призваны решать жалобы физических и юридических лиц на работу органов исполнительной власти. Эта работа, по мнению заявителей, является незаконной и нарушает их права и интересы;

Во-вторых, это защитные дела, которые призваны решать споры между административными органами, а также между физическими и (или) юридическими лицами¹⁰⁴.

Поэтому, опираясь на категории защитных дел административного процесса, мы определили два вида защитного производства административного процесса.

Во-первых, административное производство по решению административных жалоб. Это работа органов исполнительной власти по решению жалоб физических и юридических лиц на незаконные, по их мнению, действия (бездействие) административных органов.

Российская Федерация является правовым государством, где согласно ст. 33 Конституции РФ, существует возможность любому гражданину обратиться в органы государственного управления с жалобой. Кроме того, это право зафиксировано в ст. 2 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»¹⁰⁵.

Приведем пример из судебной практики. Мировой судья судебного участка № 8 Центрального судебного района города Тюмени Калинина Е.А. рассмотрев дело

¹⁰³ Мартынов А.В. Понятие и сущность административного судопроизводства в Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. - № 5-6. – С. 273.

¹⁰⁴ Мартынов А.В. Понятие и сущность административного судопроизводства в Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. - № 5-6. – С. 273.

¹⁰⁵ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. - N 19. - ст. 2060.

об административном правонарушении в отношении Конончук И.П., <ОБЕЗЛИЧЕНО>, ранее не привлекавшейся к административной ответственности за совершение однородных правонарушений, в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, что Конончук И.П., являясь заместителем директора департамента образования и науки Тюменской области 10 января 2017 года допустила нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, а именно обращение <ФИО1> о нарушении ее прав в АУ СОН ТО и ДПО «Центр помощи семье и детям «Семья» при оказании ей услуги по подготовке и обучению в качестве кандидата в опекуны, попечители, усыновители детей, оставшихся без попечения родителей, в течение семи дней со дня регистрации (то есть в срок до 09.01.2017 с учетом праздничных и выходных дней) обращение не направлено в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам.

Вместе с тем, департаментом 20.01.2017 за подписью директора департамента <ФИО2> подготовлен ответ <ФИО1>, но не направлен. В ходе прокурорской проверки, департаментом 27.02.2017 за подписью исполняющей обязанности директора департамента Конончук И.П. 02.03.2017 направлен посредством почтовой связи, что является нарушением 30-дневного срока, установленного ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ более чем на 60 дней. Таким образом, при рассмотрении обращения <ФИО1> нарушен установленный Федеральным законом № 59-ФЗ порядок в части направления заявителю ответа о результатах рассмотрения его обращения.

Виновность Конончук И.П., предусмотренного ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, доказана материалами дела.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 5.59, ст. ст. 29.9, 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, мировой судья постановил Признать Конончук И.П. виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнуть его

административному взысканию в виде штрафа в размере 5 000 (пять тысяч) рублей в доход государства с перечислением на счет¹⁰⁶.

Стадия исполнения принятого решения по жалобе завершает досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц¹⁰⁷.

Во-вторых, административное производство по разрешению споров и разногласий - это властная деятельность компетентных административных органов по разрешению споров и разногласий, возникающих между административными органами, а также между физическими и (или) юридическими лицами.

В рамках данного производства могут разрешаться споры и разногласия, возникающие, в частности, между органами исполнительной власти по вопросам разграничения компетенции, между хозяйствующими субъектами по вопросам регулирования тарифов на выполняемые ими работы или оказываемые услуги.

В настоящее время в соответствии с действующим законодательством компетентными административными органами, разрешаются, в частности, разногласия между операторами сетей электросвязи, между поставщиками и потребителями электрической и тепловой энергии.

В целях упорядочения правового регулирования производства по разрешению споров и разногласий, установления единых правовых основ этого производства представляется необходимым разработать и принять соответствующий федеральный закон об административном порядке разрешения споров и разногласий.

Таким образом, здесь были определены общие правовые начала административных производств, составляющих административный процесс в целом.

Подведем краткий итог. В практике российского административного права в состав административного процесса входят отдельные административные

¹⁰⁶ Решение по делу 5-852-2017/8М от 07.04.2017 г. в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Официальный сайт «РосПравосудие» <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-centralnogo-ao-g-tyumeni-8-s/act-238123795/> Режим доступа: (дата обращения 17.04.2017)

¹⁰⁷ 25 Макарейко Н.В. Административное принуждение: проблемы теории и практики нормативного правового регулирования и право // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. – № 5-6. – С. 102.

производства. Деятельность в рамках отдельного административного производства направлена на решение самостоятельного административного дела.

Признаком выделения определенных групп административных производств в административном процессе является категория административных дел. Это группа однородных по содержанию самостоятельных юридических дел, которые разрешаются компетентными органами исполнительной власти в соответствии с возложенными на них обязанностями.

В состав административного процесса входят четыре группы административных производств: во-первых, группа регулятивного производства административного процесса, во-вторых, группа наблюдательного производства административного процесса, в-третьих, группа принудительного производства административного процесса, в-четвертых, группа защитного производства административного процесса.

Группа регулятивного производства административного процесса - это работа органов исполнительной власти по решению административно-регулятивных дел, которые входят в их компетенцию. Процедура решения административно-регулятивных дел регламентируется нормативными актами РФ. В группу регулятивного производства административного процесса входят такие производства, как правопредоставительное, регистрационное, лицензионно-разрешительное, правоудостоверительное, экзаменационное, конкурсное, поощрительное, призывное.

Группа наблюдательного производства административного процесса - это работа органов исполнительной власти по решению административно-наблюдательных дел, которые входят в их компетенцию. Процедура решения административно-наблюдательных дел регламентируется нормативными актами РФ. В группу наблюдательного производства административного процесса входят производства по налоговому контролю, таможенному контролю, лицензионному контролю, пожарному надзору, санитарному надзору, архитектурно-строительному надзору и другие.

Группа принудительного производства административного процесса – это работа органов исполнительной власти по решению административно-принудительных дел, которые входят в их компетенцию. Процедура решения административно-принудительных дел регламентируется нормативными актами РФ. В группу принудительного производства административного процесса входят производства по применению мер административного пресечения; по применению мер административного обеспечения исполнения публичных обязанностей; по делам об административных правонарушениях; по применению мер административной ответственности, предусмотренных отдельными федеральными законами.

Группа защитного производства административного процесса – это работа органов исполнительной власти по решению административно-защитных дел, которые входят в их компетенцию. Процедура решения административно-защитных дел регламентируется нормативными актами РФ. В группу защитного производства административного процесса входят производства по разрешению административных жалоб; по разрешению споров и разногласий. Данные группы производств входят в структуру отечественного административного процесса.

3. Проблемы функционирования административного производства в РФ и пути его реформирования

3.1 Спорные вопросы функционирования административного контрольно-надзорного производства

Во второй главе исследования мы изучили правовые основы и процедуры осуществления административного контрольно-надзорного производства в РФ и выявили отсутствие единых унифицированных процедур разрешения данной категории административных дел и высказали необходимость разработки и принятия Федерального закона «Об административном наблюдении (надзоре, контроле)». Совершенствование контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти является одним из важнейших направлений реформирования системы государственного управления.

В своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 года¹⁰⁸ Президент РФ наряду с проблемами международных отношений и экономическим кризисом одним из ключевых моментов назвал вопрос о необходимости выработки новых подходов в работе надзорных, контрольных, правоохранительных органов. Президент обратил внимание на то, что изменения в данной сфере происходят достаточно медленно. В процессе осуществления контроля со стороны государственных органов доминирует обвинительный уклон.

Принимаемые меры скорее «закрывают дорогу» тысячам законопослушных, инициативных граждан, нежели пресекают отдельные нарушения. По мнению Президента РФ, необходимо максимально снять ограничения с бизнеса, избавить его от «навязчивого надзора и контроля». Для решения этой задачи нужно принять ряд мер. Например, чтобы каждая проверка носила публичный характер.

В 2015 г. в Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

¹⁰⁸ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 г. // Официальный сайт Информационно-правового портала «Гарант» <http://base.garant.ru/70811542> Режим доступа: (дата обращения 10.05.2017).

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁰⁹ Федеральным законом от 31.12.2014 N 511-ФЗ¹¹⁰ была введена статья 13.3. «Единый реестр проверок». Единый реестр проверок является федеральной государственной информационной системой. Оператором единого реестра проверок является Генеральная прокуратура Российской Федерации. Это позволило вывести контроль на качественно новый уровень.

Президент также отметил, что данная проблема актуальна не только для бизнеса, но и для бюджетных, муниципальных учреждений, социальных некоммерческих организаций.

