

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2020.32.27.019

**Административное усмотрение должностных лиц,
осуществляющих государственный контроль и надзор****Чабан Евгений Александрович**

кандидат юридических наук, доцент,
кафедр государственно-правовых дисциплин,
Северо-Кавказский филиал,
Российский государственный университет правосудия,
350002, Российская Федерация, Краснодар, ул. Леваневского, 187/1;
e-mail: chaban@mail.ru

Аннотация

В статье на основе анализа существующих проблем административного усмотрения при осуществлении административных процедур осуществления государственного контроля и надзора обосновывается перспективы и потребности, а также пути совершенствования административно-процессуального усмотрения должностных лиц органов исполнительной власти при осуществлении ими государственного контроля и надзора. Современная значимость функций государственного контроля и надзора, осуществляемые органами исполнительной власти Российской Федерации, приобретает особое значение обусловленное «чиновничьим засильем» связанным с их осуществлением в отношении бизнеса. Осуществление государственного контроля и надзора осложняется еще и весьма обширным предоставлением должностным лицам исполнительной власти дискреционных полномочий при реализации ими рассматриваемых государственных функций. Имеющаяся широта и многократность использования при построении административно-правовых актов, регламентирующих процедуры осуществления государственного контроля и надзора, предоставляют должностным лицам органов исполнительной власти весьма широкие возможности усмотрения при принятии решения.

Для цитирования в научных исследованиях

Чабан Е.А. Административное усмотрение должностных лиц, осуществляющих государственный контроль и надзор // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 5А. С. 158-164. DOI: 10.34670/AR.2020.32.27.019

Ключевые слова

Государственный надзор, административное усмотрение, должностное лицо, административный регламент, государственная функция.

Введение

На данную проблему обращает внимание современная административно-правовая наука [Дремова, 2019; Жеребцов, 2016; Черников, 2018]. Исследуя ранее правовые источники административного усмотрения, мы выделяли материальные и формальные источники такого усмотрения. При этом формальные источники правового усмотрения такие как управомачивающие, относительно определенные, диспозитивные, отсылочные, бланкетные, общего действия, ограниченного действия, локальные и т.п. правовые нормы могут быть как материально-правовыми, так и процессуально или процедурно-правовыми. В свою очередь формально неопределенные источники административного усмотрения могут выступать оценочные понятия и неопределенность языка правовой нормы, которые могут возникать при нетипичных фактических обстоятельствах дела, выражать содержание правовой нормы, быть связанными с приемами специального юридического толкования административно-правовой нормы [Административное право..., 2014]. Все эти и материальные, и формальные правовые источники административного усмотрения присутствуют в процессе административно-процессуального регулирования деятельности должностных лиц органов исполнительной власти, при осуществлении государственного контроля и надзора. И хотя в современной административно-правовой науке признается примерное равенство сторонников и противников административного усмотрения [Аврутин, Гирвиц, 2017], однако следует отметить объективную обусловленность административного усмотрения в деятельности должностных лиц исполнительной власти. Ю.П. Соловей в этой связи отмечает, что объективной причиной усмотрения является нереальность осуществления исчерпывающей, детальной и достоверной правовой регламентации управленческих отношений, а субъективной – целесообразность предоставления свободы правоприменителю в процессе реализации публичных функций [Административное право..., 2014]. Мы склонны согласиться с данным подходом, признав при этом, что законодатель или иной правотворческий орган должен нормативно формировать лишь объективные основания применения административного усмотрения при осуществлении государственного контроля и надзора.

Основная часть

Анализируя приведенные правовые материальные и формальные источники административного усмотрения, следует признать, что материальные источники, заключающиеся в неопределенности языка административно-правовых норм и неопределенности понятий, используемых нормативно-правовым актом, должны быть минимизированы в ходе разработке административно-процедурных норм осуществления государственного контроля и надзора. Так, например, при осуществлении функций государственного контроля и надзора в соответствии с Приказом Минюста России от 20 ноября 2012 г. № 212 (в ред. от 24.04.2019 г.) «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля и надзора в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» должностное лицо по итогам проведенных контрольных мероприятий составляет акт проверки, в котором, в зависимости от его содержания, предписывается: а) органу ЗАГС вносится предписание об устранении нарушений законодательства Российской Федерации; б) руководителю органа исполнительной власти субъекта РФ, в компетенцию которого входит

