Инга СИНДЕЕВА

Правовое регулирование административного производства

Преобразование системы государственного управления в Российской Федерации, начавшееся в 1990-е гг., оказывает непосредственное воздействие на все сферы жизни общества. В Распоряжении Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах» определены цели административной реформы, среди которых – повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. В деле решения задач исполнительной власти, прежде всего – обеспечения и реализации общественных интересов на основе эффективной деятельности органов государственной власти – не последняя роль отводится правовому регулированию административного производства, административной процедуры.

Административное законодательство постоянно пополняется нормативными актами, регулирующими деятельность органов исполнительной власти – положениями, административными регламентами. Однако на практике нередко возникают сложности при ответе на вопрос, соответствуют ли закону действия и решения органов исполнительной власти не только в случае нарушений ими прав физических и юридических лиц, но и при принятии реализации ими других функций.

Осуществляя судебный контроль за управленческими действиями органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, который и составляет содержание административной юстиции, суд проверяет соответствие нормативных и ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц федеральному конституционному закону, федеральному закону, имеющему большую юридическую силу, наличие у соответствующего органа, лица полномочий на принятие оспариваемого акта, решения, совершение действий (бездействия), выясняет обстоятельства, послужившие основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения действий (бездействия).

Огромное количество нормативных и ненормативных актов признаются незаконными и отменяются. Не всегда подобные акты – результат злоупотреблений со стороны должностных лиц. Часто неправомерные решения и действия приняты и совершены ошибочно по причине нечеткого определения и/или разграничения полномочий государственных органов, недостаточной подготовки государственных и муниципальных служащих, пробелов в законодательстве. Первостепенная роль в деле совершенствования работы органов исполнительной власти и органов местного самоуправления отводится правовому регулированию административных отношений. Приняты современные и работающие законы*. Особое место, разумеется, занимает Конституция Российской Федерации. Однако федеральный за-

* См.: Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»; Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации»; Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 56-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации»; Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»; Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Инга Синдеева, кандидат юридических наук, доцент РАНХиГС (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: iy. sindeeva@migsu.ru

Аннотация: Автор обосновывает необходимость законодательного регулирования административного производства, а также анализирует судебную практику по делам об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления.

Ключевые слова: административное производство, административный регламент, административный акт, административный договор, осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

кон, регулирующий административное производство (административную процедуру), устанавливающий принципы, цели и задачи административной процедуры, обязательный для всех органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и применяемый всеми участниками административных отношений, отсутствует.

Значительным событием в деле регулирования административных отношений стало принятие положений об органах исполнительной власти и административных регламентов. Положения о министерствах, федеральных службах, агентствах утверждаются постановлением Правительства Российской Федерации, содержат определение соответствующего органа исполнительной власти, раскрывают его полномочия, регламентируют деятельность, т.е. дают исчерпывающую информацию об этом органе исполнительной власти. Огромное практическое значение имеют регламенты. В Постановлении Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» указано, что регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда при осуществлении государственного контроля (надзора). Регламент устанавливает порядок взаимодействия между структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда, их должностными лицами, взаимодействия между федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда с физическими и юридическими лицами, иными органами государственной власти, органами местного самоуправления в процессе исполнения государственной функции. Указан порядок разработки регламента, требования к нему. Административные регламенты содержат стандарты предоставления государственной услуги, требование к результату ее предоставления, порядок, размер, основание для взимания платы за предоставление и даже максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении государственной услуги. Что очень важно, в административных регламентах указан предмет досудебного обжалования и перечислены случаи, когда лицо вправе обратиться с жалобой, такой перечень не является исчерпывающим. Установлен порядок рассмотрения жалобы.

Особое место занимают административные регламенты исполнения федеральным органом исполнительной власти государственной функции по осуществлению контроля и надзора. В ходе проверки нередко выявляются административные правонарушения и назначаются административные наказания физическим и юридическим лицам. При обжаловании постановлений об административном наказании суды проверяют как правомерность назначения наказания, так и соблюдение проверяющим органом порядка проведения проверки, который изложен не только 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», но и в соответствующем административном регламенте.

