

УДК 342.9

**О ПРИРОДЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА
ЗА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ**

© 2020 г.

Д.С. Рябченко

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

rds2204@mail.ru

Поступила в редакцию 16.07.2019

Проведен сравнительный анализ доктринальных подходов к определению понятия «административная процедура». Рассмотрены различные научные подходы к понятию «административное дело». Анализируется связь между административной процедурой и административным делом. Выделяются признаки и отличия административных дел, возникающих из отношений государственного контроля и надзора за образовательными организациями, от иных категорий административных дел. Определяется административная процедура государственного контроля и надзора за образовательными организациями. Отмечаются характерные признаки административной процедуры государственного контроля и надзора за образовательными организациями в качестве системы административно-процессуальных норм.

Ключевые слова: административная процедура, административное дело, контрольно-надзорная деятельность, государственный контроль и надзор за образовательными организациями, Рособрнадзор, признаки административной процедуры.

Анализируя современные доктринальные позиции, раскрывающие такие понятия, как административно-правовая мера, меры административного принуждения, меры административно-правового ограничения [1, с. 240], необходимо отметить, что их авторы связывают данные категории с разработкой и реализацией административных процедур, которые рассматриваются учеными-административистами под различными углами зрения в достаточно широком смысловом диапазоне и в самых разнообразных вариациях, которые можно сгруппировать, выделив несколько основных научных подходов.

Так, например, можно выделить ряд позиций ученых-административистов, которые под административной процедурой понимают определенные действия или деятельность несудебных органов, ограничивая либо расширяя содержание такого рода действий или деятельности.

И.М. Лазарев, выступающий сторонником данного подхода, рассматривает административную процедуру как «урегулированную нормами права правоприменительную деятельность органов исполнительной власти по разрешению подведомственных им юридических дел» [2, с. 7]. Тем самым автор, по сути, связывает данную категорию с деятельностью исключительно органов исполнительной власти и ограничивает ее регулирующее воздействие правоприменительной деятельностью данных органов.

А.А. Никольская, развивая данный подход, предлагает понимать административную процедуру как нормативно урегулированную, ориен-

тированную «на достижение конкретного результата» [3, с. 9] документируемую «деятельность различных субъектов (по крайней мере, один из которых является государственным, муниципальным органом или должностным лицом)» [3, с. 9], которая «состоит из последовательно сменяющихся друг друга актов поведения (этапов, стадий процедуры), в ее ходе реализуется компетенция указанных субъектов, применяются нормы различных отраслей права и принимаются различные правовые акты управления (как промежуточные, так и окончательные); по содержанию данная деятельность не связана ни с судебным рассмотрением споров о субъективном публичном праве, ни с применением мер административного принуждения» [3, с. 9–10]. В данном научном подходе понимание административной процедуры, по сути, связывается с деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, но из содержания административной процедуры исключается применение административного принуждения и разрешение споров о субъективном публичном праве.

С точки зрения М.В. Силайчева, административная процедура представляет собой «урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность компетентных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, обладающих государственно-властными полномочиями, по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел, в которых отсутствует спор» [4, с. 8].

В качестве другого направления научных суждений о природе административной процедуры будет логичным представить ряд мнений ученых-юристов, отождествляющих административную процедуру с определенным порядком или последовательностью действий несудебных органов. При данном подходе содержание действий несудебных органов рассматривается как в широком смысле, так и в узком, специальном понимании.

К примеру, Ю.Н. Стариков и К.В. Давыдов предлагают административную процедуру понимать в широком смысле как «последовательность определенных действий публичной администрации, совершаемых с целью достижения конкретного юридического результата» [5, с. 186]. Тем самым авторы не признают административной процедурой действия судебных органов, связывая ее со всем разнообразием действий публичной администрации и не ограничивая содержание административной процедуры каким-либо конкретным видом деятельности административных органов.

Ю.А. Тихомиров и Э.В. Таланина в рамках данного подхода воспринимают административную процедуру как «урегулированный нормами права порядок последовательного совершения административным органом определенных действий, направленных на разрешение им индивидуального юридического дела» [6, с. 4].

