

Административное и муниципальное право

Правильная ссылка на статью:

Дицевич Я.Б., Яровой А.В. — Повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства органами контроля (надзора) в условиях проводимой административной реформы // Административное и муниципальное право. – 2023. – № 1. – С. 1 - 8. DOI: 10.7256/2454-0595.2023.1.38831 EDN: CBQBOW URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=38831

Повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства органами контроля (надзора) в условиях проводимой административной реформы

Дицевич Ярослава Борисовна

кандидат юридических наук

ведущий научный сотрудник кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

664035, Россия, Иркутская область, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1

✉ yaroslavadi@mail.ru



Яровой Александр Валерьевич

кандидат юридических наук

доцент, декан факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

664035, Россия, Иркутская область, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1

✉ jam98@yandex.ru



[Статья из рубрики "Административное и муниципальное право: формы и методы его реализации"](#)

DOI:

10.7256/2454-0595.2023.1.38831

EDN:

CBQBOW

Дата направления статьи в редакцию:

24-09-2022

Дата публикации:

31-01-2023

Аннотация: Статья посвящена вопросам контрольно-надзорной деятельности в условиях административной реформы, а также значимости правозащитной составляющей прокурорского надзора за исполнением законов органами контроля (надзора). В исследовании поднимается проблема разграничения процедур, необходимых для

привлечения лица к административной ответственности и процедур государственного контроля (надзора) или муниципального контроля. Описываются механизмы проведения различных контрольных (надзорных) мероприятий. Освещаются вопросы адаптации прокурорского надзора за исполнением законов органами контроля (надзора) в условиях установленного Правительством Российской Федерации моратория на проведение контрольных (надзорных) мероприятий в отношении большинства субъектов малого и среднего предпринимательства. Отмечается, что организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации установлено требование о пресечении прокурорами необоснованного осуществления проверочных мероприятий под видом рейдов, мониторинга, а также в рамках незаконного административного производства. Результаты данного исследования являются выводы, полученные в ходе изучения обновленных правил контрольно-надзорной деятельности, а также ее соотношения с административным производством. Авторами выработаны предложения по повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственном контроле (надзоре) посредством применения новых подходов в условиях проводимой административной реформы по модернизации контрольно-надзорной деятельности, смещению акцентов в ее осуществлении на профилактические мероприятия в целях формирования законопослушного поведения контролируемых лиц.

Ключевые слова:

прокурорский надзор, контрольно-надзорные органы, административная реформа, мораторий, ведомственный контроль, контрольно-надзорная деятельность, административное производство, хозяйствующие субъекты, административная ответственность, проверочные мероприятия

В условиях действия незаконной санкционной политики недружественных стран возрастает значимость правозащитной составляющей прокурорского надзора за исполнением законов органами контроля (надзора). В 2022 году Правительством Российской Федерации установлен мораторий на проведение контрольных (надзорных) мероприятий в отношении большинства субъектов малого и среднего предпринимательства [\[1\]](#). Организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации установлено требование о пресечении прокурорами осуществления проверочных мероприятий под видом рейдов, мониторинга, а также в рамках незаконного административного производства. Вместе с тем граждане и организации не освобождены от соблюдения обязательных требований, установленных к их действиям (результатам деятельности) или к имеющимся у них во владении производственным объектам. Нарушение обязательных требований может привести к причинению вреда охраняемым законам ценностям. Также следует отметить, что субъектами малого и среднего предпринимательства не исчерпывается круг лиц в отношении которых возможен ведомственный контроль (надзор). Изучение правил контрольно-надзорной деятельности и соотношения с административным производством является промежуточным результатом настоящей статьи. Основной целью работы является попытка выработки предложений по повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственном контроле (надзоре) посредством восприятия проводимой административной реформы по модернизации контрольно-надзорной деятельности, смещению акцентов в ее осуществлении в целях формирования законопослушного поведения контролируемых лиц.

Контрольно-надзорная деятельность направлена на соблюдение обязательных требований во всех потенциально вредоносных сферах, а повышение эффективности такой деятельности следует отнести к основным целям проводимой административной реформы [2]. При этом эффективность зависит от умений и навыков уполномоченных лиц по использованию всего предоставленного законодательством инструментария: профилактической работы (которой отдается предпочтение); контрольных (надзорных) мероприятий; контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия; постоянного государственного контроля; привлечения к административной ответственности правонарушителей.