Нередко постановления об административном наказании признаются незаконными и отменяются именно по причине несоблюдения органом исполнительной власти порядка проведения проверки и назначения административного наказания, например, при отсутствии оснований для внеплановой проверки, в случае, если она не предусмотрена планом, несогласовании выездной внеплановой проверки с органами прокуратуры, при отсутствии приказа о проведении проверки*, неизвещении законного представителя юридического лица о времени и месте составления протокола об административном правонарушении**, в случае составления акта проверки и протокола об административном правонарушении контролирующим органом вне пределов его компетенции***, при отсутствии в деле протокола об административном правонарушении, акта проверки****, отсутствии протокола осмотра принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там вещей и документов*****.

Таким образом, административная процедура – это не простая формальность: несоответствие порядка принятия оспариваемого решения закону является основанием для его отмены. При этом установление факта административного правонарушения значения не имеет. Кроме того, контролирующий орган, привлекая лицо к административной ответственности, не всегда имеет доказательства наличия в действиях общества объективной и субъективной стороны вменяемого правонарушения****** – признаков состава административного правонарушения. Но это отдельная тема.

---

* Решение десятого арбитражного апелляционного суда по Делу № А-41-4717/12.

** Решение арбитражного суда Краснодарского края по Делу № А32-366/2011.

*** Решение арбитражного суда города Москвы по Делу № А40-16208/2012.

**** Решение арбитражного суда Московской области по Делу № А41-28138/10.

***** Решение арбитражного суда Краснодарского края по Делу № А32-13774/11.

****** Решение арбитражного суда Приморского края по Делу № А51-7934/2011.

Хотя положения об органах исполнительной власти, административные регламенты как инструкции в министерствах подробно определяют статус соответствующего органа исполнительной власти, регламентируют его функции, освещают практически все аспекты его деятельности. Но все же значение подзаконных актов, даже таких полезных, работающих, применяемых ежедневно и ежечасно, не следует переоценивать. Это особенно важно, когда речь идет о защите прав физических, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Если постановления об утверждении положения об органе исполнительной власти подписываются Председателем Правительства Российской Федерации, то приказ об утверждении административного регламента – министром или руководителем соответствующей федеральной службы.

Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации также утверждают административные регламенты своим распоряжением. Административный регламент Министерства культуры Московской области по исполнению государственной функции по оформлению охранных обязательств собственников и пользователей объектов культурного наследия, утвержденный распоряжением Министерства культуры Московской области от 9 ноября 2011 г. № 727-р, описывает административную процедуру, порядок и формы контроля за исполнением административного регламента, досудебный порядок обжалования действий (бездействия) Министерства культуры. Таким образом, административный регламент – содержательный, качественный документ, источник права, но он представляет собой ведомственный акт, а не закон.

При вынесении решений по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц суды ссылаются на закон. В ч. 4 ст. 258 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации указано, что суд отказывает в удовлетворении заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если установит, что оспариваемое решение, действие принято либо совершено в соответствии с законом в пределах полномочий органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, и права либо свободы граждан не были нарушены. Вывод о законности (незаконности) оспариваемых решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица не должен делаться на основании приказов и инструкций. Суды вынуждены каждый раз проверять еще и соответствие подзаконного акта закону. Приказы и другие ведомственные нормативные акты, безусловно, нужны, но нужен и закон, регламентирующий административную процедуру, дающий понятие административного акта, устанавливающий требования к нему, порядок отмены (отзыва) административного акта, единый для всех органов, осуществляющих властные полномочия.

Наука административного права, рассматривая административный процесс, прежде всего изучает производство по делам об административных правонарушениях. Существует и другая точка зрения: административный процесс представляет собой весь комплекс мер по осуществлению компетенции органов от принятия правового акта [Лунев, 1962. С.43].

Понятия административного акта, административного договора остаются понятиями научными, не известными большинству. Между тем в нашей стране есть все условия для законодательного оформления административной процедуры. Множество нормативных актов эту процедуру уже регулируют. В различных органах исполнительной власти и местного самоуправления административная процедура, включая проведение проверок, рассмотрение обращений физических и юридических лиц, принятие административных актов, достаточно отработана, соответствующие ведомственные акты обладают единообразием, в различных регламентах совпадают даже сроки внесудебного обжалования решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностных лиц, на государственной и муниципальной службе состоят в большинстве своем опытные и добросовестные сотрудники.

Возможно, следует учесть и положительный опыт других стран. Например, Закон об административном производстве Германии от 25 мая 1976 г. определяет административное производство как имеющую внешние последствия деятельность административных органов, которая направлена на проверку условий, подготовку и издание административного акта либо на заключение публично-правового договора. Административное производство включает в себя издание административного акта либо заключение публично-правового договора. Упомянутый закон называет участников и этапы административного производства, сроки, порядок восстановления права, дает понятие административного акта, содержит положения о ничтожности последнего, об ошибочном административном акте.

