

УДК 342.9  
DOI 10.52452/19931778\_2023\_6\_120

## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АКТЫ РЕАГИРОВАНИЯ, ПРИНИМАЕМЫЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ПРИЗНАКИ

© 2023 г.

*И.А. Синьков*

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

Sinkov\_ia@mail.ru

*Поступила в редакцию 25.10.2023*

Рассматриваются основные признаки и формы административных актов реагирования, принимаемых по результатам контрольно-надзорной деятельности. Анализируются несколько подходов к пониманию административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности. Автор приходит к выводу, что административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности, являются видом административных актов, однако обладают специфическими чертами. На основе выявленных признаков предлагается авторское определение термина «административный акт реагирования, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности».

*Ключевые слова:* контрольно-надзорная деятельность; контроль; надзор; административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности; административный акт.

Являясь видом административно-процессуального производства, контрольно-надзорная деятельность неразрывно связана с принятием управленческих, административных решений. Одной из форм подобных решений является административный акт реагирования, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности (далее – административный акт реагирования).

Административные акты реагирования являются важным и эффективным правовым средством реализации полномочий контрольно-надзорных органов, в связи с чем предлагается исследовать сущность данной категории путем анализа его признаков и форм.

Для начала стоит отметить, что административный акт реагирования, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности, является разновидностью административного акта и, соответственно, обладает всеми его признаками.

Ранее в юридической литературе административные акты рассматривались как средство оформления и фиксации управленческого решения [1, с. 31, 112–113], что подразумевает исключительно материальный аспект рассматриваемого понятия. Согласно данной позиции именно принятие административного акта придает решению официальное значение и властный характер [2, с. 25].

Административный акт реагирования, принимаемый по результатам контрольно-надзор-

ной деятельности, с материальной точки зрения содержит фактическую и нормативную составляющие. *Фактическая часть* административного акта реагирования представляет собой совокупность сведений, полученных и зафиксированных должностным лицом в рамках проведения контрольно-надзорных мероприятий. Принимаемое решение выступает *нормативной частью* административного акта реагирования, где должностное лицо на основе нормативных предписаний обязывает подконтрольного субъекта исполнить требование, направленное на устранение допущенных нарушений, предотвращение причинённого ущерба и др. Таким образом, фактическая часть административного акта реагирования представляет обоснованную аргументацию принятого властного решения, а нормативная часть административного акта реагирования является квалификацией юридических фактов. Обе составные части административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности, необходимы для *реализации принципа обоснованности* принятого решения.

Однако в современной науке административного права понятие административного акта рассматривается как *разновидность решения*.

Так, А.И. Стахов и П.И. Кононов под административным правовым актом понимают выраженное в определенной официально-документальной форме односторонне властное подзаконное *решение* административно-публичного

органа (его должностных лиц и иных представителей) нормативного или ненормативного характера, принимаемое указанным органом, должностным лицом, иным представителем в пределах его компетенции и с соблюдением предусмотренной законодательством правовой процедуры, влекущее материально-правовые последствия для неопределенного или индивидуально определенного круга субъектов права в виде установления, изменения или отмены норм права либо в виде установления, изменения, прекращения, подтверждения субъективных конкретных правоотношений, применения в отношении них административно-правовых или иных публично-правовых мер на основе соответствующих норм права [3, с. 333–334].

А.Ф. Ноздрачев характеризует административный акт как управленческое решение, реализующее задачи и функции исполнительной и распорядительной деятельности органа исполнительной власти. Под управленческим решением он понимает юридически властное волеизъявление органа исполнительной власти на основе анализа и оценки конкретной управленческой ситуации, направленное на достижение определенной цели, предусматривающее средства ее осуществления. При этом решение органа исполнительной власти получает правовую силу в результате юридического оформления в виде административного акта нормативного или индивидуального характера, издаваемого в пределах компетенции соответствующего органа исполнительной власти [4, с. 142–143].

Ю.Н. Стариков под административным актом понимает *управленческое решение*, принятое по установленным правилам для решения конкретных задач и реализации функций. При этом данное решение становится результатом спланированных и предпринятых действий со стороны уполномоченных органов, а юридический документ, закрепляющий решение, является лишь формой выражения властного волеизъявления [5, с. 58].

Предполагается, что данный подход наиболее соответствует действующему законодательству в сфере контрольно-надзорной деятельности.

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон № 248-ФЗ) не содержит понятия административного акта реагирования, однако статья 90 регламентирует порядок принятия *решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий* [6]. Под решениями в данной статье понимаются конкретные действия по предупреждению и предотвращению нарушений обязательных требований.