организация деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния на территории субъекта РФ, и (или) высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ направляется информация о выявленных в ходе проверки нарушениях законодательства РФ; в) подготавливается представление Минюста России о временном изъятии Правительством РФ полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния, переданных органам государственной власти субъектов РФ, в случае их ненадлежащего осуществления (п. 13 Административного регламента исполнения Министерством юстиции РФ государственной функции по осуществлению контроля и надзора в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния). Как видно в данной административно-процедурной норме содержатся как оценочные понятия («в зависимости от содержания»), так и диспозитивная норма предоставляющая дискреционные полномочия должностного лица Минюста РФ (его территориального органа) осуществляющего государственный контроль. Представляется, что уместно данную норму конкретизировать, определив основания принятия каждого из указанных вариантов решения по результатам осуществления государственного контроля. Нам представляется, что данный подход необоснованно расширяет свободу усмотрения при принятии решения по итогам государственного контроля.

Рассматривая формальные источники административного усмотрения при осуществлении государственного контроля и надзора, мы склоны полагать, что применение относительно-определенных, диспозитивных, отсылочных и бланкетных административно-правовых норм является объективно необходимой и соответствующей юридической технике построения административно-процедурных норм, регламентирующих порядок осуществления государственного контроля и надзора. Так, например, при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ, должностные лица МВД РФ или его территориальных органов, в соответствии с п. 36 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ, осуществляют проверку соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в процессе осуществления деятельности совокупности предъявляемых обязательных требований. Данная норма является бланкетной, при этом содержание обязательных требований определяется иными нормативно-правовыми актами. Такой подход к регулированию правоотношений по осуществлению государственного контроля и надзора является обоснованным, так как приведенный административный регламент является административно-процедурным актом, а предписанная «совокупности предъявляемых обязательных требований» выступают положения материально-правового характера.

Другим диспозитивным подходом к регулированию определения оснований для проведения внеплановой проверки является поступление в органы внутренних дел РФ обращений и заявлений граждан, в том числе юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах: а) возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда РФ, особо ценным, в том числе уникальным,

документам Архивного фонда РФ, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; б) причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда РФ, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда РФ, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Данная административно-процедурная норма весьма обоснованно определяет основания для проведения внеплановой проверки, но логическим продолжением этой нормы должно стать правовые последствия нарушения приведенных оснований, что, к сожалению, в данном административном регламенте отсутствует, как впрочем и в иных нормативно-правовых актах, регламентирующих процедуры осуществления государственного контроля. Эти проблемы остаются насущными и в настоящее время [Жеребцов, 2016; Жеребцов, Чабан, 2018]. Надлежащая регламентация административных процедур осуществления государственного контроля и надзора в этой связи актуализируется не только для целей оптимизации и введение в русло целесообразности процедур деятельности должностных лиц исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор [Жеребцов, Чабан, 2018], но и для целей защиты прав, свобод и законных интересов подконтрольных (поднадзорных) субъектов. В данном контексте весьма обоснованно звучит мысль Ю.П. Соловья, который отмечает, что «... признание юридического равенства субъектов административных правоотношений ничуть не отменяет их фактического, существующего в реальной жизни, неравенства. Граждане и организации - заведомо более «слабая» сторона (если уж характеризовать стороны правоотношения в терминах «сильная – слабая») в спорах о законности актов и действий публичной администрации не только потому, что ее органы и должностные лица располагают административным усмотрением, но и потому, что указанные органы и лица имеют больше организационно-технических, информационных, материальных, финансовых, кадровых, социально-психологических и иных ресурсов для доказывания в суде своей правоты. В этом состоит одна из главных причин вполне обоснованного, на мой взгляд, изъятия из ГПК РФ норм административного судебного процессуального права и сосредоточения их в самостоятельном законодательном акте – КАС РФ, призванном играть важную роль в обеспечении действенного судебного контроля за осуществлением публичной администрацией дискреционных полномочий» [Соловей, 2018]. Это наводит на мысль о необходимости формирования законодательных основ регламентации административных процедур осуществления государственных функций и предоставления государственных услуг, которые бы не только ограничивали административное усмотрение и вводили бы его в русло целесообразности, но предоставляло бы эффективную законодательную основу для судебной защиты прав, свобод и законных интересов подконтрольных (поднадзорных) субъектов, делая их действительно равноправными участниками административно-правовых отношений [Серков, 2018]. Кроме этого, по справедливому мнению Ю.П. Соловья, необходимо признать реально существующую потребность, основанную на анализе отечественного и зарубежного опыта законодательного регулирования административных процедур, а также административной и судебной практики административного судопроизводства, включения в будущий российский закон об административных процедурах норм формулирующих принципы