В Послании содержится и призыв к отказу от принципа тотального, бесконечного контроля. По словам В. В. Путина, «отслеживать ситуацию нужно там, где действительно есть риски или признаки нарушений... даже когда мы сейчас уже провели определенную работу по ограничениям, и эти ограничения работают вроде бы неплохо, но проверяющих органов так много, что если каждый из них хоть один раз придет - всё, можно любую фирму закрывать.

Правительство должно принять все необходимые решения по переходу к такой системе ограничений, что касается проверок. Что касается малого бизнеса, предлагаю предусмотреть для него надзорные каникулы. Если предприятие приобрело надежную репутацию, в течение трех лет не имело существенных нареканий, то следующие три года плановых проверок в рамках государственного и муниципального контроля вообще не проводить. Конечно, речь не идет об экстренных случаях, когда возникает угроза здоровью и жизни людей»¹¹¹.

Для решения поставленных Президентом РФ в Послании вопросов Министерством экономического развития РФ были разработаны концепция проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля

¹⁰⁹ Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2008. - N 52 (ч. 1). - ст. 6249.

¹¹⁰ Гречина Л.А. Дискуссионные вопросы проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – С. 63.

¹¹¹ Там же. – С. 63.

(надзора)»¹¹² и проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации»¹¹³.

Предмет регулирования, изложенного в концепции проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора)» показан в Приложении Б.

Положения, содержащиеся в Концепции и Законопроекте, неоднократно становились предметом научных исследований, а также предметом дискуссий в рамках мероприятий государственных органов различного уровня и хозяйствующих субъектов. К сожалению, многие предложения, высказанные учеными и практиками, не были учтены законодателем.

Так, тщательный анализ положений Концепции и Законопроекта приводит к выводу, что данные нормативные акты носят довольно поверхностный характер и нуждаются в серьезной доработке. Принятие этих документов в том виде, в котором они есть на сегодняшний момент, не решит проблем, а приведет к появлению очередного бланкетного закона, который установит еще больше административный барьеров и увеличит бюджетные расходы на организацию государственного и муниципального контроля (надзора).

Остановимся на основных концептуальных положениях данных правовых актов, носящих, на наш взгляд, спорный характер.

1. Одной из главных проблем Концепции и Законопроекта является попытка разделения ключевых понятий «контроль» и «надзор». В самой Концепции указано, что ни в законодательстве, ни в отечественной науке нет единого определения данных категорий. Зачастую они используются как тождественные. Концепция же исходит из различных подходов к осуществлению контрольных и надзорных мероприятий, что требует четкого разграничения понятий контроля и надзора в законодательстве. Однако предлагаемые Концепцией отличительные признаки, на наш взгляд, не позволяют дать полную характеристику контроля и надзора и отграничить эти явления друг от друга.

¹¹² Концепция проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора)» // Режим доступа: URL: www.rus.coop/upload/konc.doc (дата обращения 10.05.2017).

¹¹³ Проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» // Режим доступа: URL: <http://base.garant.ru/56632662/> (дата обращения 10.05.2017).

Называемые в Концепции отличительные признаки нередко идентичны, позволяют их трактовать субъективно, а главное - опровержимы с теоретических позиций.

Еще в Концепции административной реформы в 2006-2010 годах¹¹⁴ была предпринята попытка отграничить контроль от надзора в содержательном аспекте, но она оказалась неудачной.

Традиционно многие исследователи отмечают, что главное отличие надзора от контроля состоит в том, что, во-первых, органы надзора и поднадзорные органы не находятся в отношениях линейной подчиненности (например, государственные инспекции, прокуратура) и, во-вторых, надзорные органы выявляют у поднадзорных только нарушения законности, но не касаются вопросов целесообразности деятельности¹¹⁵.

Между тем данная точка зрения небесспорна. Трудно вывести единый универсальный критерий для разграничения понятий контроля и надзора. Тем более что законодатель не всегда находит в этом целесообразность.

Так, при детальном изучении соответствующих норм Законопроекта видно, что законодатель, с одной стороны, дает самостоятельные дефиниции понятий государственного и муниципального контроля и надзора (ст. 6, 7), тем самым предполагая, что это разные категории. С другой - фактически отходит от этого принципа. В частности, тщательный анализ определений понятий контроля и надзора приводит к выводу, что данные категории определяются идентично.

Кроме того, в последующем тексте Законопроекта законодатель чаще всего использует термин «контроль». Отдельных положений и процедур для осуществления надзора Законопроектом не предусматривается. Соответственно, понятие «надзор» практически выпадает из контекста данного Законопроекта.

¹¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

¹¹⁵ Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность // Государство и право. - 1999. - № 1. - С. 79-85.

Поэтому неизбежен вопрос: в чем же состоит различие между контролем и надзором и есть ли оно вообще? Представляется, что законодатель должен более четко сформулировать свою позицию по этому вопросу и однозначно ее закрепить.

На наш взгляд, необходимо не только разграничить понятия контроля и надзора, но и предусмотреть в законе различные процедуры проведения соответствующих мероприятий. Единым критерием, по которому эти виды деятельности отличаются, является принцип подчиненности и объект проверки. Так, в отношении федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления со стороны вышестоящих органов проводятся мероприятия по надзору за их деятельностью; со стороны федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществляется контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов.

Взяв за основу единый критерий, законодателю необходимо следовать ему во всех сопутствующих нормативных правовых актах, в том числе и подзаконного характера¹¹⁶.

2. Еще одним спорным моментом в Концепции является вопрос о правовом регулировании разрешительной деятельности.

С категориями контроля и надзора тесно связано понятие разрешительной деятельности (лицензирование, квотирование, аккредитация и др.). Согласно Концепции разрешительная деятельность подразумевает комплекс действий органов власти, связанных с санкционированием допуска субъектов в профессиональные сферы деятельности, требующих соблюдения специальных требований, в результате предварительного контроля и последующего надзора за соблюдением этих требований.

Из определения видно, что контроль и надзор разграничиваются в зависимости от «этапов» разрешительной деятельности. Соответственно, необходимо разводить полномочия в рамках разрешительной деятельности по разным видам уполномоченных субъектов.

В Концепции отмечается, что такое определение понятия «разрешительная деятельность» позволит урегулировать проблему разграничения контрольно-надзорных

¹¹⁶ Гречина Л.А. Дискуссионные вопросы проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – С. 64.

мероприятий в самой разрешительной системе (в частности, связанных с предварительным контролем по допуску в профессиональную сферу и последующим надзором за соблюдением квалификационных требований) и выведения разрешительной деятельности из-под регулирования законодательства о государственных услугах.

Однако законодатель остается непоследовательным в правовом регулировании данного вопроса. Так, в ст. 14 Законопроекта дается совсем иное толкование разрешительной деятельности. Это комплекс действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, связанных с предоставлением (приостановлением, продлением) в соответствии с федеральными законами права физическому или юридическому лицу совершать определенные действия или осуществлять определенную деятельность, требующие соблюдения обязательных и иных требований, и направленных на обеспечение соблюдения этих требований.

И далее в тексте статьи используется только термин «контроль». Указанное понятие не соотносится с закрепленными в Концепции положениями. Из смысла Законопроекта вытекает, что в рамках разрешительной деятельности предусматривается только государственный и муниципальный контроль, а надзор не осуществляется. Соответственно, законодатель отказался от предлагаемого Концепцией варианта разграничения контроля и надзора в зависимости от этапа разрешительной деятельности. На наш взгляд, необходимо доработать данное определение и соответствующую процедуру в духе Концепции¹¹⁷.

3. Позитивной новеллой в сфере государственного и муниципального контроля и надзора является внедрение системы управления рисками. Однако на уровне Концепции и Законопроекта этот вопрос, к сожалению, остался недостаточно проработанным.

Наиболее эффективным способом минимизации потенциальной общественной опасности видов экономической деятельности является управление рисками ее осуществления. На это обращает внимание и Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию РФ: новый подход к организации контрольно-надзорной деятельности будет способствовать сокращению избыточной нагрузки на бизнес,

¹¹⁷ Гречина Л.А. Дискуссионные вопросы проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – С. 65.

перераспределению ограниченных временных, материальных и кадровых ресурсов на объекты повышенной опасности, переориентации контрольно-надзорной деятельности на превентивные меры и общественно полезные результаты проверок.