Виды решений по итогам контрольно-надзорной деятельности будут зависеть от выявления нарушений обязательных требований. Так, в случае отсутствия выявленных нарушений обязательных требований подконтрольному субъекту могут быть выданы рекомендации по соблюдению обязательных требований; в случае выявления нарушений обязательных требований принятое решение зависит от наличия конкретных обстоятельств, установленных по итогам проведения контрольно-надзорных мероприятий, например выдача предписания об устранении выявленных нарушений, выдача акта о запрете на эксплуатацию объектов контроля; выдача требования о предоставлении информации, подтверждающей устранение выявленных нарушений обязательных требований, и др.

Ключевым отличием административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности, от иных видов административных актов является цель его принятия. В самом широком значении целью административного акта реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности, является обеспечение соблюдения общеобязательных правил поведения и требований, что в конечном итоге приводит к обеспечению безопасности личности, общества, государства и иных объектов контрольно-надзорной деятельности, надлежащего качества продукции, выполнения работ, оказания услуг [7, с. 157]. Постановка задач зависит от обстоятельств, выявленных в результате проведения профилактических и контрольно-надзорных мероприятий. Так, в случае отсутствия выявленных нарушений обязательных требований задачей административного акта реагирования будет предупреждение нарушений обязательных требований, в случае наличия нарушений – пресечение выявленных нарушений обязательных требований; устранение последствий нарушений обязательных требований; восстановление правового положения, существовавшего до возникновения нарушений.

Стоит отметить, что реализация цели и задач обеспечивается *обязательностью исполнения административных актов реагирования*. Поскольку сущность любого процессуального документа сводится прежде всего к тому, что в нем оформляется властное волеизъявление субъектов юридического процесса [8, с. 197], подконтрольный субъект *обязан* реагировать на него определенным законодательством образом. Например, по итогам вынесения предписания об устранении выявленных нарушений подконтрольный субъект обязан принять меры по предотвращению или устранению нарушений

обязательных требований под угрозой административной ответственности [9].

Также административный акт реагирования имеет *властный характер* и принимается *единолично, уполномоченным должностным лицом контрольно-надзорного органа* и во исполнение норм конкретной сферы контрольно-надзорной деятельности. Должностными лицами, имеющими полномочия по принятию административных актов реагирования, являются руководитель, заместитель, инспектор контрольно-надзорного органа. Согласно ст. 14 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ, проверка может проводиться только должностным лицом, который указан в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя контрольно-надзорного органа [10]. Несоблюдение данного требования является грубым нарушением проведения контрольно-надзорного мероприятия и служит безусловным основанием для отмены административного акта реагирования, принятого по результатам контрольно-надзорной деятельности.

Административный акт реагирования, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности, относится к виду *индивидуальных административных актов*, что характеризуется однократностью применения и конкретизацией норм права в рамках контрольно-надзорного дела и в отношении определенного лица – подконтрольного субъекта.

Сущность административного акта можно определить через признак «реагирование». Лексическое значение слова «реагирование» (от лат. *reagere* – противодействовать) означает активное действие субъекта на действие, воспринимаемое извне. Административный акт, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности, представляет собой «реакцию» государства в лице его органов и должностных лиц на действия подконтрольного субъекта. Учитывая это, административный акт реагирования, принимаемый по результатам контрольно-надзорной деятельности, всегда *имеет внешнюю направленность*. Как отмечает Д.С. Андреев, внешняя направленность административного акта предполагает его принятие с целью оказания управленческого воздействия за пределами государственного аппарата путем влияния на права и обязанности граждан и организаций, не обладающих государственно-властными полномочиями [11, с. 110]. В рамках контрольно-надзорной деятельности административный акт реагирования имеет внешнего адресата в лице подконтрольного субъекта.

В продолжение к указанному признаку, следует указать, что принятие административного акта реагирования порождает, изменяет или прекращает правоотношения между контрольно-надзорным органом и подконтрольным субъектом, в связи с чем принятие административного акта реагирования является *юридическим фактом*. Так, решение о проведении контрольно-надзорного мероприятия является основанием *изменения контрольно-надзорных правоотношений* в случае, если оно вынесено по результатам проведения профилактического визита, а направление информации о выявленном административном правонарушении в уполномоченный государственный орган является основанием *прекращения контрольно-надзорных правоотношений* и возникновения новых правоотношений по привлечению к административной ответственности.

