

## О ВЫДЕЛЕНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОИЗВОДСТВА В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

© 2016 Стахов Александр Иванович  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий отделом административно-правовых исследований  
Российский государственный университет правосудия  
117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69  
E-mail: elena-mikhaylovna@ya.ru

На основании анализа массива законодательства, сформировавшегося в России в результате проведенной административной реформы, обосновывается выделение в сфере деятельности органов исполнительной власти административного контрольно-надзорного производства как самостоятельного вида административно-процессуальной деятельности указанных органов, осуществляемого наряду с производством по делам об административных правонарушениях. Раскрываются специфика содержания и структура административного контрольно-надзорного производства. Выдвигаются научно обоснованные предложения по кодификации административно-принудительных мер, применяемых контрольно-надзорными органами исполнительной власти.

*Ключевые слова:* административная реформа, административно-принудительные меры, государственный контроль и надзор, органы исполнительной власти, административное правонарушение, нарушение обязательных требований, пресекаательно-наказательные меры, пресекаательно-восстановительные меры.

Административная реформа, проведенная в России в период 2003-2013 гг. в порядке, установленном Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации<sup>1</sup>, явилась детонатором развития отечественного административно-процессуального законодательства, регламентирующего деятельность органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственный контроль и надзор за деятельностью хозяйствующих субъектов.

В результате данной реформы сложился массив несистематизированных федеральных законов, в которых нашли формальное закрепление административные процедуры, регламентирующие порядок государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей<sup>2</sup>. Кроме того, множество несистематизированных административных процедур государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, появилось в административных регламентах федеральных органов исполнительной власти, издаваемых в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (редакция от 23 января 2014 г.) “О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных

функций и административных регламентов предоставления государственных услуг”.

Оценивая установленную законодателем целевую направленность государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей<sup>3</sup>, можно сделать вывод, что данный вид административной деятельности осуществляется *в соответствии с процедурами, нацеленными на предупреждение, выявление и устранение нарушений обязательных требований, а также вреда, причинно связанного с такими нарушениями.*

Примечательно, что нарушения обязательных требований, допускаемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, официально не признаются административными правонарушениями, но многократно указываются в нормах Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”, а также в нормах федеральных законов отраслевого и специального законодательства в сфере государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти. К примеру, к нарушениям обязательных требований можно отнести: нарушение лицензионных требований<sup>4</sup>, нарушение

ние антимонопольного законодательства<sup>5</sup>, нарушения законодательства о налогах и сборах<sup>6</sup> и др.).

По сути, нарушения обязательных требований выделяются законодателем в качестве самостоятельного варианта неправомерного поведения юридического лица или индивидуального предпринимателя, которое выступает основанием для применения контрольно-надзорными органами исполнительной власти ряда специфических административно-принудительных мер, нацеленных на выявление и устранение данных правонарушений за рамками производства по делам об административных правонарушениях. К примеру, такими мерами являются: выдача юридическому лицу предписаний об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения<sup>7</sup>; выдача юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства<sup>8</sup>; снятие товара с производства, прекращение выпуска, приостановка реализации товаров<sup>9</sup>, приостановление действия лицензии<sup>10</sup>, приостановление действия сертификата<sup>11</sup>, приостановление действия декларации<sup>12</sup>, прекращение действия сертификата соответствия или декларации о соответствии и др.

Оценивая характер и целевую направленность вышеперечисленных административно-принудительных мер, необходимо отметить присущий им *пресекаательно-восстановительный характер*.

Комплекс процедур, нацеленных на выявление и устранение контрольно-надзорными органами исполнительной власти административных правонарушений, а также вреда, причинно связанного с данными правонарушениями, предусмотрен КоАП РФ. При этом понятие административного правонарушения, а также административно-принудительные меры по выявлению и устранению данного варианта неправомерного деяния юридического лица или индивидуального предпринимателя в настоящее время систематизированы в КоАП РФ. Такими мерами являются меры административной ответственности (административные наказания) и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Оценивая характер и целевую направленность административно-принудительных мер, предусмотренных действующим КоАП РФ, необходимо подчеркнуть их *пресекаательно-наказательный характер*.

Приведенные обстоятельства позволяют в сфере деятельности органов исполнительной власти наряду с производством об административных право-

нарушениях выделить контрольно-надзорное административное производство в качестве самостоятельного вида административно-процессуальной деятельности указанных органов.

**При таком подходе контрольно-надзорное административное производство предлагается определить как комплекс регламентированных административными процедурами последовательно совершаемых действий и принимаемых решений должностных лиц органов исполнительной власти по подготовке и проведению проверок государственного контроля и надзора, а также по оценке результатов таких проверок.**

В настоящее время *процедуры контрольно-надзорного административного производства* содержатся, главным образом, в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”, имеющем межотраслевое значение в сфере государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти.

Административно-процессуальные нормы, регламентирующие контрольно-надзорное административное производство, также содержатся в некоторых других федеральных законах, постановлениях Правительства РФ, административных регламентах федеральных органов исполнительной власти, изданных в отдельных сферах государственного контроля и надзора (санитарно-эпидемиологического благополучия, пожарной безопасности, промышленной безопасности и др.) либо в законах, нормативных актах Правительства РФ, а также в административных регламентах органов исполнительной власти, регулирующих отдельные сферы либо виды (направления) государственного контроля и надзора. В этой связи процедуры контрольно-надзорного административного производства можно подразделить на отдельные виды, выделив *общие (межотраслевые), отраслевые и специальные административные процедуры*.

Сущность контрольно-надзорного административного производства раскрывают исходные идеи, принципы, на которых строится система государственного контроля и надзора, осуществляемого органом исполнительной власти.