осуществления административных процедур деятельности органов исполнительной власти [Соловей, 2018]. Это позволит существенно ограничить административное усмотрение должностных лиц исполнительной власти при осуществлении ими государственных функций контроля и надзора. Мы ранее неоднократно отмечали, что принципы права выступают значимым пределом, ограничивающим административную дискрецию должностных лиц исполнительной власти [Административное право..., 2014]. Между тем в настоящее время в рамках правового регулирования административно-процедурных правоотношений фактически отсутствует нормативное закрепление принципов осуществления данных процедур, что является серьезным недостатком современного состояния развития административно-процессуального законодательства Российской Федерации.

Заключение

Таким образом, уместно отметить, что совершенствование административно-процессуального регулирования и деятельности должностных лиц органов исполнительной власти по осуществлению государственного контроля и надзора должно реализовываться по двум направлениям. Во-первых, путем совершенствования законодательного регулирования административных процедур деятельности по осуществлению данных функций, преследующего цель минимизации материальных источников административного усмотрения и оптимизации использования формальных источников усмотрения при нормативном конструировании административных процедур деятельности должностных лиц исполнительной власти. Во-вторых, в необходимости формирования законодательных пределов административного усмотрения, которые могут быть выражены в законодательном акте, определяющем правовые основы административных процедур деятельности органов исполнительной власти и являющихся административно-процессуальной основой для судебной защиты прав, свобод и законных интересов подконтрольных (поднадзорных) субъектов, т.е. повышения эффективности судебной защиты их прав и свобод.

Библиография

1. Аврутин Ю.Е., Гирвиц А.В. К вопросу о понятии полицейского усмотрения, его правовой природе и основаниях // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2017. № 4. С. 77.
2. Административное право. Т. 3. Чабан Е.А. Теория административного усмотрения. М., 2014. С. 121 – 122.
3. Дремова И.А. Административное усмотрение в системе правового регулирования Российской Федерации // Административное право и процесс, 2019. № 5. С. 81 – 85.
4. Жеребцов А.Н. Государственный контроль и надзор за осуществлением административных процедур // Административное регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. V Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная 60-летию доктора юридических наук, профессора В.В. Денисенко. Краснодар, 2016. С. 75 – 86.
5. Жеребцов А.Н., Александров А.Г. К вопросу о принципах административно-контрольного производства в Российской Федерации // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения): в 3-х частях. СПб.: 2014. С. 180 – 187.
6. Жеребцов А.Н., Павлов Н.В. Административная правоприменительная практика: теоретические и практические аспекты: монография. М.: Юстицинформ, 2018. С. 83 – 85.
7. Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Соотношение административного усмотрения и целесообразности при принятии решения по административному делу // Административное право и процесс, 2018. № 8. С. 28 – 32.
8. Приказ МВД России от 26 июня 2017 г. № 411 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических

- средств и психотропных веществ» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, (дата размещения 28.08.2017 г.).
9. Российская газета, 2012. 7 декабря.
10. Серков П.П. Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования). В 3 частях. Часть вторая: Очертания правовой универсальности. М.: Норма, 2018. С. 20.
11. Соловей Ю.П. Принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий // Административное право и процесс, 2018. № 7. С. 9 – 10.
12. Соловей Ю.П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 35.
13. Чабан Е.А. Пределы административного усмотрения и практические аспекты административно-правового регулирования управленческих отношений // Право и практика, 2017. № 1. С. 19 – 27 и др.
14. Черников В.В. Административное усмотрение как объективная реальность и теоретическая проблема в трудах профессора Ю.П. Соловья // Административное право и процесс, 2018. № 7. С. 23 – 30.