В настоящее время система оценки рисков частично регламентируется в законодательстве о промышленной безопасности. Так, согласно изменениям в Федеральном законе от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹¹⁸ все опасные производственные объекты были ранжированы на четыре класса опасности, и проведение проверок, включая режим постоянного государственного надзора, было увязано соответственно этим классам. В частности, статьей 2 указанного Закона предусмотрено, что опасные производственные объекты в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на них для жизненно важных интересов личности и общества подразделяются в соответствии с критериями на четыре класса опасности: I класс опасности - опасные производственные объекты чрезвычайно высокой опасности; II класс опасности - опасные производственные объекты высокой опасности; III класс опасности - опасные производственные объекты средней опасности; IV класс опасности - опасные производственные объекты низкой опасности.

Пунктами 5.1 и 5.2 ст. 16 рассматриваемого Закона устанавливаются сроки проведения плановых проверок: в отношении опасных производственных объектов I или II класса опасности - не чаще чем один раз в течение одного года; в отношении опасных производственных объектов III класса опасности - не чаще чем один раз в течение трех лет. В отношении опасных производственных объектов IV класса опасности плановые проверки не проводятся.

Таким образом, у российского законодателя есть опыт внедрения системы управления рисками и правового регулирования вопросов проведения соответствующих контрольно-надзорных мероприятий. Но проблема в том, что общая модель оценки рисков не учитывает временных изменений, поведения субъекта, условий и сферы

¹¹⁸ Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ (ред. от 07.03.2017 «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - N 30. - ст. 3588.

деятельности. С юридической точки зрения она получается довольно громоздкой, поскольку предусматривает многоуровневое подзаконное регулирование.

Если в сфере промышленной безопасности уже в самом Законе дается подробная характеристика опасных производственных объектов, проводится четкая их классификация и т.д., то в законодательстве об основах государственного и муниципального контроля (надзора) невозможно установить закрытый перечень классов опасности. Соответственно, это потребует принятия большого числа дополнительных нормативных правовых актов.

Действительно, согласно нормам гл. 4 Законопроекта, в частности ст. 37 и 38, потребуется разработать Положения о ведомственных системах управления рисками причинения вреда, а также ведомственные перечни видов угроз (опасностей) причинения вреда в отношении всех видов государственного и муниципального контроля и надзора, указанных в ст. 8-10 анализируемого Законопроекта. А это 83 вида федерального контроля, 39 видов регионального контроля и 15 видов муниципального контроля. И это без учета подвидов контроля, которые могут проводиться разными ведомствами. Соответственно, мы сразу получаем искусственно созданную необходимость принятия более 270 подзаконных нормативных актов.

Но целесообразно ли это? Ведь исходя из сферы деятельности уже изначально можно понять, насколько часто необходимы проверки. Тем более в действующем законодательстве уже предусмотрены иные сроки проведения контрольно-надзорных мероприятий для социально значимых сфер, например здравоохранения и т.д. Кроме того, та же сфера здравоохранения сама по себе подразумевает большие риски.

Отдельного внимания требует проблема создания информационной базы для оценки рисков. Для того чтобы оценивать риски, контрольным органам необходимо иметь соответствующую информацию от хозяйствующих субъектов. Это повлечет необходимость предоставления дополнительных форм отчетности со стороны организаций, ляжет дополнительной нагрузкой в первую очередь на сферу бизнеса.

Кроме того, введение риск-ориентированной модели может привести и к росту бюджетных расходов на контрольно-надзорную деятельность, так как государственным и муниципальным органам нужно будет собирать и обрабатывать дополнительные

данные. Вместе с тем увеличение расходов на контрольно-надзорную деятельность негативно оценивается в контексте самой Концепции.

Таким образом, при введении системы оценки рисков и построении на этой основе системы планирования государственного контроля и надзора должна учитываться специфика контрольно-надзорной деятельности в отдельных отраслях, должен проводиться тщательный анализ наличия информационной базы для оценки соответствующих рисков, а также необходимо исходить из позиции целесообразности введения такой системы в принципе. С учетом этого должны разрабатываться и положения о формате, модели, сроках и условиях перехода на риск-ориентированную модель.

4. Спорным представляется установление закрытого перечня видов государственного и муниципального контроля (надзора). В соответствии с Концепцией Законопроект закрепил такой перечень, разделив контроль и надзор в зависимости от уровня осуществления на федеральный, региональный и местный. Получились довольно громоздкие статьи 8, 9 и 10 Законопроекта.

На наш взгляд, целесообразность установления закрытого перечня видов контроля и надзора в федеральном законе довольно сомнительна, поскольку закрепление исчерпывающих перечней играет позитивную роль лишь на первоначальном этапе, а по истечении определенного времени приобретает сдерживающий характер. Это в первую очередь связано с необходимостью периодической актуализации такого перечня: внесением изменений, дополнений, исключением отдельных видов контроля (надзора) в соответствии с развивающимися общественными отношениями. В силу длительности и трудоемкости законотворческого процесса принятие таких изменений занимает много времени, что может привести к ситуации, когда к моменту внесения одного изменения уже возникнет потребность внести другое. Стоит еще раз проанализировать необходимость установления закрытого перечня видов контроля и надзора в федеральном законе. В качестве альтернативы можно использовать в тексте формулировку «и другие виды контроля (надзора), предусмотренные действующим законодательством». В этом случае появляется возможность без внесения изменений в ФЗ «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в РФ»

применять его положения к новым видам контроля (надзора), которые будут появляться по мере развития государственного управления в РФ.

Кроме того, с точки зрения законодательной техники следует избегать в тексте закона громоздких формулировок. В Законопроекте статья 8 занимает 30 страниц. Часть 2 статьи 8 содержит 83 пункта, большинство которых включают подпункты (иногда достаточно много, например п. 1 имеет более 50 подпунктов, обозначаемых буквами от «а» до «я»). В таком виде статья 8 сложна для восприятия и понимания, поэтому целесообразно разбить ее на несколько, допустим, по отдельным видам федерального государственного контроля и надзора¹¹⁹.

5. Еще один вопрос, который был упущен в Концепции и остался без должного решения в Законопроекте, - это оценка эффективности и результативности деятельности органов государственного и муниципального контроля (надзора).

В настоящее время, например, в сфере здравоохранения по переданным полномочиям по лицензированию эти показатели рассчитываются согласно приказу Минздрава России от 29 октября 2014 г. № 680н «Об утверждении порядка осуществления оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в сфере охраны здоровья»¹²⁰.

Так, при расчете эффективности деятельности контролирующего органа важны следующие результаты: количество фактически проведенных проверок; количество запланированных проверок; размер израсходованных средств федерального бюджета на реализацию переданного полномочия; количество отмененных, обжалованных результатов проверок; количество оказанных с нарушением срока государственных услуг¹²¹.

¹¹⁹ Гречина Л.А. Дискуссионные вопросы проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – С. 66.

¹²⁰ Приказ Минздрава России от 29.10.2014 N 680н «Об утверждении порядка осуществления оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в сфере охраны здоровья» (Зарегистрировано в Минюсте России 03.12.2014 N 35074) // Российская газета. - 2014. - 24 декабря.

¹²¹ Гречина Л.А. Дискуссионные вопросы проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – С. 67.

Исходя из этих показателей, можно сделать вывод, что для расчета эффективности на сегодняшний день важными остаются сведения о том, насколько усердно контролирующий орган проводит проверки и насколько грамотно он применяет действующее законодательство. На наш взгляд, происходит смещение целей контрольных мероприятий, поскольку контролирующие органы гонятся за чистыми показателями, забывая о главной - превентивной - задаче проверок. Представляется правильным оценивать результативность не по конечному показателю в процентах, а по данным, положенным в основу этого расчета. Ведь эффективным по показателю может быть деятельность органа, проведшего одну проверку в год, а работа органа, у которого около тысячи проверок, будет менее эффективной из-за того, что по ряду из них были поданы жалобы. Также необходимо учитывать и специфику соответствующей отрасли.

Примечательно, что эти положения нашли отражение в Концепции. Но в Законопроекте (гл. 10) мы снова видим привязку оценки эффективности и результативности деятельности органов к количеству проведенных проверок, штрафам, издержкам и т.д. В литературе уже давно отмечается, что одним из приоритетных направлений комплексной работы по повышению эффективности государственного управления и преодоления административных барьеров является совершенствование контрольно-надзорных и разрешительных функций. Но пока это напоминает замкнутый круг¹²².

По нашему мнению, недопустимо оценивать эффективность и результативность деятельности контрольно-надзорных органов по количеству выявленных нарушений и по суммам выписанных штрафов. Нужно четко сформулировать иные критерии, например реальное состояние дел в соответствующей области - абсолютные и относительные показатели, в частности, число подконтрольных объектов, динамику изменения их количества, результаты проверок (не только выявленные правонарушения) и т.п.