Учитывая значительное количество нарушений хозяйствующими субъектами обязательных требований, выявляемых в ходе контрольно-надзорной деятельности, большинством органов государственного контроля (надзора) широко применяются предоставленные им права по возбуждению дел об административных правонарушениях, связанных с выявленными нарушениями. В этой связи остается актуальной проблема разграничения процедур, необходимых для привлечения лица к административной ответственности и процедур государственного контроля (надзора) или муниципального контроля.

Необходимо различать случаи, когда привлечение к административной ответственности возможно только в рамках контрольно-надзорных мероприятий, а когда производство по делам об административных правонарушениях производится с соблюдением правил (ограничений), установленных нормами Федерального закона РФ от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации (далее – Закон 248-ФЗ) [3].

Должностные лица органов государственного контроля (надзора) одновременно относятся к уполномоченным лицам по возбуждению и исполнению дел об административных правонарушениях и к лицам, осуществляющим контрольно-надзорные функции. Схожесть целей деятельности прослеживается из положений Закона 248-ФЗ и Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее - КоАП РФ). Под государственным контролем (надзором) в Законе понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, принятия мер по устранению последствий нарушений и восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений. Задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита наиболее значимых общественных ценностей от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений. Оба нормативных акта находятся в системном взаимодействии и отнесены к федеральным законам в связи, с чем в силу принципа «*Lex posterior derogat legi priori*» («Последующий закон отменяет предыдущий») в приоритетном порядке должны соблюдаться нормы Закона № 248-ФЗ в случае пересечения сфер применения. При этом привлечение к административной ответственности должно происходить с соблюдением требований КоАП РФ [4].

Не следует занимать крайние позиции о том, что любое привлечение к административной ответственности должностными лицами органов контроля (надзора) должно осуществляться в рамках контрольно-надзорных мероприятий во взаимодействии с контролируемыми лицами. Предпримем попытку обоснования этого тезиса. Закон №248-ФЗ не исключает необходимости соблюдения обязательных требований контролируемыми лицами, а регламентирует основания и процедуру взаимодействия органов контроля с

физическими и юридическими лицами, защищает от произвольного вмешательства в их деятельность [\[5\]](#).

Закон № 248-ФЗ выделяет контрольные (надзорные) мероприятия во взаимодействии с контролируемыми лицами и без такового. Под взаимодействием понимаются встречи, телефонные и иные переговоры между инспектором и контролируемым лицом, запрос документов, иных документов, присутствие инспектора в месте осуществления действия, за исключением случаев присутствия инспектора на общедоступных производственных объектах.

Каждое контрольное (надзорное) мероприятие состоит из установленного Законом «набора» контрольных (надзорных) действий. К числу, которых отнесены: осмотр, досмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, испытание, экспертиза, эксперимент.

Контрольные (надзорные) действия объединяет то, что они направлены на оценочную, исследовательскую деятельность инспектора с целью выяснения соблюдения обязательных требований контролируемыми лицами, что существенно отличается от, например, осмотра, объяснений лица в рамках административного производства, которые направлены на фиксацию выявленных нарушений и установление всех элементов административного проступка. Одним из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении может являться непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения [\[6\]](#).

Возможно ли возбуждение административного дела в случае непосредственного обнаружения обстоятельств, указывающих на совершение административного проступка, должностными лицами органов контроля (надзора)? Представляется, что следует ответить отрицательно, если перед возбуждением административного производства необходимо совершить хотя бы одно контрольное (надзорное) действие, требующее взаимодействия с лицом (телефонные и иные переговоры, запрос документов, присутствие инспектора на территории, в используемых помещениях). В этом случае возбуждение административного производства происходит в рамках контрольных (надзорных) мероприятий, указанных в части 2 статьи 56 Закона № 248-ФЗ. Мероприятие проходит во взаимодействии с контролируемым лицом с соблюдением установленных правил в частности, по согласованию с органами прокуратуры.

Также недопустимо возбуждение административного дела в рамках профилактических мероприятий, например, такого, как профилактический визит. В Законе установлено, что если при проведении профилактического визита установлено, что объекты контроля представляют непосредственную угрозу причинения вреда охраняемым законом ценностям или вред причинен, инспектор незамедлительно должен направить информацию об этом уполномоченному должностному лицу для принятия решения о проведении контрольных (надзорных) мероприятий (ст. 52 Закона № 248-ФЗ). И только в рамках контрольного (надзорного) мероприятия, а не профилактического, возможно принятие мер по привлечению в административной ответственности (ст. 90 Закона № 248-ФЗ).

