

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

А. В. Шишкина

Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского

Поступила в редакцию 20 мая 2014 г.

Аннотация: рассматривается ряд существенных проблем в правовом регулировании административного надзора в современной России. Анализируются основные нормативные правовые акты, регулирующие контрольно-надзорную деятельность. Указываются важные проблемы соотношения контрольно-надзорной и юрисдикционной деятельности. Рассматривается правоприменительная и судебная практика в сфере контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: административное право, административный надзор, правовое регулирование административного надзора, юрисдикционная деятельность.

Abstract: this article discusses a number of significant problems in the legal regulation of administrative supervision in modern Russia. Analyzes the basic legislative acts regulating the control and supervisory activities. Indicates important problem of the relation of control and supervisory and jurisdictional activity. Considered law enforcement and judicial practice in the field of compliance and enforcement.

Key words: administrative law, administrative supervision, legal regulation administrative supervision, jurisdictional activity.

В последние годы Российская Федерация переживает реформы во многих сферах государственной и общественной жизни¹. Одной из ключевых является продолжающаяся административная реформа, основные заявленные цели которой следующие: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. В рамках поставленных целей решаются и наиболее важные стратегические задачи управления и развития Российской Федерации, прежде всего необходимость создания оптимальной модели государственного управления, обеспечивающей эффективное исполнение государственных функций, укрепление и развитие демократических, федеративных, социальных и правовых основ государства, высокие темпы общественного

¹ См.: Стариков Ю. Н., Мартынов А. В. Модернизация административного права как учебной дисциплины в условиях реформирования системы высшего профессионального образования // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2011. № 2. С. 10–36.

развития и экономического роста². При этом проводимые мероприятия в рамках реформирования определяются созданием значительного числа нормативных правовых актов на стыке нескольких отраслей российского законодательства. Так, с 2006 по 2012 г. федеральные органы исполнительной власти утвердили: административные регламенты – около 500; административные регламенты на региональном уровне – свыше 9500; на местном уровне – более 19 500³.

С учетом основных итогов административной реформы 2006–2010 гг. в соответствии с Концепцией административной реформы в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р⁴, были приняты Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., а также План мероприятий по реализации указанной Концепции⁵. Согласно данным программным документам достижению целей реформирования сферы государственного управления должно способствовать в том числе совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественных отношений. Значимость институциональных преобразований в системе контроля (надзора) также отмечена в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., одобренной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

По причине необходимости реализации этого направления сфера государственного управления реформируется через совершенствование законодательства о государственном контроле (надзоре). Как отмечает А. В. Мартынов, «административный надзор – важнейшая функция государственных органов исполнительной власти. В настоящее время статус государственного органа, его правовое положение и наименование определяются исходя из возложенных на него государственно-управленческих функций»⁶. Функция контроля и надзора является основополагающей и типичной для современных федеральных служб.

² См.: Панкова О. В. Административно-правовой статус федеральных служб в условиях административной реформы [Официальный сайт компании]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=11277> (дата обращения: 12.06.2014).

³ Административные стандарты и регламенты [Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации]. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/standarts/> (дата обращения: 12.06.2014).

⁴ О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

⁵ Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции : распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 26. Ст. 3826.

⁶ Мартынов А. В. Административный надзор : современное понимание и содержание // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2008. № 2. С. 132.

Долгое время основополагающим нормативным правовым актом, который был направлен на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ государственного контроля (надзора), был принятый еще в 2001 г. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». Указанный Закон внес существенные коррективы в работу органов исполнительной власти при осуществлении ими государственно-властных полномочий. Впервые федеральный закон был направлен на защиту прав хозяйствующих субъектов при проведении органами государственной власти государственного контроля, кроме того, на законодательном уровне были закреплены основные принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля и надзора, выделены основные требования к организации и проведению мероприятий по контролю и их ограничения, закреплена ответственность органов государственного контроля и их должностных лиц при проведении контрольных мероприятий.

С точки зрения практики закон стал реальным гарантом прав хозяйствующих субъектов, что подтверждается судебными и административными решениями, которые показывают, что число жалоб на вынесенные органами государственного контроля и их должностными лицами постановления по делам об административных правонарушениях во много раз возросло. Более того, практически во всех случаях по административным делам суды стали принимать сторону заявителя. Немаловажную роль в этом сыграл не только указанный выше Федеральный закон, но и закрепленный в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях⁷ (далее – КоАП РФ) принцип презумпции невиновности.

Однако спустя некоторое время, учитывая последние изменения в законодательстве, политике и экономике, стало очевидным, что норм в исследуемой сфере деятельности недостаточно. Все чаще при осуществлении государственного контроля и привлечении виновных лиц к административной ответственности возникали правовые коллизии и пробелы, которые на практике разрешались по-разному. Основной причиной этого являлось несовершенство действующего законодательства. Результаты правоприменительной практики привели к необходимости пересмотра ряда существующих положений.