Таким образом, мы рассмотрели основные положения Концепции и Законопроекта, носящие, на наш взгляд, спорный характер.

¹²² Тхабисимова Л.А. Правовой аспект эффективности деятельности органов власти и управления субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. - 2014. - № 12. - С. 2753-2758.

3.2 Пути реформирования административного контрольно-надзорного производства

Сам текст Законопроекта нуждается также в серьезной доработке. Остановимся на наиболее принципиальных положениях, вызывающих нарекания как с точки зрения юридической техники, так и с общетеоретических позиций.

1. Одной из ключевых проблем Законопроекта является противоречивое правовое регулирование контроля и надзора в отношении индивидуальных предпринимателей. Так, в ст. 1 отмечается, что данный закон «определяет правовые и организационные основы системы государственного и муниципального контроля и надзора в РФ, общие принципы осуществления государственного и муниципального контроля и надзора и защиты прав физических и юридических лиц при осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора». Не рассматриваются индивидуальные предприниматели и в качестве объектов контрольно-надзорных мероприятий, ими являются лишь юридические и физические лица (ст. 13).

Между тем комплексный анализ норм Законопроекта показывает, что деятельность индивидуальных предпринимателей рассматривается в качестве объекта контрольно-надзорной деятельности наряду с деятельностью физических и юридических лиц (например, в ч. 1 ст. 53 такая форма контроля и надзора, как проверка, определяется через совокупность проводимых органом государственного контроля и надзора или органом муниципального контроля и надзора в отношении гражданина, юридического лица, индивидуального предпринимателя действий по оценке соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям).

Очевидно, что такое правовое регулирование дефектно и требует соответствующих изменений¹²³.

¹²³ Тхабисимова Л.А. Правовой аспект эффективности деятельности органов власти и управления субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. - 2014. - № 12. - С. 2753.

2. Отдельная глава Законопроекта посвящена принципам организации и осуществления государственного и муниципального контроля и надзора (гл. 2), где в 11 статьях подробно раскрывается содержание всех принципов, в том числе и достаточно специфических (принцип дополнительности государственного и муниципального контроля и надзора, принцип пропорциональности государственного и муниципального контроля и надзора, принцип общественной значимости государственного и муниципального контроля и надзора, принцип продуктивности использования материальных, финансовых и иных ресурсов и др.). При этом ряд норм сформулированы таким образом, что содержат повторы формулировок (например, ст. 21, 24, 25), содержание отдельных принципов вызывает сомнения.

Так, мягко говоря, странно раскрывается содержание принципа межведомственной ответственности при осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора (ст. 25): «Органы государственного контроля и надзора, органы муниципального контроля и надзора должны исходить из необходимости взаимодействия с другими органами государственного контроля и надзора, органами муниципального контроля и надзора по вопросам координации своей деятельности, достижения общих показателей результативности и эффективности, обмена сведениями и минимизации использования материальных, финансовых и иных ресурсов».

Принцип превентивности государственного и муниципального контроля и надзора (ст. 17) также сформулирован, на наш взгляд, некорректно: «Государственный и муниципальный контроль и надзор прежде всего направлен на предотвращение и профилактику нарушений обязательных требований».

С рассмотренных позиций возникает вопрос, насколько оправданно подробное описание содержания всех принципов осуществления контроля и надзора, возможно ли ограничиться перечислением принципов и раскрытием самых основных (законности, открытости, обоснованности т.п.)?

3. Формулировка ч. 6 ст. 12 Законопроекта (все неустранимые сомнения, противоречия и неясности обязательных требований толкуются в пользу физических и юридических лиц, в отношении которых осуществляется государственный и

муниципальный контроль и надзор) страдает неопределенностью. Дело в том, что, по сути, любой предмет для судебного разбирательства по обжалованию результатов проверок - это внесение ясности в определение обязательных требований. Получается, в любом случае контролирующий орган изначально будет неправ. Соответственно, в таком виде данная формулировка может стать хорошим козырем в руках недобросовестных хозяйствующих субъектов¹²⁴.

4. Представляет интерес ст. 27 Законопроекта «Планирование государственного и муниципального контроля и надзора». Согласно ей организация государственного и муниципального контроля и надзора в РФ осуществляется в соответствии с документами планирования государственного и муниципального контроля и надзора в РФ.

К таким документам относятся: основные стратегические приоритеты государственного и муниципального контроля и надзора в РФ; стратегические планы деятельности органов государственного контроля и надзора, органов муниципального контроля и надзора; годовые планы деятельности органов государственного контроля и надзора, органов муниципального контроля и надзора; годовые планы проведения мероприятий органов государственного контроля и надзора, органов муниципального контроля и надзора. Структура, порядок разработки и корректировки документов планирования государственного и муниципального контроля и надзора в РФ определяются Правительством РФ.

В настоящее время к документам планирования относится только ежегодный план проверок, который составляет каждый орган государственного и муниципального контроля (надзора) в установленном порядке. Законопроект добавляет еще три документа, два из которых (годовые планы деятельности и годовые планы проведения мероприятий), по сути, включают одни и те же положения. Насколько это целесообразно с точки зрения повышения эффективности планирования государственного и муниципального контроля и надзора?

5. Заслуживает внимания ст. 34 Законопроекта, в соответствии с которой предусматривается обязательное обобщение органами практики применения

¹²⁴ Домрачев Д.Г. Основные проблемы оптимизации контрольно-надзорной деятельности в свете Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ от 4 декабря 2014 г. // Вестник Вятского государственного университета. – 2015. – № 1. – С. 90.

законодательства в сфере государственного и муниципального контроля и надзора в форме анализа информации с целью формирования единообразного правоприменения, устранения и предотвращения ошибок правоприменения. Однако далее законодатель эту идею не развивает, а ограничивается лишь тем, что обязывает результаты обобщения практики применения законодательства в форме соответствующего приказа органа государственного (муниципального) контроля и надзора размещать в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Таким образом, вместо того, чтобы получить реально активный механизм актуализации действующего законодательства в соответствии с возникающими проблемами в правоприменении, Законопроект вновь сводит все к формальной процедуре подготовки дополнительных документов со стороны органов контроля (надзора) и очередным административным издержкам¹²⁵.

6. Представляется некорректной формулировка определения угрозы (опасности) причинения вреда (ч. 1 ст. 38) в части последовательности перечисления охраняемых сфер: жизнь и здоровье граждан, нравственность, животные, растения, иные объекты окружающей среды, объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов РФ, лишь потом права и законные интересы физических и юридических лиц и т.п. В иерархии охраняемых государством ценностей традиционно жизнь и здоровье граждан, их права и законные интересы ставятся на первое место.

7. Из содержания Законопроекта не совсем понятно соотношение ряда норм с нормами КоАП РФ (например, ст. 61 «Досмотр граждан, личный досмотр» Законопроекта и ст. 27.7 «Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице» КоАП РФ; ст. 73 «Изъятие документов и предметов» Законопроекта и ст. 27.10 «Изъятие вещей и документов» КоАП РФ; ст. 64 «Пояснения (объяснения) лица» Законопроекта и ст. 26.3 «Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей» КоАП РФ). На наш взгляд, для более четкого понимания юридической природы мер, применяемых в процессе государственного и муниципального контроля и

¹²⁵ Домрачев Д.Г. Основные проблемы оптимизации контрольно-надзорной деятельности в свете Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ от 4 декабря 2014 г. // Вестник Вятского государственного университета. – 2015. – № 1. – С. 91.

надзора, а также для их разграничения с мерами административного пресечения и обеспечения производства по делу в законе необходимо предусмотреть норму о пределах действия анализируемого федерального закона и законодательства об административных правонарушениях.

8. Вызывает сомнения такая форма контроля и надзора, как опрос (ст. 63 Законопроекта). В частности, размыты границы той информации, которую уполномоченные органы имеют право в этом порядке собирать: «Опрос представляет собой вербальный контакт должностного лица органа государственного контроля и надзора, органа муниципального контроля и надзора с гражданами, индивидуальными предпринимателями, их представителями, а также лицами, являющимися представителями юридических лиц, которые располагают информацией, необходимой для подтверждения законности и обоснованности совершаемых физическими и юридическими лицами действий». Например, что если эта информация будет касаться получения персональных данных граждан? Остается неясным, как порядок, предусмотренный ст. 63 Законопроекта, соотносится с нормами Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»¹²⁶?

9. Представляется некорректной формулировка ч. 4 ст. 69 Законопроекта: «Органы государственного контроля и надзора, органы муниципального контроля и надзора вправе привлекать для проведения инвентаризации экспертов, переводчиков и других специалистов. Порядок выплаты и размеры сумм, подлежащих выплате, устанавливаются Правительством РФ». Необходимо уточнить, о каких выплатах и кому идет речь: выплаты соответствующих сумм (вознаграждения) экспертам, переводчикам, другим специалистам?