С точки зрения М.В. Костенникова, А.В. Куракина, А.М. Кононова, административная процедура – это «нормативно установленный порядок последовательно совершаемых административных действий, принимаемых решений, направленных на реализацию их полномочий в механизме защиты прав граждан и юридических лиц, а также в предоставлении гражданам и юридическим лицам в соответствии со своей компетенцией государственных услуг» [7, с. 130].

И наконец, можно выделить группу научных суждений, которые сводят понимание административной процедуры к специальному нормативному регулятору.

К примеру, Ю.Н. Стариков, признавая административную процедуру в качестве нормативного регулятора, подчеркивает, что «данные процедуры включаются законодателем в правовую систему и в структуру современного правового государства вообще, а в систему осуществления исполнительной власти в частности из-за необходимости внесения в организацию и функционирование публичной власти надлежащего порядка, обеспечения соблюдения принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий» [8, с. 677].

С точки зрения И.А. Нестеренко, административная процедура «определяет порядок совершения действий административных органов по применению типичных административно-правовых мер, связанных с исполнением возложенных на данные органы государственных функций и направленных на получение определенного административно-правового результата (принятие промежуточных и конечных решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение определенных административных прав и обязанностей физических и юридических лиц, а также органов публичной власти)» [9, с. 10].

П.И. Кононов и А.И. Стахов предлагают административную процедуру понимать как «систему административно-процессуальных норм, определяющих специальный порядок (последовательность, нормативную продолжительность во времени (срочность), вид, характер, правила документального оформления) внесудебных действий публичной администрации (органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц указанных органов), а также действий иных административно-публичных органов по применению типизированных административно-правовых мер, связанных с исполнением наиболее важных и, как правило, унифицированных административно-правовых функций публичной администрации, нацеленных на принятие промежуточных и конечных решений по подведомственным административным делам» [10, с. 132]. С точки зрения указанных авторов, «структура административной процедуры представляет собой логически согласованное ее внутренне строение, характеризующее наличием следующих взаимосвязанных и взаимодействующих элементов: 1) вид (характер) и подведомственность административного дела, по которому органы (должностные лица) публичной администрации уполномочены применять типизированные административно-правовые меры; 2) последовательный ряд типизированных административно-правовых мер, применяемых органами (должностными лицами) публичной администрации по подведомственному административному делу; 3) типизированные промежуточные и итоговые решения органов (должностных лиц) публичной администрации, принимаемые по подведомственному административному делу, их основания; 4) общая (суммарная) нормативная продолжительность (срочность) действий органов (должностных лиц) публичной администрации по подведомственному административному делу; 5) вид, характер, нормативная продолжительность (срочность), последовательность и правила докумен-

тального оформления отдельных типизированных действий органов (должностных лиц) публичной администрации по подведомственному административному делу; 6) условия, дозволения, ограничения и запреты по административному делу, установленные для органов (должностных лиц) публичной администрации и заявителей процедуры; 7) вид юридической ответственности, применяемой к органу (должностному лицу) публичной администрации и заявителю административной процедуры за совершение действия или бездействия, связанных с нарушением или ненадлежащим исполнением установленных процедурных правил» [11, с. 137]. Свой подход П.И. Кононов и А.И. Стахов называют формально-логическим и с его позиций приходят к выводу, что действенным средством формирования, развития и систематизации административных процедур в Российской Федерации являются административные регламенты органов исполнительной власти и административные регламенты органов местного самоуправления [12, с. 111], которые в обобщенном виде представляется возможным назвать административными регламентами публичной администрации.

В результате сравнения описанного выше формально-логического подхода к пониманию административной процедуры с другими приведенными выше научными подходами представляется, что данное направление научной мысли достаточно логично, ясно и точно раскрывает существенные различия и одновременно взаимосвязь административной процедуры с административным делом, действиями и решениями административного органа, административными регламентами.

При этом, несмотря на существенные различия выделенных доктринальных подходов к пониманию административной процедуры, следует заметить, что в подавляющем большинстве авторы научных суждений связывают административную процедуру с разрешением юридических дел, которые, на наш взгляд, обоснованно называют административными делами.

Российский законодатель, в свою очередь, также использует термин «административное дело» в целях административно-процессуального регулирования общественных отношений. Между тем в понимании административного дела среди ученых-административистов отсутствует единство.