Еще одним отличительным признаком административного акта реагирования является его *форма*, под которой понимается внешнее выражение управленческого решения в виде *юридического документа*. В соответствии с ч. 2 ст. 21 Закона № 248-ФЗ, типовые формы документов, используемых контрольным (надзорным) органом, утверждены Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 31 марта 2021 г. № 151 [12]. Приказ содержит типовые формы решений о проведении контрольных (надзорных) мероприятий, типовые формы результатов таких мероприятий и типовую форму предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований. В соответствии с ч. 3 ст. 21 Закона № 248-ФЗ контрольно-надзорные органы на основе установленных типовых форм вправе устанавливать свои формы документов, используемые ими при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля [13, 14]. Важной особенностью документов, оформляемых контрольно-надзорными органами, в соответствии с ч. 1 ст. 21 Закона № 248-ФЗ является обязательное использование электронной формы документа. Электронным документом признается документ, созданный в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе, подписанный электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Учитывая, что контрольно-надзорная деятельность является процессуальной деятельностью, закономерно, что административный акт реагирования является *результатом конкретной административной процедуры*. Тесную связь между административными актами и ад-

министративными процедурами отмечают многие ученые.

Ю.Н. Стариков юридически значимым результатом большинства административных процедур признает принятие управленческого решения, в котором оформляются итоги такой деятельности. При этом внешним выражением такого решения является принятый уполномоченным органом индивидуальный административный акт, в рамках которого осуществляются все важнейшие функции государственного управления [5, с. 45].

И.М. Лазарев выделяет принятие индивидуального административного правового акта по административному делу как одну из стадий реализации административных процедур [15, с. 15].

Тесную связь между административными процедурами и административными актами К.В. Давыдов обосновывает наличием общих принципов и гарантий (соразмерность, охрана доверия, запрет сверхформализма, право быть выслушанным и т.д.), а также юридическим влиянием друг на друга: недостатки акта могут обесценить процедуру, а нарушение процедуры – повлечь юридическую неполноценность административного акта [16, с. 321–322].

Контрольно-надзорные процедуры устанавливаются в положениях о видах контроля, что подразумевает их многообразие [6], при этом не все из них содержат этап принятия административного акта реагирования. Например, процедура планирования контрольно-надзорных мероприятий заканчивается принятием плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на текущий год [17], которые административным актом реагирования, принимаемого по результатам контрольно-надзорной деятельности, не являются. Административные акты реагирования принимаются по результатам процедур проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что административный акт реагирования, применяемый по результатам контрольно-надзорной деятельности, являясь разновидностью административного акта, обладает специфическими признаками. Такими признаками являются: цель принятия акта, форма и структура акта, сфера применения акта и адресность акта подконтрольному субъекту.

На основе выявленных признаков следует сформулировать определение: *административный акт реагирования, применяемый по результатам контрольно-надзорной деятельности*, – это властное решение уполномоченного должностного лица контрольно-надзорного органа, выраженное в официально установленной фор-

ме и направленное на подконтрольного субъекта, с целью предупреждения и пресечения нарушений обязательных требований, а также устранения последствий таких нарушений.

#### Список литературы

1. Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства: юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. М., 1967.
2. Пиголкин А.С. Теория государства и права: Учебник. М., 2003.
3. Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: Учебник для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2022. 685 с.
4. Ноздрачев А.Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 134–164.
5. Стариков Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2001. 432 с.
6. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Российская газета. 2020. № 171.
7. Лапина М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения // Финансы: теория и практика. 2016. № 20 (4). С. 152–157.
8. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М.: Норма, 2003. 240 с.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 19.10.2023) // Российская газета. 31.12.2001. № 256.
10. Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3436.
11. Андреев Д.С. Внешняя направленность как признак административно-правового акта // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2009. № 2. С. 109–118.
12. Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 (ред. от 27.10.2021) «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом» // СПС «КонсультантПлюс».
13. Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 1 апреля 2022 г. № 107 «О типовых формах документов, необходимых при осуществлении Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и (или) ее территориальными органами контроля за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 29 апреля 2022 г. № 0001202204290034.

14. Типовая форма предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (утв. Распоряжением Комитета по тарифам г. Санкт-Петербурга от 29.12.2021 № 237) // СПС «КонсультантПлюс».

15. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. 20 с.

16. Давыдов К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2020. 655 с.