10. В тексте Законопроекта по-разному регламентируется вопрос о содержании актов, составляемых в процессе осуществления контроля и надзора: в одних случаях подробно прописывается их содержание и необходимые реквизиты (например, ч. 5 ст. 71 - акт отбора проб (образцов) продукции, ч. 6 ст. 92 - экспертное заключение), в других - лишь в общем виде (например, ч. 9 ст. 70), в третьих дается отсылка к «действующему

¹²⁶ Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ (ред. от 22.02.2017) «О персональных данных» // Собрание законодательства РФ. – 2006. - N 31 (1 ч.). - ст. 3451.

законодательству». Между тем есть общая норма (ст. 85), в которой говорится о правовых актах, которые составляются в процессе контрольно-надзорных мероприятий, о порядке их издания, содержания и т.п. На наш взгляд, целесообразно упорядочить правовое регулирование данного вопроса.

11. Вызывает проблемы в понимании ст. 82 Законопроекта, которая устанавливает ограничения при проведении мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора. Так, спорными являются п. 1, 2 и 4 ст.

82: «При проведении мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора должностные лица органа государственного контроля и надзора, органа муниципального контроля и надзора не вправе:

1) оценивать выполнение обязательных требований, если такие требования не относятся к полномочиям органа государственного контроля и надзора, органа муниципального контроля и надзора, от имени которых действуют эти должностные лица;

2) оценивать выполнение требований, установленных нормативными правовыми актами государственных органов СССР и РСФСР; <...>

4) осуществлять мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора в случае отсутствия при ее проведении гражданина, его уполномоченного представителя, руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя...».

В отношении первого ограничения встает вопрос исключения дублирования полномочий соответствующих органов. Данная проблема является очень сложной и противоречивой как с точки зрения закона, так и со стороны правоприменения. Например, лицензионные требования в любой сфере деятельности содержат такое правило, как соответствие помещений и оборудования обязательным требованиям. Получается, что лицензирующий орган обязан будет проверить помещения и оборудование на предмет их соответствия. Но как быть иным органам, ведь здесь пересекается сфера деятельности как минимум нескольких контрольно-надзорных

органов? Данная формулировка Законопроекта может стать основанием для судебного обжалования итогов большинства проверок со стороны хозяйствующих субъектов.

Пункт 2 ст. 82 Законопроекта также вызывает вопросы. На сегодняшний момент, к сожалению, во многих сферах общественной жизни продолжают действовать нормативные акты СССР и РСФСР, несмотря на активный процесс инкорпорации законодательства. Сложно рассчитывать на то, что в ближайшее время все акты будут переизданы. Особенно в таких сферах, как здравоохранение, мы еще долго будем иметь дело с актами времен СССР и РСФСР. И это законодателю необходимо учитывать.

Пункт 4 анализируемой статьи Законопроекта также предусматривает законную лазейку для ухода от проверки. Достаточно, чтобы при выезде контролирующего органа на проверку на месте отсутствовал гражданин, руководитель юридического лица, индивидуальный предприниматель (либо иное уполномоченное лицо). Данное положение станет еще одним козырем в руках недобросовестных хозяйствующих субъектов¹²⁷.

12. Интересными представляются нормы ст. 95 Законопроекта. В них предусматривается процедура информирования заинтересованных лиц путем создания специальных информационных ресурсов в сети Интернет, содержащих обязательные требования, руководства по соблюдению обязательных требований, ответы на поступающие в органы государственного контроля и надзора, органы муниципального контроля и надзора вопросы, обзоры административной и судебной практики. По идее, это положение должно обеспечить прозрачность деятельности контрольно-надзорных органов и стать неким гарантом для хозяйствующих субъектов в получении необходимой информации. Но, с другой стороны, здесь можно усмотреть определенное дублирование функций по информированию заинтересованных лиц и увеличение бремени административных издержек, в первую очередь временных, на органы контроля. Из текста Законопроекта непонятно, кто (и в каком порядке) должен заниматься созданием таких ресурсов и поддержанием их в актуальном состоянии?

¹²⁷ Домрачев Д.Г. Основные проблемы оптимизации контрольно-надзорной деятельности в свете Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ от 4 декабря 2014 г. // Вестник Вятского государственного университета. – 2015. – № 1. – С. 93.

13. Статья 97 «Самообследование на предмет соблюдения обязательных требований» Законопроекта содержит позитивную новеллу: «В целях стимулирования самостоятельной оценки физическими и юридическими лицами соблюдения обязательных требований органами государственного контроля и надзора, органами муниципального контроля и надзора создаются специальные средства самостоятельной оценки соблюдения обязательных требований, в том числе размещаемые в сети Интернет». Однако снова возникают вопросы относительно того, кто и на каком уровне должен этим заниматься? Одно дело - разработка единой федеральной программы, соответствующего информационного ресурса. И совсем другое - если каждый контролирующий орган будет делать это по-своему. Такие вопросы требуют четкой централизации и не должны пускаться законодателем на самотек.

14. Спорным является положение ч. 2 ст. 104 Законопроекта: «Жалобы на решения, принятые руководителем органа государственного контроля и надзора, органа муниципального контроля и надзора, подаются в вышестоящий орган (при его наличии) либо в случае его отсутствия рассматриваются непосредственно руководителем органа государственного контроля и надзора, органом муниципального контроля и надзора». Означает ли это, что жалобу может рассматривать то должностное лицо, чьи действия (решения) обжалуются? Между тем применительно к институту обращений граждан действует вполне справедливое правило о запрете направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется (ч. 6 ст. 8 Федерального закона ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»).

15. Статья 104 «Досудебное (внесудебное) обжалование решений и действий (бездействия) органов государственного контроля и надзора, органов муниципального контроля и надзора, их должностных лиц» Законопроекта не предусматривает сроков для подачи жалобы в досудебном порядке. Означает ли это, что жалобу можно подать в любое время (как это предусмотрено в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»)? Или сроки обжалования будут предусмотрены подзаконными актами, устанавливающими порядок подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственного контроля и надзора,

органов муниципального контроля и надзора, их должностных лиц (в частности, Правительством РФ) - ч. 4, 5 ст. 104? Представляется важным урегулировать данный вопрос более четко.

16. Текст Законопроекта, который был официально распространен среди органов государственной власти и иных заинтересованных субъектов, содержит опечатки и формулировки, требующие редакторской правки (например, пп. «я.19», «я.21» п. 1, пп. «л» п. 16 ч. 2 ст. 8; ч. 4 ст. 15; ч. 5, 10 ст. 32; ч. 5 ст. 42; ч. 2 ст. 55; ч. 2 ст. 57; ч. 2 ст. 63; в ст. 92 часть 2 указывается два раза; ч. 5, 8 ст. 104; ч. 3 ст. 116; ч. 1 ст. 122).

Таким образом, Законопроект нуждается в серьезной доработке, как в концептуальном плане, так и в техническом. Наше исследование показало, что большинство фундаментальных проблем Законопроекта берут свое начало в неточных или не до конца продуманных формулировках Концепции.

При таком положении дел, на наш взгляд, не стоит игнорировать точку зрения некоторых правоприменителей, которые предлагают отказаться от разработки нового Закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в РФ», а перейти к кодификации и систематизации существующего в этой области законодательства.

В частности, разработать единый Кодекс об основах осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) на территории РФ, в котором в Общей части закрепить все основополагающие принципы и понятия организации государственного и муниципального контроля и надзора, а в Особенной части прописать конкретные положения относительно отдельных сфер деятельности (например, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение, таможенные отношения, транспорт и т.д.).

При этом важно глубоко проанализировать проблемы, с которыми сталкиваются при осуществлении государственного контроля и надзора как хозяйствующие субъекты, так и уполномоченные органы, и учесть уже сложившуюся правоприменительную практику.

Подведем итог. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности компетентных администрация является одним из значительных направлений реформирования системы государственного управления. Во второй главе исследования были изучены правовые основы функционирования группы наблюдательного производства административного процесса. Были выявлены проблемы в разрешении административно-наблюдательных дел и высказана необходимость в разработке и принятии Федерального закона «Об административном наблюдении (надзоре, контроле)».

Министерством экономического развития РФ в 2015 году были разработаны концепция проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора)» и проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации».

Тщательный анализ положений Концепции и Законопроекта приводит к выводу, что данные нормативные акты носят довольно поверхностный характер и нуждаются в серьезной доработке.