Так, например, Ю.М. Козлов считает административным делом «возникающий в сфере государственно-управленческой деятельности вопрос, связанный с применением административно-правовых норм и требующий в целях его разрешения распорядительных (оперативно-исполни-

тельных) действий полномочных исполнительных органов (должностных лиц)» [13, с. 385].

И.В. Панова полагает, что «в соответствии со статьей 126 Конституции РФ, административное дело возникает из управленческих (административных) правоотношений, в которых одним из субъектов является исполнительный орган публичной власти (администрация)» [14, с. 146].

А.И. Стахов с позиции выдвинутого формально-логического подхода к пониманию административной процедуры определяет административное дело во взаимосвязи с применяемыми административно-правовыми мерами как «юридический вопрос или совокупность вопросов, связанных с применением типизированных административно-правовых мер по реализации возложенных на административно-публичный орган административно-правовых функций» [12, с. 93].

Завершая обзор отечественных научных подходов, следует отметить, что при отсутствии доктринального единообразия в понимании административной процедуры данная категория используется в отечественном административном правотворчестве. В частности, в Постановлении Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» под административной процедурой понимаются действия, осуществляемые органами государственного контроля (надзора) в процессе осуществления государственного контроля (надзора), либо действия, осуществляемые органами, предоставляющими государственные услуги, в процессе предоставления государственной услуги в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». При этом взаимосвязь административной процедуры с административным делом, разрешаемым в ходе осуществления государственного контроля (надзора) либо в ходе предоставления государственных услуг, не отражается.

Таким образом, можно сделать вывод, что предпринятый прием административного правотворчества не развивает сложившиеся отечественные доктринальные подходы к пониманию административной процедуры, не устраняет имеющиеся неопределенности в данной сфере и поэтому не может служить ориентиром в проводимом исследовании.

По нашему убеждению, в большей мере приемлем формально-логический подход к пониманию административной процедуры и соответствующее данному подходу понимание ад-

министративного дела применительно к исследованию проблем контрольно-надзорной деятельности в сфере образования, так как при таком подходе представляется возможным раскрыть особенности взаимосвязи административных процедур с административно-правовыми мерами, применяемыми Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (далее – Рособрнадзор) и разрешаемыми данным органом административными делами. В этой связи предлагается рассмотреть меры административно-правового ограничения и принуждения, применяемые Рособрнадзором в отношении образовательных организаций, во взаимосвязи со специальными административными процедурами, объединив их в рамках соответствующего административного дела в единый комплекс. Такие административные процедуры, исходя из их функционального содержания, предлагается называть административными процедурами государственного контроля и надзора за образовательными организациями, а юридические дела, в рамках которых реализуются данные процедуры, – соответственно, административными делами, возникающими из отношений государственного контроля и надзора за образовательными организациями. По нашему убеждению, лишь в рамках предложенных научно обособляемых комплексов можно раскрыть специфику административно-процедурной регламентации исследуемых мер административно-правового ограничения и принуждения.

Основываясь на формально-логическом подходе в целях проводимого исследования под административной процедурой государственного контроля и надзора за образовательными организациями предлагается понимать систему административно-процессуальных норм, определяющих специальный порядок (последовательность, срочность, вид, характер, правила документального оформления) действий и решений Рособрнадзора, его структурных подразделений, должностных лиц по применению в отношении образовательных организаций, их руководителей и иных должностных лиц мер административно-правового ограничения и принуждения в целях предупреждения, выявления, пресечения и устранения нарушений обязательных образовательных требований, а также пресечения административных правонарушений, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора за образовательными организациями, и привлечению к административной ответственности лиц, совершивших данные правонарушения.

Соответственно, административное дело, возникающее из отношений государственного

контроля и надзора за образовательными организациями, будет логичным определить как совокупность (круг) вопросов, связанных с применением Рособрнадзором мер административно-правового ограничения и принуждения в целях исполнения возложенных на данный орган исполнительной власти функций по предупреждению, выявлению, пресечению и устранению нарушений обязательных образовательных требований, а также пресечению административных правонарушений, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора за образовательными организациями, и привлечению к административной ответственности лиц, совершивших данные правонарушения.

Административное дело, возникающее из отношений государственного контроля и надзора за образовательными организациями, следует отличать от иных категорий административных дел по следующим признакам.