Указанные обстоятельства стали основой для принятия нового нормативного правового акта – Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который в настоящее время стал основным

⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Рос. газета. 2001. № 256.

системообразующим нормативным правовым актом в сфере осуществления функций исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления по контролю (надзору).

Данный нормативный правовой акт достаточно четко определил ключевое понятие государственного контроля (надзора) как деятельности уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ), которая направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных этим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельности указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Рассматривая данный Федеральный закон в целом, можно сказать, что он значительно расширил права и конкретизировал обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля⁸, регламентировал основания, порядок, сроки проведения плановых и внеплановых проверок, права и обязанности органов государственного контроля, установил требования к оформлению результатов проведения контрольных мероприятий.

Некоторые ученые связывают такое регламентирование контрольно-надзорной деятельности с оформлением отдельного административно-надзорного производства, которое представляет собой процессуальную форму реализации государственного контроля и надзора⁹.

Следует отметить, что в ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ сфера применения данного закона ограничена рядом правоотношений. В их числе оказались правоотношения, возникающие в ходе проведения мероприятий при осуществлении прокурорского надзора (за исключением случаев проведения органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок по

⁸ См.: Ноздрачев А. Ф. Контроль : правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал рос. права. 2012. № 6. С. 18–28.

⁹ См.: Мартынов А. В. Административно-надзорное производство : понятие, сущность и структура // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2009. № 2. С. 140–153.

требованию прокурора), правосудия и проведении административного расследования.

Между тем по вопросу соотношения административного расследования и государственного контроля (надзора) или муниципального контроля сложилась правовая неопределенность, которая проявляется в двух аспектах: дублирование поводов для проведения административного расследования и оснований для проведения внеплановой проверки; возможность применения мер административной ответственности в случае, если контрольные мероприятия проведены с нарушениями требований Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.

Так, согласно ст. 28.7 КоАП РФ, если после выявления административного правонарушения осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, проводится административное расследование. При этом в соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ поводами для возбуждения дела об административном правонарушении могут быть: непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения; сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, которые указывают на наличие события административного правонарушения, и др.

В то же время п. 2 ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ предусмотрено, что основанием для проведения внеплановой проверки является поступление в органы государственного контроля (надзора), муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах возникновения угрозы либо причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия народов Российской Федерации, безопасности государства, возникновения или угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, нарушения прав потребителей.

В данном случае, как было отмечено выше, речь идет о фактическом дублировании норм КоАП РФ и Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ в части поводов для проведения административного расследования и оснований для проведения внеплановой проверки. Это обстоятельство вызывает ряд проблем в правоприменительной практике.

Так, распространенной является практика подмены процедуры организации и проведения внеплановой проверки субъекта предпринимательской деятельности возбуждением органами контроля (надзора)

административного расследования. На выявление этих фактов указывается в информации, представляемой по результатам мониторинга, проводимого в отношении органов контроля (надзора) Прокуратурой Российской Федерации¹⁰. Таким образом, органы государственной власти, местного самоуправления, осуществляющие контрольные мероприятия, фактически не исполняют требования Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, а также необходимость согласования проводимой проверки с органами прокуратуры.

На наличие проблемы конкуренции норм КоАП РФ и Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ уже неоднократно обращалось внимание в научной литературе. Так, С. М. Зырянов отмечает: «Указанная конкуренция законов является коррупциогенным фактором, так как предоставляет субъектам административного надзора, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, альтернативу»¹¹.

В целях устранения конкуренции законов С. М. Зырянов предлагает исключить из КоАП РФ институт административного расследования. Однако по данному вопросу более обоснованной представляется точка зрения Е. Ю. Алхутовой, которая считает, что после возбуждения дела об административном правонарушении при необходимости административного расследования и одновременно наличии оснований для внеплановой проверки субъекта предпринимательской деятельности копии определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, а также материалов, послуживших поводом к его возбуждению, следует направлять в прокуратуру для сведения и контроля¹². Это будет способствовать реализации норм ст. 24.6 КоАП РФ, а также Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Наряду с подменой мероприятий по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля административным расследованием наиболее частыми формами нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности являются несоблюдение процедур согласования проверочных мероприятий, сроков и порядка проведения проверок, требований к оформлению результатов контрольных мероприятий. В связи с этим возникает вопрос об обоснованности применения мер

¹⁰ Интервью начальника управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Алексея Пухова интернет-изданию «Взгляд» [Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации]. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-80511/> (дата обращения: 12.06.2014).

¹¹ Зырянов С. М. Процессуальная форма осуществления административного надзора // Журнал рос. права. 2010. № 1. С. 74–83.

¹² См.: Алхутова Е. Ю. Привлечение субъектов предпринимательства к административной ответственности по результатам проверок прокурорами контролирующих органов // Законность. 2012. № 5. С. 30–34.