На наш взгляд, необходимо не только разграничить понятия контроля и надзора, но и предусмотреть в законе различные процедуры проведения соответствующих мероприятий. Необходимо доработать определение разрешительной деятельности и соответствующую процедуру. Остается недостаточно проработанным вопрос внедрения системы управления рисками. Должны быть разработаны положения о формате, модели, сроках и условиях перехода на риск-ориентированную модель.

Спорным представляется установление закрытого перечня видов государственного и муниципального контроля (надзора). На наш взгляд, целесообразность установления закрытого перечня видов контроля и надзора в федеральном законе довольно сомнительна, поскольку закрепление исчерпывающих перечней играет позитивную роль лишь на первоначальном этапе, а по истечении определенного времени приобретает сдерживающий характер.

Еще один вопрос, который был упущен в Концепции и остался без должного решения в Законопроекте, - это оценка эффективности и результативности

деятельности органов государственного и муниципального контроля (надзора). По нашему мнению, необходимо четко сформулировать иные критерии, например реальное состояние дел в соответствующей области - абсолютные и относительные показатели, в частности, число подконтрольных объектов, динамику изменения их количества, результаты проверок (не только выявленные правонарушения) и т.п.

Кроме того, одной из ключевых проблем Законопроекта является противоречивое правовое регулирование контроля и надзора в отношении индивидуальных предпринимателей. Такое правовое регулирование дефектно и требует соответствующих изменений.

Отдельная глава Законопроекта посвящена принципам организации и осуществления государственного и муниципального контроля и надзора, при этом ряд норм сформулированы таким образом, что содержат повторы формулировок, содержание отдельных принципов вызывает сомнения. Лучше было бы ограничиться перечислением принципов и раскрытием самых основных.

Таким образом, Законопроект «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» нуждается в серьезной доработке. Возможно, стоит отказаться от разработки нового Закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в РФ», а разработать единый Кодекс об основах осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) на территории РФ.

Заключение

В России институт административной юстиции начал функционировать, начиная с XVI века. Именно в этот период в стране были учреждены Челобитные приказы. Институт административной юстиции был тесно связан с органами государственного управления. В дореволюционной России неоднократно были предприняты попытки реформирования института административной юстиции. В частности в ходе реформы государственного управления П.А. Столыпин пытался передать контрольные функции за деятельностью органов исполнительной власти органам судебной власти. Но подобные начинания так и не были осуществлены.

В советское время институт административной юстиции отличался двойственностью. В 30-40-е годы XX века советское государство не считало возможным официально признавать существование административной юстиции в стране. Но, одновременно, в СССР функционировали отдельные комитеты, которые разбирали жалобы юридических лиц на действия чиновников. Изменения начали происходить с эпоху, когда Н.С. Хрущев стал Первым секретарем ЦК КПСС. В это время советские граждане получили право обжаловать в суде решения органов исполнительной власти. Данные нововведения регламентировались нормами Конституции 1977 г., Гражданского процессуального кодекса и других законодательных актов.

Важные перемены в развитии института административной юстиции случились после распада СССР и в период образования Российской Федерации. Были приняты такие новые источники права, как Конституция РФ 1993 г., Закон РФ от 27.04.93 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», в которых появился принцип «всеобщности обжалования».

В данное время в Российской Федерации существуют такие же элементы административной юстиции, как и в эпоху советской власти. Например, жалобы на действия должностных лиц органов исполнительной власти могут быть рассмотрены и в ходе административного производства, и в ходе судебного производства; споры разрешаются судами общей юрисдикции; порядок рассмотрения дел регламентируется нормами ГПК РФ, КоАП РФ и КАС РФ.

Отечественные административисты, начиная еще с 60-х годов XX века, ведут полемику о понятии, сущности и структуре административного процесса. Все существующие мнения на эту тему можно к трем подходам.

Во-первых, административный процесс - это функционирование органов власти по решению подведомственных им всех категорий индивидуальных юридических дел, как связанных, так и не связанных с разрешением споров и конфликтов. Данная точка зрения поддерживает широкое понимание административного процесса. Это так называемая управленческая концепция

Во-вторых, административный процесс – это работа органов публичной власти и судебных органов по разрешению подведомственных им индивидуальных юридических дел, возникающих из административно-правовых споров и административных правонарушений. Это так называемое узкое, юрисдикционное понимание административного процесса.

В-третьих, административный процесс - это функционирование только судебных органов по разрешению дел, возникающих из административных правоотношений. Ученый-правовед, считает, что административный процесс относится только к административному судопроизводству (юстиционное, судебное понимание административного процесса).

Мы считаем, что верным является первый, широкий подход к пониманию административного процесса.

Итак. Административный процесс – это отдельное направление правовой деятельности органов исполнительной власти, в рамках которой должностные лица выполняют возложенные на них должностные обязанности по разрешению административных дел.

Административное судопроизводство – это порядок разрешения административных дел судебными органами РФ на основе нормативных правовых актов и состоящих из нескольких следующих друг за другом стадий, которые соединены между собой процессуальными действиями.

Но, даже учитывая существующие отличия между этими двумя юридическими процессам, нельзя противопоставлять их друг другу. Административный процесс и

административное судопроизводство взаимодополняются и этим повышают вероятность строго соблюдения правовых норм в деятельности должностных лиц и государственных учреждений.

В практике российского административного права в состав административного процесса входят отдельные административные производства. Деятельность в рамках отдельного административного производства направлена на решение самостоятельного административного дела.

Признаком выделения определенных групп административных производств в административном процессе является категория административных дел. Это группа однородных по содержанию самостоятельных юридических дел, которые разрешаются компетентными органами исполнительной власти в соответствии с возложенными на них обязанностями.

В состав административного процесса входят четыре группы административных производств: во-первых, группа регулятивного производства административного процесса, во-вторых, группа наблюдательного производства административного процесса, в-третьих, группа принудительного производства административного процесса, в-четвертых, группа защитного производства административного процесса.

Группа регулятивного производства административного процесса - это работа органов исполнительной власти по решению административно-регулятивных дел, которые входят в их компетенцию. Процедура решения административно-регулятивных дел регламентируется нормативными актами РФ. В группу регулятивного производства административного процесса входят такие производства, как правопредоставительное, регистрационное, лицензионно-разрешительное, правоудостоверительное, экзаменационное, конкурсное, поощрительное, призывное.

Группа наблюдательного производства административного процесса - это работа органов исполнительной власти по решению административно-наблюдательных дел, которые входят в их компетенцию. Процедура решения административно-наблюдательных дел регламентируется нормативными актами РФ. В группу наблюдательного производства административного процесса входят производства по

налоговому контролю, таможенному контролю, лицензионному контролю, пожарному надзору, санитарному надзору, архитектурно-строительному надзору и другие.

Группа принудительного производства административного процесса – это работа органов исполнительной власти по решению административно-принудительных дел, которые входят в их компетенцию. Процедура решения административно-принудительных дел регламентируется нормативными актами РФ. В группу принудительного производства административного процесса входят производства по применению мер административного пресечения; по применению мер административного обеспечения исполнения публичных обязанностей; по делам об административных правонарушениях; по применению мер административной ответственности, предусмотренных отдельными федеральными законами.

Группа защитного производства административного процесса – это работа органов исполнительной власти по решению административно-защитных дел, которые входят в их компетенцию. Процедура решения административно-защитных дел регламентируется нормативными актами РФ. В группу защитного производства административного процесса входят производства по разрешению административных жалоб; по разрешению споров и разногласий.

Данные группы производств входят в структуру отечественного административного процесса.

Совершенствование контрольно-надзорной деятельности компетентных администрация является одним из значительных направлений реформирования системы государственного управления. Во второй главе исследования были изучены правовые основы функционирования группы наблюдательного производства административного процесса. Были выявлены проблемы в разрешении административно-наблюдательных дел и высказана необходимость в разработке и принятии Федерального закона «Об административном наблюдении (надзоре, контроле)».

Министерством экономического развития РФ в 2015 году были разработаны концепция проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора)» и проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации».

Тщательный анализ положений Концепции и Законопроекта приводит к выводу, что данные нормативные акты носят довольно поверхностный характер и нуждаются в серьезной доработке.

На наш взгляд, необходимо не только разграничить понятия контроля и надзора, но и предусмотреть в законе различные процедуры проведения соответствующих мероприятий. Необходимо доработать определение разрешительной деятельности и соответствующую процедуру. Остается недостаточно проработанным вопрос внедрения системы управления рисками. Должны быть разработаны положения о формате, модели, сроках и условиях перехода на риск-ориентированную модель.