Германский Закон описывает случаи заключения публично-правового договора, закрепляет требования к его форме, положения о ничтожности публично-правового договора. В российском законодательстве отсутствует понятие административного договора, хотя он прочно вошел в современную российскую жизнь и нуждается в правовом регулировании.

Д.Н. Бахрах считает административный договор основанным на административно-правовых нормах и выработанным в публичных интересах в результате добровольного согласования воли двух (или более) субъектов административного права, актом, устанавливающим (прекращающим, изменяющим) права и обязанности его участников [Бахрах, 2002]. А.А. Абдурахманов, А.П. Коренев определяют административный договор как основанное на нормах административного права соглашение между двумя или более формально равными субъектами, имеющее своим предметом совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления [Абдурахманов, Коренев, 1998. С.86].

Административные договоры получили широкое распространение. Их заключают между собой органы исполнительной власти. Таково Соглашение о предоставлении Федеральной налоговой службой в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом сведений, содержащихся в едином государственном реестре юридических лиц, необходимых для учета федерального имущества в реестре федерального имущества, утв. ФСН РФ № ММ-25-6/11, Росимуществом № 01-17/121 13 января 2008. Служебные контракты являются также особым видом административного договора. Признаки, присущие административным договорам, имеют договоры о передаче имущества на праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления государственным и муниципальным предприятиям или учреждениям, государственные контракты, все договоры, заключенные на основании административного акта, цель заключения которых – выполнение общественно значимых задач, публичный интерес.

Закон об административном производстве Германии также регулирует особые виды производства, включая производство по утверждению планов, и порядок оспаривания административных актов.

Не умаляя значения ведомственных нормативных актов, которые должны конкретизировать нормы об административном производстве применительно к конкретным отношениям, следует признать, что лишь федеральный закон создаст целостное восприятие административного производства, административной процедуры. Неслучайно в ч. 2 ст. 211 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации указано, что при оспаривании решений административных органов суд, установив, что оспариваемое решение или порядок его принятия не соответствует закону, принимает решение о признании незаконным и об отмене оспариваемого решения полностью или в части либо об изменении решения. Анализ судебной практики арбитражных судов по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, свидетельствует, что при вынесении решений суды прежде всего ссылаются на закон, а не на приказы и инструкции. А у нас отсутствует закон, определяющий порядок принятия решения государственными органами.

При защите прав и свобод граждан, нарушенных при принятии решений, совершении действий (бездействия) органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, тем более следует руководствоваться единым для всех законом. В первом полугодии 2012 г. арбитражными судами рассмотрено 769 дел об оспаривании нормативных правовых актов, 181 заявление удовлетворено, что составляет 23,5 % от количества рассмотренных дел данной категории; в первом полугодии 2013 г. рассмотрено 741 дело об оспаривании нормативных правовых актов, 184 заявления удовлетворено, что составляет 24,8 % от количества рассмотренных дел данной категории. В первом полугодии 2012 г. арбитражными судами рассмотрено 49 856 дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, 25 520 заявлений удовлетворено, что составляет 51,2 % от количества рассмотренных дел данной категории; в первом полугодии 2013 года рассмотрено 52 012 дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, 29 705 заявления удовлетворено, что составляет 57,1 % от количества рассмотренных дел данной категории*

Более половины оспариваемых ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления признаны судом незаконными и отменены. Статистика вопиющая. Можно только предполагать, какое количество ненормативных правовых актов являются незаконными и не были отменены судом только потому, что их никто не оспаривал. При этом физические и юридические лица не оспаривают ненормативные правовые акты не по причине согласия с ними, а в силу совсем других обстоятельств: пропуска срока для обжалования, отсутствия правовой помощи. Кроме того приводятся такие доводы, как: «А то хуже будет»; «Нам в этом районе еще работать»; «Не надо ссориться». 24,8 % отмененных нормативных правовых актов от количества оспариваемых – также огромная цифра, ведь действие нормативного правового акта распространяется на неопределенный круг лиц. В соответствии с таким незаконным нормативным актом принимается множество незаконных индивидуальных ненормативных актов, ежедневно совершаются незаконные действия.