административной ответственности в случае, если контрольные мероприятия проведены с нарушениями требований Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.

Судебная практика по данному вопросу носит противоречивый характер. В некоторых случаях арбитражные суды признают законными решения органов государственной власти, местного самоуправления о привлечении к административной ответственности независимо от соблюдения в ходе контрольных мероприятий требований Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. В частности, в постановлении Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 мая 2010 г. по делу № А65-37478/2009 указано, что доводы о нарушении административным органом требований Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ являются необоснованными, поскольку те либо иные нарушения положений закона не являются основаниями для признания незаконным постановления по делу об административном правонарушении, если только такие нарушения не привели к невозможности достоверного и неопровержимого определения при оценке собранных доказательств состава административного правонарушения в действиях (бездействии) привлекаемого к ответственности лица.

Иногда суды обосновывают такую позицию тем, что факт административного правонарушения доказан и заявитель его не оспаривает, а также тем, что на правоотношения в рамках административного расследования не распространяются нормы Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. Так, в постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 марта 2010 г. по делу № А26-10188/2009 о признании незаконным решения административного органа о привлечении к административной ответственности (осуществление предпринимательской деятельности без лицензии) указано, что ссылка заявителя на нарушение при проверке требований Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ не может быть принята судом, так как на правоотношения, связанные с привлечением лица к административной ответственности, его положения не распространяются. Аналогичная позиция содержится в постановлении Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 8 февраля 2012 г. № 17 АП-111/2012-АК по делу № А71-10884/2011.

Указанная практика приводит к нарушению норм законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также делает бессмысленным обжалование решений и действий (бездействия) органа государственной власти, местного самоуправления, поскольку данное обжалование не приводит к отмене решений, принятых по результатам такого контроля (надзора).

В то же время при рассмотрении данной категории дел часть судов идет по пути отмены постановлений по делам об административных правонарушениях, установленных в ходе проверок, проведенных с нарушениями требований норм Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. При этом в решениях содержится ссылка на то, что в случае,

если доказательства при проведении проверки были получены с нарушением требований Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, данные доказательства не могут быть использованы и в рамках производства по делу об административном правонарушении. Так, в постановлении Федерального арбитражного суда Уральского округа от 1 июня 2012 г. № Ф09-2945/12 по делу № А76-11169/11 отмечено, что отсутствие доказательств надлежащего уведомления общества о проводимой проверке является грубым нарушением. В связи с этим, руководствуясь ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, суд удовлетворил заявление общества о признании незаконным предписания об устранении нарушений при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объекта капитального строительства.

Необходимо отметить, что решения об отмене постановлений по делам об административных правонарушениях принимаются судами в случае наличия при проведении контрольных мероприятий грубых нарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. При этом согласованность положений ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ и КоАП РФ в части исключения из доказательств результатов проверки, проведенной с грубыми нарушениями требований закона, является спорной.

В частности, согласно ст. 26.2 КоАП РФ доказательствами по делу об административных правонарушениях являются любые фактические данные о правонарушении. В соответствии с ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ не допускается использование доказательств, полученных с грубым нарушением закона. Постановлениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5, от 24 октября 2006 г. № 18, постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 предусмотрено, что к грубым нарушениям могут быть отнесены нарушения норм Конституции РФ (ст. 51), КоАП РФ, касающихся прав и обязанностей участников административного производства. При этом грубые нарушения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ по своей природе часто относятся к процедурным нарушениям и, следовательно, их наличие не исключает как факта административного правонарушения, так и виновности лица и иных обстоятельств правонарушения.

Данное обстоятельство свидетельствует о необходимости согласования положений КоАП РФ и Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. Одним из возможных вариантов такого согласования может стать включение положений ст. 20 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ в КоАП РФ.

Рассмотренная выше конкуренция норм в свете проводимой антикоррупционной политики и совершенствования законодательства в сфере снижения административных барьеров для развития предпринимательской деятельности может привести к увеличению коррупциогенной практики в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Необходимым решением данных коллизий может стать

не только приведение конкурирующих норм в единое правовое пространство, но и создание правомерной правоприменительной практики в данной области. Принимая во внимание тот факт, что должностным лицам контролирурующих органов действительно предоставлены необоснованно широкие пределы личного усмотрения при проведении контрольных мероприятий, необходимо формировать единообразную судебную практику по рассмотренным вопросам. Возможным решением выявленных проблем могли бы стать разъяснения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации нижестоящим судам по вопросу законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского

Шишкина А. В., аспирант кафедры конституционного и административного права

E-mail: law-unn@mail.ru

Tel.: 8(831) 428-89-92

Nizhny Novgorod State University named after N. I. Lobachevsky

Shishkina A. V., Post-graduate Student of the Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: law-unn@mail.ru

Tel.: 8(831) 428-89-92