Спорным представляется установление закрытого перечня видов государственного и муниципального контроля (надзора). На наш взгляд, целесообразность установления закрытого перечня видов контроля и надзора в федеральном законе довольно сомнительна, поскольку закрепление исчерпывающих перечней играет позитивную роль лишь на первоначальном этапе, а по истечении определенного времени приобретает сдерживающий характер.

Еще один вопрос, который был упущен в Концепции и остался без должного решения в Законопроекте, - это оценка эффективности и результативности деятельности органов государственного и муниципального контроля (надзора). По нашему мнению, необходимо четко сформулировать иные критерии, например реальное состояние дел в соответствующей области - абсолютные и относительные показатели, в частности, число подконтрольных объектов, динамику изменения их количества, результаты проверок (не только выявленные правонарушения) и т.п.

Кроме того, одной из ключевых проблем Законопроекта является противоречивое правовое регулирование контроля и надзора в отношении индивидуальных предпринимателей. Такое правовое регулирование дефектно и требует соответствующих изменений.

Отдельная глава Законопроекта посвящена принципам организации и осуществления государственного и муниципального контроля и надзора, при этом ряд норм сформулированы таким образом, что содержат повторы формулировок,

содержание отдельных принципов вызывает сомнения. Лучше было бы ограничиться перечислением принципов и раскрытием самых основных.

Таким образом, Законопроект «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» нуждается в серьезной доработке. Возможно, стоит отказаться от разработки нового Закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в РФ», а разработать единый Кодекс об основах осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) на территории РФ.

Список использованных источников

Нормативные правовые акты

1 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) [Текст] // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. - N 283 (Утратил силу).

2 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) [Текст] // Ведомости ВС СССР. – 1977. - N 41. - ст. 617 (Утратил силу).

3 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2014. - N 31. - ст. 4398.

4 Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) (ред. от 20.03.2001) [Текст] // Ведомости ВС РСФСР. – 1984. - N 27. - ст. 909 (Утратил силу).

5 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 07.03.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.03.2017) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2002. - N 1 (ч. 1). - ст. 1.

6 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 03.07.2016) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2015. - N 10. - ст. 1391.

7 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2002. - N 46. - ст. 4532.

8 Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11.06.1964) (ред. от 31.12.2002) [Текст] // Ведомости ВС РСФСР. – 1964. - N 24. - ст. 407 (Утратил силу).

9 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2002. - N 30. - ст. 3012.

10 Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2001. - N 44. - ст. 4147.

11 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 1998. - N 31. - ст. 3823

12 Декрет СНК РСФСР от 04.10.1922 «Положение о государственном нотариате» [Текст] // СУ РСФСР. – 1922. - N 63. - ст. 807 (Утратил силу).

13 «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях» (приняты ВС СССР 23.10.1980) [Текст] // Ведомости ВС СССР. – 1980. - N 44. - ст. 909 (Утратил силу).

14 Федеральный закон от 21.07.1997 N 122-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 1997. - N 30. - ст. 3594.

15 Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О гражданстве Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2002. - N 22. - ст. 2031.

16 Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2011. - N 19. - ст. 2716.

17 Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 22.02.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.03.2017) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2008. - N 52 (ч. 1). - ст. 6249.

18 Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2003. - N 40. - ст. 3822.

19 Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2006. - N 19. - ст. 2060.

20 Федеральный закон от 02.10.2007 N 229-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об исполнительном производстве» [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2007. - N 41. - ст. 4849.

21 Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2008. - N 52 (ч. 1). - ст. 6249.

22 Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ (ред. от 07.03.2017 «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.03.2017) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 1997. - N 30. - ст. 3588.

23 Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ (ред. от 22.02.2017) «О персональных данных» [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2006. - N 31 (1 ч.). - ст. 3451.

24 Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ (ред. от 07.03.2017 «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 1997. - N 30. - ст. 3588.

25 Концепция проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора)» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: www.rus.coop/upload/konc.doc (дата обращения 10.05.2017).

26 Проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://base.garant.ru/56632662/> (дата обращения 10.05.2017).

27 Указ Президиума ВС СССР от 21.06.1961 «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» [Текст] // Ведомости ВС СССР. – 1961. - N 35. - ст. 368 (Утратил силу).

28 Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» [Текст] // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

29 Приказ Минфина РФ от 26.04.2001 N 35н «Об утверждении Инструкции о порядке применения органами Федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 09.07.2001 N 2788) [Текст] // Российская газета. – 2001. - N 138.

30 Приказ Минздрава России от 29.10.2014 N 680н «Об утверждении порядка осуществления оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в сфере охраны здоровья» (Зарегистрировано в Минюсте России 03.12.2014 N 35074) [Текст] // Российская газета. - 2014. - 24 декабря.

Научная и учебная литература

1 Александров А.Г. Понятие и место административного производства в системе российского административного процесса [Текст] // Общество и право. – 2014. - № 1. – С. 197-204.

2 Алексеев И. Административное право [Текст]. – М: Проспект, 2017. – 750 с.

3 Алехин А.П. Административное право России [Текст]. – М: Зерцало-М, 2014. - 750 с.

4 Балденкова Н.Г. Гражданский брак, фактический брак, сожитительство: соотношение понятий [Текст] // Молодой ученый. - 2017. - №7. - С. 322-324.

5 Бахрах Д.Н. Административное право России [Текст]. - М.: Эксмо, 2015. - 700 с.

6 Бикситова Ж. Административная ответственность [Текст]. – Омск: ОГУ, 2012. - 151 с.

7 Братановский С.Н. Административное право [Текст]. - М.: Директ-Медиа, 2013. – 625 с.

8 Головкин В.В. Развитие административного процесса: проблемы и перспективы [Текст] // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2006. - № 5. – С. 71-75.

9 Грачев Н.И. К вопросу о концептуальном понимании административного процесса [Текст] // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. – 2014. - № 1. – С. 81-85.

10 Гречина Л.А. Дискуссионные вопросы проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации [Текст] // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – С. 63-74.

11 Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации [Текст]. – М: Книгодел, 2010. - 273 с.

12 Доклад об осуществлении муниципального контроля на территории городского округа Тольятти в 2016 году [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрация городского округа Тольятти Режим доступа <http://www.tgl.ru/ControlSection/mcontrol1/> (дата обращения 17.04.2017).

13 Домрачев Д.Г. Основные проблемы оптимизации контрольно-надзорной деятельности в свете Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ от 4 декабря 2014 г. [Текст] // Вестник Вятского государственного университета. – 2015. – № 1. – С. 90-95.

14 Есенова В.П. Административный процесс: современная теория и практика [Текст] // Управленческое консультирование. – 2012. - № 1. – С. 39-43.

15 Есенова Е.П. Некоторые проблемы современного административного судопроизводства (аспект мировой юстиции) [Текст] // Управленческое консультирование. – 2015. - № 5. - С. 98-102.

16 Иванов С.Д. Законодательное регулирование процедуры получения гражданства РФ и проблемы его правоприменения // Молодой ученый. - 2017. - № 9. - С. 217-221.

17 Каплунов А.И. О предмете административной юрисдикции и понятии административно-юрисдикционной деятельности [Текст] // Ленинградский юридический журнал. – 2012. – С. 24-33.

18 Керимова С.М. Проблемы административного обжалования ненормативных правовых актов, действий (бездействия) публичной администрации, нарушающей права и свободы физических и юридических лиц [Текст] // Молодой ученый. - 2013. - №12. - С. 647-650.

19 Кикоть В.Я. Административное право России [Текст]. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. - 759 с.

20 Кнутов А.В. Осуществление контроля (надзора) государственными и муниципальными учреждениями: проблемы и пути их решения [Текст] // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. - № 1. – С.88-92.

21 Кононов П.И. Административный процесс и административное судопроизводство: дискуссионные вопросы понимания и соотношения [Текст] // Административное право и процесс. – 2014. - № 3. - С. 45-49.

22 Лебедева О.О. Применение отдельных принудительных мер административного предупреждения как самостоятельное административное производство в структуре административного процесса [Текст] // Ленинградский юридический журнал. – 2015. - № 3. - С. 141-145.

23 Лушникова В.А. Виды административного принуждения и их характеристика [Текст] // Молодой ученый. - 2016. - № 26. - С. 474-476.

24 Лушникова В.А. Понятие и сущность административного принуждения [Текст] // Актуальные проблемы права: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2016 г.). - М.: Буки-Веди, 2016. - С. 49-52.

25 Макарейко Н.В. Административное принуждение: проблемы теории и практики нормативного правового регулирования и право [Текст] // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. – № 5-6. – С.102-106.

26 Мартынов А.В. Понятие и сущность административного судопроизводства в Российской Федерации [Текст] // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. - № 5-6. – С. 273-280.