---

* Справка о рассмотрении арбитражными судами дел, возникающих из административных и иных публичных отношениях, опубликована на сайте http:///www.arbit.ru

Разумеется, такая ситуация сложилась в наших властных органах не только из-за отсутствия закона об административном производстве. Критики в адрес органов исполнительной власти, местного самоуправления поступает более чем достаточно. Есть конструктивные предложения, приняты меры по контролю за работой государственных органов, должностных лиц, проводится обучение государственных и муниципальных служащих. Все хотят, чтобы деятельность органов исполнительной власти воплощалась во всеобщее благо. Но все же следует обратить внимание на необходимость именно законодательного регулирования административного производства. Если и должностные лица административных органов, и физические или юридические лица будут знать, что при принятии правового акта, совершении действия органом исполнительной власти, органом местного самоуправления лица, ответственные за подготовку такого решения, обязаны применить единый для всех федеральный закон, в котором указаны порядок и сроки принятия решения, виды правовых актов, а не только незнакомые большинству приказы и инструкции, может быть, не только изменится судебная статистика, но будет гораздо больше приниматься законных и полезных решений.

Литература

Абдурахманов А.А., Коренев А.П. Административные договоры: понятие и виды// Журнал российского права. 1998. №7. С.86.

Бахрах Д.Н. Административные договоры// Административное право России. М., 2002.

Лунев А.Е. Вопросы административного процесса//Правоведение. 1962. №2. С.43.

LEGAL REGULATION OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Inga Sindeeva, candidate of sciences (law), associate professor of RANEPA (119571, Moscow, Vernadsky pr.,82). E-mail:iy.sindeeva@migsu.ru

Summary: The author substantiates the necessity of the legal regulation of the administrative process, as well as analyses the court procedure considering the cases of the disputable normative legal acts, non-normative legal acts, judgements and actions (lack of actoions) of the state bodies, body of local self-control.

Keywords: administrative procedings, administrative regulations, administrative act, administrative agreement, state control procedures (supervision), and municipal control.

References

Abdurakhmanov A.A., Korenev A.P. Administrativnye dogovory: ponia-tie i vidy [Administrative contracts: the concept and types]// Zhurnal rossiiskogo prava. 1998. №7. P. 86.

Bakhrakh D.N. Administrativnye dogovory [Administrative contracts]// Administrativnoe pravo Rossii. Moscow, 2002.

Lunev A.E. Voprosy administrativnogo protsessa [Questions of the administrative process Law] //Pravovedenie. 1962. №2. P.43.

НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Государственная поддержка науки

2 ноября 2013 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал Федеральный закон № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Фонд создается в целях поддержки фундаментальных и поисковых исследований, развития научных коллективов, занимающих лидирующие позиции в определённой области науки.

Повышение эффективности деятельности государственных средств массовой информации

9 декабря 2013 г. В.В. Путин подписал Указ № 894 «О некоторых мерах по повышению эффективности деятельности государственных средств массовой информации».

В целях повышения эффективности деятельности государственных средств массовой информации ликвидированы:

а) федеральное государственное бюджетное учреждение «Государственный фонд телевизионных и радиопрограмм» (г. Москва) с последующей передачей закреплённого за ним на праве оперативного управления имущества в хозяйственное ведение федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания»;

б) федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Российская книжная палата» (г. Москва) с последующей передачей закреплённого за ним на праве оперативного управления имущества в хозяйственное ведение федерального государственного унитарного предприятия «Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС)» (г. Москва).

Реорганизовано федеральное государственное бюджетное учреждение «Редакция «Российской газеты» (г. Москва) в форме присоединения к нему федерального государственного бюджетного учреждения «Редакция журнала «Родина» (г. Москва).

Ликвидированы федеральное государственное бюджетное учреждение «Российская государственная радиовещательная компания «Голос России» (г. Москва), с последующей передачей закреплённого за ним на праве оперативного управления имущества в хозяйственное ведение федерального государственного унитарного предприятия «Международное информационное агентство «Россия сегодня», и федеральное государственное унитарное предприятие «Российское агентство международной информации «РИА Новости» (г. Москва).

Создано федеральное государственное унитарное предприятие «Международное информационное агентство «Россия сегодня».

Президент Российской Федерации своим Указом № 895 от 9 декабря 2013 г. назначил Д.К. Киселёва генеральным директором федерального государственного унитарного предприятия «Международное информационное агентство «Россия сегодня».