Administrative discretion of officials exercising state control and supervision

Evgenii A. Chaban

PhD in Law, Associate Professor,
Departments of state and legal disciplines,
North Caucasus branch,
Russian State University of Justice,
350002, 187/1 Levanevskogo str., Krasnodar, Russian Federation;
e-mail: chaban@mail.ru

Abstract

Based on the analysis of the existing problems of administrative discretion in the implementation of administrative procedures for state control and supervision, the article substantiates the prospects and needs, as well as ways to improve the administrative and procedural discretion of Executive officials in their implementation of state control and supervision. The modern significance of the functions of state control and supervision performed by the Executive authorities of the Russian Federation is of particular importance due to the "official dominance" associated with their implementation in relation to business. The exercise of state control and supervision is further complicated by the very extensive discretionary powers granted to Executive officials in the exercise of the state functions under consideration. The existing breadth and multiplicity of use in the construction of administrative legal acts regulating the procedures for state control and supervision provide officials of Executive authorities with very wide discretion in making decisions.

For citation

Chaban E.A. (2020) *Administrativnoe usmotrenie dolzhnostnykh lits, osushchestvlyayushchikh gosudarstvennyi kontrol' i nadzor* [Administrative discretion of officials exercising state control and supervision]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (5A), pp. 158-164. DOI: 10.34670/AR.2020.32.27.019

Keywords

State supervision, administrative discretion, official, administrative regulations, state function.

References

1. Avrutin J. E., Gerwitz A. V. To the question about the concept of police discretion, its legal nature and grounds // Bulletin of the Lobachevsky University of Nizhny Novgorod, 2017, no. 4, P. 77.
2. Administrative law. T. 3. Chaban E. A. Theory of administrative discretion. Moscow, 2014. Pp. 121-122.
3. dremova I. A. Administrative discretion in the system of legal regulation of the Russian Federation // Administrative law and process, 2019, no. 5. Pp. 81-85.
4. Zhrebtsov A. N. State control and supervision of the implementation of administrative procedures // Administrative regulation of law enforcement activities: theory and practice. V all-Russian scientific and practical conference dedicated to the 60th anniversary of doctor of law, Professor V. V. Denisenko. Krasnodar, 2016. Pp. 75-86.
5. Zhrebtsov A. N., Alexandrov A. G. On the principles of administrative and control production in the Russian Federation // Actual problems of administrative and administrative-procedural law. Materials of the annual all-Russian scientific and practical conference dedicated to the memory of doctor of law, Professor, honored scientist V. D. Sorokin (to the 90th anniversary of his birth): in 3 parts. Saint Petersburg: 2014. Pp. 180-187.
6. Zhrebtsov A. N., Pavlov N. V. Administrative law enforcement practice: theoretical and practical aspects: monograph. Moscow: Justicinform, 2018. Pp. 83-85.
7. Zhrebtsov A. N., Chaban E. A. Ratio of administrative discretion and expediency when making a decision on an administrative case // Administrative law and process, 2018, no. 8. Pp. 28-32.
8. Order of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation of June 26, 2017 No. 411 "on approval of the Administrative regulations of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation for the performance of state control (supervision) in the sphere of activities related to the turnover of precursors of narcotic drugs and psychotropic substances" // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, (placement date 28.08.2017).
9. Rossiyskaya Gazeta, 2012. December 7.
10. Serkov P. p. pravootnoshenie (Theory and practice of modern legal regulation). In 3 parts. Part two: Outlines of legal universality. Moscow: Norm, 2018. P. 20.
11. Solovey Yu. P. Principles of exercise of discretionary powers by the public administration // Administrative law and process, 2018, no. 7. P. 9-10.
12. Solovey Yu. P. Discretion in the administrative activities of the Soviet police: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1982. P. 35.
13. Chaban E. A. Limits of administrative discretion and practical aspects of administrative and legal regulation of managerial relations // Law and practice, 2017, no. 1, Pp. 19-27, etc.
14. Chernikov V. V. Administrative discretion as an objective reality and a theoretical problem in the works of Professor Yu. P. Solovya // Administrative law and process, 2018, no. 7. Pp. 23-30.