Из анализа норм сформировавшегося массива законодательства в сфере государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти, можно сделать вывод, что конт-

рольно-надзорное административное производство строится на межотраслевых, отраслевых специальных принципах (исходных началах) государственного контроля и надзора.

Межотраслевые принципы (исходные начала) государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти, закреплены в ст. 3 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». К ним относятся так называемые *принципы защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля*. Действие данных принципов имеет межотраслевой характер, так как распространяется на комплекс отношений, складывающихся в сферах (отраслях) государственного контроля и надзора, находящихся в ведении разнообразных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

*Межотраслевыми принципами государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти*, являются: преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности; презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей; проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), их должностных лиц и др.

*Отраслевые принципы (исходные начала) государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти*, можно определить из анализа законов, регулирующих некоторые сферы (отрасли) государственного контроля и надзора.

К примеру, можно выделить: *принципы государственного экологического надзора* - принципы охраны окружающей среды<sup>13</sup>, *принципы государственного надзора в области обеспечения радиационной безопасности* - принципы обеспечения радиационной безопасности<sup>14</sup>, *принципы государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения* - принципы обеспечения безопасности дорожного движения<sup>15</sup>.

К специальным принципам (исходным началам) государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти, можно отнести законодательные нормы-принципы, на которых построены отдельные виды (направления) государственного контроля и надзора, в част-

ности *принципы лицензионного контроля*<sup>16</sup>, *принципы контроля за исполнением технических регламентов*<sup>17</sup>.

В структуре контрольно-надзорного административного производства можно выделить три типичных этапа, или стадии, сменяющих друг друга: 1) *подготовка проверки государственного контроля (надзора)*; 2) *проведение проверки государственного контроля (надзора)*; 3) *оценка результатов проверки государственного контроля (надзора)*.

Выделяя контрольно-надзорное административное производство в структуре административного процесса, следует подчеркнуть неразрывную взаимосвязь данного производства с производством по делам об административных правонарушениях. Так, согласно ч. 3 ст. 26.2 Кодекса об административных правонарушениях, в рамках контрольно-надзорного административного производства могут быть собраны доказательства по делам об административных правонарушениях, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Обязательным условием допустимости таких доказательств является соответствие закону способа их сбора. Инструментом для сбора доказательств по делу об административном правонарушении, который применяется в рамках контрольно-надзорного административного производства, являются следующие меры, предусмотренные Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: **рассмотрение документов юридического лица, индивидуального предпринимателя; обследование используемых указанными лицами при осуществлении деятельности производственных объектов и перевозимых указанными лицами грузов; отбор и проведение исследований образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды; проведение экспертиз и расследований.**

Следует подчеркнуть, что законодателем до настоящего времени не разработаны процедурные правила применения перечисленных мер по сбору доказательств, допускаемых по делу об административном правонарушении. Соответственно, при достигнутом уровне административно-процедурной регламентации мер по сбору доказательств, допускаемых по делу об административном правонарушении, выявляемом в ходе контрольно-

надзорного административного производства, логично поставить под сомнение качество таких доказательств. В этой связи, на наш взгляд, требуется разработка комплекса пресекаательно-восстановительных процедур по выявлению, пресечению и устранению нарушений обязательных требований в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, которые необходимо гармонично связать с пресекаательно-наказательными процедурами производства по делам об административных правонарушениях.

Сформулированную задачу можно решить посредством издания единого процессуального закона административного принуждения - Кодекса административной юрисдикции Российской Федерации.

<sup>1</sup> См.: О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах : указ Президента Рос. Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30. Ст. 3046; О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 окт. 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720; Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 26. Ст. 3826.

<sup>2</sup> См., например: О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6249; О лицензировании отдельных видов деятельности : федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ : [ред. от 27 окт. 2015 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2716; и др.

<sup>3</sup> См.: О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г.]. Ст. 2 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6249.

<sup>4</sup> О лицензировании отдельных видов деятельности : федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г., с изм. от 27 окт. 2015 г.]. Ст. 19 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2716.

<sup>5</sup> См.: О защите конкуренции : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г.]. Гл. 8,

ст. 25.7 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

<sup>6</sup> См., например: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. Ст. 101 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824 : [ред. от 13 июля 2015 г.].

<sup>7</sup> См.: О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г.]. Ст. 17 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6249.

<sup>8</sup> См.: О защите конкуренции : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г.]. Ст. 39.1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

<sup>9</sup> О пожарной безопасности : федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г.]. Ст. 6 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.

<sup>10</sup> О лицензировании отдельных видов деятельности : федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ : [ред. от 27 окт. 2015 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2716.

<sup>11</sup> См.: Воздушный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г.]. Ст. 10 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 12. Ст. 1383; О техническом регулировании : федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г.]. Ст. 26 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52 (ч. 1).

<sup>12</sup> См.: О техническом регулировании : федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ. Ст. 34 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52 (ч. 1); О промышленной безопасности опасных производственных объектов : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г.]. Ст. 16 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3588; О пожарной безопасности : федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ. Ст. 6 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.

<sup>13</sup> См.: Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г.]. Ст. 3.

<sup>14</sup> См.: О радиационной безопасности населения : федер. закон от 9 янв. 1996 г. № 3-ФЗ : [ред. от 19 июля 2011 г.]. Ст. 3, 10.1.

<sup>15</sup> См.: О безопасности дорожного движения : федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г.]. Ст. 3, 30.

<sup>16</sup> См.: О лицензировании отдельных видов деятельности : федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г., с изм. от 30 дек. 2015 г.]. Ст. 3; О техническом регулировании : федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г.]. Ст. 3.

<sup>17</sup> См.: О техническом регулировании. Ст. 3.

Поступила в редакцию 09.01.2016 г.