Во-первых, данное юридическое дело представляет собой круг вопросов, разрешаемых специализированным органом исполнительной власти – Рособрнадзором, должностными лицами и структурными подразделениями данного органа.

Во-вторых, выделяемое административное дело возникает из отношений государственного контроля и надзора за образовательными организациями, которые складываются в связи с исполнением данным органом возложенных на него функций предупреждения, выявления и устранения нарушений обязательных образовательных требований, а также пресечения административных правонарушений, привлечения к административной ответственности лиц, допустивших такие правонарушения.

В-третьих, такое административное дело представляет собой круг юридических вопросов, которые, на наш взгляд, возникают, изменяются и прекращаются по поводу обеспечения исполнения образовательными организациями, их руководителями и иными должностными лицами обязательных образовательных требований, которые закреплены в нормативных правовых актах Российской Федерации, а также по поводу обеспечения исполнения индивидуализированных обязательных образовательных требований, которые закрепляются в предписаниях и иных индивидуальных административных актах, издаваемых Рособрнадзором и адресованных образовательным организациям, их руководителям.

В-четвертых, административное дело, возникающее из отношений государственного контроля и надзора за образовательными организациями, является индивидуальным. Это значит, что участники данного юридического дела пер-

сонифицированы, наделяются конкретными административными правами и несут заранее определенные административные обязанности.

В-пятых, административное дело, возникающее из отношений государственного контроля и надзора за образовательными организациями, формируется (возбуждается) Рособрнадзором при наличии формально определенных оснований (обстоятельств), которые в обобщенном виде можно назвать поводом к возбуждению административного дела. Поводом к возбуждению такого административного дела являются, например, обстоятельства, перечисленные в статьях 9 и 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» как основания для организации и проведения плановых и внеплановых проверок государственного контроля и надзора за образовательными организациями, либо обстоятельства, предусмотренные в статье 28.1 КоАП РФ в качестве повода к возбуждению дела об административном правонарушении, выявленном в ходе государственного контроля и надзора за образовательными организациями.

Рассматривая административную процедуру государственного контроля и надзора за образовательными организациями в качестве определенной системы административно-процессуальных норм, следует отметить следующие ее характерные признаки.

Во-первых, административно-процессуальные нормы, образующие данную процедуру, являются, по сути, составными и взаимосвязанными первичными элементами ее структуры, которые определяют последовательность, нормативную продолжительность во времени (срочность), вид, характер, правила документального оформления действий и решений Рособрнадзора, его должностных лиц по применению мер административно-правового ограничения и принуждения в целях предупреждения, выявления и устранения нарушений обязательных образовательных требований, восстановления нарушенного правового положения, а также в целях пресечения административных правонарушений, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора за образовательными организациями, привлечения к административной ответственности лиц, совершивших данные правонарушения.

Во-вторых, данные нормы и, следовательно, образуемые ими административные процедуры государственного контроля и надзора за образовательными организациями содержатся как в законах, так и в специальных административ-

ных регламентах, которые можно отнести к административно-процессуальному законодательству Российской Федерации, предусмотренному ст. 72 Конституции РФ.

В-третьих, административная процедура государственного контроля и надзора за образовательными организациями имеет определенную структуру. В качестве основных элементов структуры данной процедуры предлагается считать совокупность норм, которые определяют: 1) вид (характер) и подведомственность административных дел, по которым Рособрнадзор, его структурные подразделения, должностные лица уполномочены применять меры административно-правового ограничения и принуждения; 2) вид, характер, нормативную продолжительность (срочность), последовательность, правила документального оформления действий и решений Рособрнадзора, его структурных подразделений, должностных лиц по подведомственному административному делу; 3) условия, дозволения, ограничения и запреты по административному делу, установленные для Рособрнадзора, его структурных подразделений, должностных лиц; 4) вид юридической ответственности, применяемой к должностным лицам Рособрнадзора за совершение действия или бездействия, связанных с нарушением или ненадлежащим исполнением установленных процедурных правил.