17. План деятельности Управления Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Уральскому федеральному округу в 2023 году (утв. Руководителем Управления Роскомнадзора по Уральскому федеральному округу от 18.11.2022 № 1-нд) (с изм. от 14.09.2023) [Электронный ресурс]. URL: [https://66.rkn.gov.ru/docs/66/sm37122/Plan\\_2023\\_EIS.tif](https://66.rkn.gov.ru/docs/66/sm37122/Plan_2023_EIS.tif) (дата обращения: 18.11.2023).

## ADMINISTRATIVE RESPONSE ACTS ADOPTED BASED ON THE RESULTS OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES: CONCEPT, ESSENCE, SIGNS

*I.A. Sinkov*

The article discusses the main features and forms of administrative response acts adopted based on the results of control and supervisory activities. Several approaches to understanding the administrative response act adopted based on the results of control and supervisory activities are analyzed. The author comes to the conclusion that the administrative acts of response adopted by the results of control and supervisory activities are a type of administrative acts, however, they have specific features. Based on the identified features, the author's definition of the term «administrative response act adopted based on the results of control and supervisory activities» is proposed.

*Keywords:* control and supervisory activities, control, supervision, administrative response acts adopted based on the results of control and supervisory activities, administrative act.

### References

1. Mickiewicz A.V. Acts of the supreme bodies of the Soviet state: the legal nature of normative acts of the supreme bodies of state power and administration of the USSR. М., 1967.

2. Pigolkin A.S. Theory of state and law: Textbook. М., 2003.

3. Stakhov A.I., Kononov P.I. Administrative law of Russia: Textbook for universities. 5th ed., reprint and additional. М.: Publishing house «Yurayt», 2022. 685 p.

4. Nozdrachev A.F. Administrative acts: perception, signs, dynamics // Administrative procedures and control in the light of the European experience / Edited by T.Ya. Khabrieva and J. Marku. М.: Statute, 2011. P. 134–164.

5. Starilov Yu.N. Administrative law: In 2 parts. Part 2. Book two: Forms and methods of management actions. Legal acts of management. An administrative agreement. Administrative justice. Voronezh: Publishing House of Voronezh State University, 2001. 432 p.

6. Federal Law of July 31, 2020 № 248-FL «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation» // Rossiyskaya Gazeta. 2020. № 171.

7. Lapina M.A. The essence of state control (supervision) and the genesis of its legislative definition // Finance: theory and practice. 2016. № 20 (4). P. 152–157.

8. Lukyanova E.G. Theory of procedural law. М.: Norm, 2003. 240 p.

9. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation dated 30.12.2001 № 195-FL (as amended on 19.10.2023) // Rossiyskaya Gazeta. 31.12.2001. № 256.

10. Federal Law № 134-FL dated 08.08.2001 «On the protection of the rights of legal entities and Individual Entrepreneurs during State control (supervision)» //

Collection of Legislation of the Russian Federation. 2001. № 33 (Part I). Article 3436.

11. Andreev D.S. External orientation as a sign of an administrative legal act // Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2009. № 2. P. 109–118.

12. Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation dated 31.03.2021 № 151 (ed. dated 27.10.2021) «On standard forms of documents used by the control (supervisory) body» // LRS «ConsultantPlus».

13. Order № 107 of the Federal Service of the National Guard of the Russian Federation dated April 1, 2022 «On Standard Forms of Documents Required for the Implementation by the Federal Service of the National Guard of the Russian Federation and (or) its Territorial Bodies of Control over the Activities of security Units of Legal Entities with Special Statutory Tasks and departmental Security Units» // Official Internet portal of legal information ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). On April 29, 2022, № 0001202204290034.

14. The standard form of an order on the elimination of identified violations of mandatory requirements and (or) on measures to prevent harm (damage) to protected legal values (approved by the Order of the Tariff Committee of St. Petersburg dated 29.12.2021 № 237) // LRS «ConsultantPlus».

15. Lazarev I.M. Administrative procedures in the sphere of relations between citizens and their organizations with executive authorities in the Russian Federation: Abstract of the dissertation of the Candidate of Legal Sciences, 2002. 20 p.

16. Davydov K.V. Administrative procedures: the concept of legal regulation: Dissertation of the Doctor of Law. М., 2020. 655 p.

17. The activity plan of the Office of the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Communications in the Ural Federal District in 2023 (approved by the Head of the Roskomnad-

zor Department for the Ural Federal District dated 18.11.2022 № 1-nd) (with amendments dated 14.09.2023) [Electronic resource]. URL: [https://66.rkn.gov.ru/docs/66/sm37122/Plan\\_2023\\_EIS.tif](https://66.rkn.gov.ru/docs/66/sm37122/Plan_2023_EIS.tif) (Date of access: 18.11.2023).