27 Масленников М.Я. Административно-процессуальное право - реальная правовая отрасль [Текст] // Административное право и процесс. – 2012. - № 3. - С. 25-33.

28 Николаева Л.А. Административная юстиция и административное судопроизводство. Зарубежный опыт и российские традиции [Текст]. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 490 с.

29 Осипов Д.А. О субъектах государственного и муниципального контроля и надзора [Текст] // Власть. – 2015. - № 11. – С.135-140.

30 Перечень функций муниципального контроля Администрация городского округа Тольятти [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрация городского округа Тольятти Режим доступа <http://www.tgl.ru/ControlSection/perechen-funkciy-municipalnogo-kontrolya/> (дата обращения 17.04.2017).

31 Попов Л.Л. Административное право России [Текст]. - М: ИНФРА-М, 2017. - 704 с.

32 Попов Л.Л. Административные процедуры: монография [Текст]. - М.: ИНФРА М, 2017. - 240 с.

33 Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 г. // Официальный сайт Информационно-правового портала «Гарант» [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://base.garant.ru/70811542/> (дата обращения 10.05.2017).

34 Родионова Е.В. Административно-юрисдикционные действия в административном процессе [Текст] // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. – 2014. - № 2. – С. 7-10.

35 Россинский Б.В. Административное право [Текст]. - М.: Норма, 2009. - 928 с.

36 Рязанцева Т.В. Досудебный порядок урегулирования споров [Текст] // Территория науки. – 2013. - № 1. – С.50-54.

37 Смородинова Ю.С. Методы осуществления государственного контроля и административного надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Текст] // Общество и право. – 2015. - № 2. С.106-110.

38 Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право [Текст]. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2008. - 569 с.

39 Состояние принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов. Обеспечение судебными приставами безопасности в судах. Краткая характеристика за январь 2017 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы судебных приставов РФ. Режим доступа: http://fssprus.ru/files/fssp/db/files/201703/spravka_o_sostojanii_prinuditelnogo_ispolnenija_201701_20173141149.pdf(дата обращения 17.04.2017).

40 Старостин С.А. Административная юстиция в России: проблемы совершенствования [Текст] // Вестник Омской юридической академии. – 2013. - № 2. – С. 74-78.

41 Стахов А.И. Понятие, предмет и система административно-процессуального права в современной России [Текст] // Мониторинг правоприменения. – 2014. - № 2. – С. 58-61.

42 Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс [Текст]. - М: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005. - 1150 с.

43 Тхабисимова Л.А. Правовой аспект эффективности деятельности органов власти и управления субъектов Российской Федерации [Текст] // Актуальные проблемы российского права. - 2014. - № 12. - С. 2753-2758.

44 Чуклова Е.В. Процессуальная ответственность как средство защиты административного процесса [Текст] // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2016. - № 3. – С.77-81.

45 Филиппова И.А. Становление и развитие административного судопроизводства в России [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=1611 (дата обращения 27.03.2017).

46 Хайлова М. И. Правовые проблемы реализации государственного надзора и муниципального контроля в области земельных отношений [Текст] // Молодой ученый. - 2016. - №6. - С. 50-51.

47 Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность [Текст] // Государство и право. - 1999. - № 1. - С. 79-85.

48 Шмидт В.С. Сущность лицензирования как вида административного производства [Текст] // Молодой ученый. - 2017. - №5. - С. 333-336.

Материалы судебной практики

1 Резолютивная часть решения от 3 октября 2016 г. по делу № А53-21688/2016 Арбитражного суда Ростовской области об аннулировании лицензии на осуществление частной охранной деятельности от 03.07.2013 № 439 (бланк серии ЧО № 002981), выданной Главным управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ростовской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт Судебные и нормативные акты РФ Режим доступа: http://sudact.ru/arbitral/doc/76Z9dQ3BKoVN/?arbitral-txt=&arbitral-case_doc=%E2%84%96+%D0%9053-21688%2F2016&arbitral-doc_type=&arbitral-date_from=&arbitral-date_to=&arbitral-region=&arbitral-court=%D0%90%D0%A1+%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9+%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8&arbitral-judge=&arbitral-participant=&_=1492410140650 (дата обращения 17.04.2017).

2 Решение по делу 5-852-2017/8М от 07.04.2017 г. в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // Официальный сайт «РосПравосудие» <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-centralnogo-ao-g-tyumeni-8-s/act-238123795/> Режим доступа: (дата обращения 17.04.2017).

3 Решение по делу 5-145/2017 от 20.03.2017 г. об административном правонарушении в отношении Ерохина по ч.1 ст.7.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // Официальный сайт «РосПравосудие» <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-51-samarskoj-oblasti-s/act-238033278/> Режим доступа: (дата обращения 17.04.2017)

Приложение А

Нормативно-правовое регулирование функций муниципального контроля на территории г.о. Тольятти

| № п/п | Наименование функции контроля (надзора) | Нормативный правовой акт регулирующий порядок исполнения функций контроля |
|---|--|---|
| 1 | 2 | 3 |
| Раздел 1. Функции муниципального контроля | | |
| 1.1. | Муниципальный земельный контроль на территории городского округа Тольятти в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей | 1) NR67-п/1 от 16.01.2014г. (об утверждении) 2) NR104-п/1 от 20.01.2015г. (изменил) 3) NR 1529-п/1от 07.05.2015г. (изменил) 4) NR767-п/1 от 17.03.2016г. (изменил) 5) NR1087-п/1 от 07.04.2016г. (изменил) 6) NR1443-п/1 от 10.05.2016г. (изменил) 7) NR1917-п/1 от 15.06.2016г. (изменил) 8) NR3619-п/1 от 17.11.2016г. (изменил) |
| 1.2. | Муниципальный земельный контроль в границах территории городского округа Тольятти в отношении граждан | 1) NR1574-п/1 от 14.05.2015 (об утверждении) 2) NR 1088-п/1 от 07.04.2016 (изменил) 3) NR 420-п/1 от 07.02.2017г. (изменил) |
| 1.3. | Муниципальный контроль по осуществлению муниципального контроля в области торговой деятельности на территории городского округа Тольятти в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей | 1) NR2889-п/1 от 21.09.2011г. (об утверждении) 2) NR575-п/1 от 29.02.2012г. (изменил) |
| 1.4. | Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа Тольятти | 1) NR1093-п/1 от 09.04.2013г. (об утверждении) 2) NR3354-п/1 от 01.11.2013г. (изменил) 3) NR282-п/1 от 04.02.2016г. (изменил) 4) NR1567 -п/1 от 19.05.2016г. (изменил) |
| 1.5. | Муниципальный жилищный контроль на территории городского округа Тольятти | 1) NR1387-п/1 от 30.04.2014г. (об утверждении) 2) NR680-п/1 от 02.03.2015г. (изменил) 3) NR1806-п/1 от 08.06.2015г. (изменил) 4) NR1918-п/1 от 15.06.2016г. (изменил) 5) NR3068-п/1 от 30.09.2016г. (изменил) |
| 1.6. | Внутренний муниципальный финансовый контроль | 1) NR 1817-п/1 от 06.06.2016 (об утверждении) |
| 2. Функции регионального государственного надзора (контроль), полномочиями, по осуществлению которых наделены органы местного самоуправления, осуществляемые мэрией городского округа Тольятти | | |
| 2.1. | Региональный государственный экологический надзор | Закон Самарской области от 06.04.2010 NR 36-ГД «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей среды» |

Приложение Б

Предмет регулирования, изложенного в концепции проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора)»

| 1 Предмет регулирования закона | |  <small>МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Минэкономразвития России</small> |
|--------------------------------|---|---|
| 1 | Определение понятий контроля и надзора , разграничение с разрешительной деятельностью | |
| 2 | Исчерпывающий перечень видов контроля и надзора | |
| 3 | Исчерпывающий перечень форм и методов контроля и надзора | |
| 4 | Полномочия органов контроля и надзора | |
| 5 | Предмет и объекты контроля и надзора | |
| 6 | Разграничение полномочий органов власти различного уровня по осуществлению контроля и надзора в соответствующих сферах | |
| 7 | Определение принципов организации и осуществления контроля и надзора | |
| 8 | Установление требований к взаимодействию органов контроля и надзора и координации контрольно-надзорной деятельности | |
| 9 | Соотношение с негосударственными формами контроля и надзора | |
| 10 | Система управления рисками | |
| 11 | Оценка эффективности и результативности контроля и надзора | |
| 12 | Обеспечение прав подконтрольных субъектов | |
| 13 | Обеспечение прозрачности контрольно-надзорной деятельности | |
| | | 1 |