Список литературы

1. Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: Учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2014. 651 с.
2. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Институт государства и права Российской академии наук, 2002. 20 с.
3. Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2007. 24 с.
4. Силайчев М.В. Правовая теория и практика административной процедуры: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Московская государственная юридическая академия, 2009. 27 с.
5. Общее административное право: Учебник в 2 ч. Ч. 2: Административно-деликтное право / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2017. 760 с.
6. Тихомиров Ю.А., Таланина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3–13.
7. Костенников М.В., Куракин А.В., Кононов А.М. и др. Актуальные проблемы административно-

го права и процесса: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 496 с.

8. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма, 2009. 927 с.

9. Нестеренко И.А. Административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск: Южно-Уральский государственный университет, 2014. 28 с.

10. Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: Учебник для академического бакалавриата. Ч. 1. М.: Юрайт, 2017. 186 с.

11. Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: Учебник для академического бакалавриата. Ч. 2. М.: Юрайт, 2017. 404 с.

12. Стахов А.И. Административные процедуры и административные регламенты в деятельности органов исполнительной власти: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 191 с.

13. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 1999. 726 с.

14. Панова И.В. Административно-процессуальное право. М.: Норма, 2007. 336 с.

ON THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF STATE CONTROL AND SUPERVISION OVER EDUCATIONAL INSTITUTIONS

D.S. Ryabchenko

This article presents the results of a comparative analysis of doctrinal approaches to the definition of «administrative procedure». Various scholarly approaches to the concept of «administrative case» are considered. The relationship between the administrative procedure and the administrative case is analyzed. The features of administrative cases arising from the relations of state control and supervision of educational organizations and their differences from other categories of administrative cases are described. The administrative procedure of state control and supervision of educational organizations is defined and the characteristic features of this procedure as a system of administrative procedural norms are noted.

Keywords: administrative procedure, administrative case, control and supervisory activities, state control and supervision of educational organizations, Rosobrnadzor, features of administrative procedure.

References

1. Stahov A.I., Kononov P.I. *Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik dlya bakalavrov*. М.: Yurajt, 2014. 651 s.

2. Lazarev I.M. *Administrativnye procedury v sfere vzaimootnoshenij grazhdan i organizacij s organami ispolnitel'noj vlasti v Rossijskoj Federacii: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk*. М.: Institut gosudarstva i prava Rossijskoj Akademii Nauk, 2002. 20 s.

3. Nikol'skaya A.A. *Administrativnye procedury v sisteme publichnogo upravleniya (problemy administrativno-pravovogo regulirovaniya): Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk*. Voronezh: Voronezhskij gosudarstvennyj universitet, 2007. 24 s.

4. Silajchev M.V. *Pravovaya teoriya i praktika administrativnoj procedury: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk*. М.: Moskovskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya, 2009. 27 s.

5. *Obshchee administrativnoe pravo: Uchebnik v 2 ch. Ch. 2: Administrativno-deliktное pravo / Pod red. Yu.N. Starilova*. Voronezh, 2017. 760 s.

6. Tihomirov Yu.A., Talanina E.V. *Administrativnye procedury i pravo // Zhurnal rossijskogo prava*. 2002. № 4. S. 3–13.

7. Kostennikov M.V., Kurakin A.B., Kononov A.M. i dr. *Aktual'nye problemy administrativnogo prava i processa: Uchebnik*. М.: YuNITI-DANA, 2015. 496 s.

8. Rossinskij B.V., Starilov Yu.N. *Administrativnoe pravo: Uchebnik*. М.: Norma, 2009. 927 s.

9. Nesterenko I.A. *Administrativnye procedury gosudarstvennoj registracii aktov, dokumentov, prav, ob'ektov: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk*. Chelyabinsk: Yuzhno-Ural'skij gosudarstvennyj universitet, 2014. 28 s.

10. Stahov A.I., Kononov P.I. *Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata*. Ch. 1. М.: Yurajt, 2017. 186 s.

11. Stahov A.I., Kononov P.I. *Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata*. Ch. 2. М.: Yurajt, 2017. 404 s.

12. Stahov A.I. *Administrativnye procedury i administrativnye reglamenty v deyatelnosti organov ispolnitel'noj vlasti: Monografiya*. М.: YuNITI-DANA, 2017. 191 s.

13. *Administrativnoe pravo / Pod red. Yu.M. Kozlova, L.L. Popova*. М.: Yurist", 1999. 726 s.

14. Panova I.V. *Administrativno-processual'noe pravo*. М.: Norma, 2007. 336 s.