Далее обратим внимание на такое контрольное (надзорное) мероприятие без взаимодействия с контролируемым лицом, как выездное обследование. Под ним понимается мероприятие, проводимое в целях визуальной оценки соблюдения

контролируемым лицом обязательных требований (ст. 75 Закона № 248-ФЗ). Выездное обследование производится в течение одного рабочего дня, без информирования контролируемого лица о его проведении. Визуальная оценка соблюдения обязательных требований может состоять в осмотре общедоступных (открытых для посещения неограниченным кругом лиц) производственных объектов.

В том случае, если инспектор в ходе выездного обследования обнаружит обстоятельства, свидетельствующие о наличии события административного правонарушения, он может возбудить дело об административном правонарушении (ч. 6 ст. 75, ст. 90 Закона № 248-ФЗ). При этом законом запрещено выдавать предписание об устранении выявленных нарушений и принимать иные меры по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым ценностям или по прекращению его причинения.

К государственному контролю (надзору) не относится производство и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях (ст. 1. Закона № 248-ФЗ), поэтому в случае принятия решения о возбуждении дела при непосредственном обнаружении нарушения законодательства дальнейшее производство регламентировано положениями КоАП РФ [\[7\]](#). Следует отметить, что выездные обследования производятся на основании заданий уполномоченных должностных лиц контрольного (надзорного) органа как на основе плана работы, так и вне него.

Подводя итог, можно констатировать, что закон не освобождает граждан и юридических лиц от соблюдения обязательных требований. Закон регламентирует порядок осуществления контрольных (надзорных) мероприятий во взаимодействии с контролируемым лицом, в целях защиты от произвольного (необоснованного) вмешательства контролера в хозяйственную деятельность лица. Привлечение к административной ответственности вне сферы Закона № 248-ФЗ возможно в случае непосредственного обнаружения должностным лицом органа государственного контроля (надзора) достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, если в ходе обнаружения, а также привлечения к ответственности, не производятся контрольные (надзорные) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом. Возбуждение административного производства и привлечение к административной ответственности правомерно в ходе выполнения задания по проведению выездного обследования в общедоступных местах, если, исходя из административной практики, для привлечения к административной ответственности достаточно доказательств, полученных без проведения контрольных (надзорных) мероприятий во взаимодействии [\[8\]](#), [\[9\]](#).

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами государственного контроля (надзора), а также за законностью административной практики соответствующих должностных лиц, по нашему мнению, необходимо учитывать следующее:

1. Органы ведомственного контроля (надзора) обязаны обеспечить соблюдение обязательных требований всеми гражданами и юридическими лицами.
2. Органы контроля (надзора) должны эффективно использовать весь предусмотренный законодательством инструментарий контрольно-надзорной деятельности, в том числе, возможность привлечения к административной ответственности.
3. В деятельности органов контроля (надзора) приоритет должен отдаваться профилактическим мероприятиям.

4 . Привлечение к административной ответственности возможно при неукоснительном соблюдении не только требований КоАП РФ, но и правил Закона 248-ФЗ.

5 . Возбуждение административного дела возможно в результате выявления уполномоченным должностным лицом обстоятельств, свидетельствующих о совершении административного проступка. При этом административное производство осуществляется в соответствии с нормами КоАП РФ, если при собирании доказательств не требуется проведение контрольных (надзорных) мероприятий во взаимодействии с привлекаемым лицом. Уполномоченному должностному лицу необходимо использовать возможности получения сведений посредством межведомственного информационного взаимодействия.

6. Органу контроля (надзора) целесообразно оценить предусмотренные КоАП РФ составы административного правонарушения, по которым он выступает уполномоченным органом (уполномоченными должностными лицами), на предмет возможности собирания доказательств совершения административного проступка хотя бы с одним контрольно-надзорным действием («красные» составы) либо в рамках выездного обследования без контрольно-надзорных мероприятий во взаимодействии («зеленые» составы).

Длительный период времени тема поиска способов обеспечения стабильности работы органов экологического управления, являющейся гарантией эффективности деятельности контрольно-надзорных органов, создает основу для научных исследований и дискуссий. В то же время, процессы кадрового и организационного реформирования органов власти федерального и регионального уровня неминуемо оказывают влияние на качество реализации государственной экологической политики, вплоть до полной остановки начатых социально-экономических и иных проектов и иных негативных последствий.

Ощутимо повысить результативность работы органов власти, реализующих полномочия в сфере экологического управления как представляется, может осуществление мероприятий, направленных на усиление персональной ответственности руководителей органов власти всех уровней за принятие управленческих решений, причинивших ущерб охраняемым законом интересам.

При этом в совокупность необходимых для решения данной задачи мероприятий организационно-правового характера надлежит включать меры по обеспечению неотвратимости ответственности за совершение правонарушений. В их число, как видится, в обязательном порядке должны входить меры, направленные на вынесение соответствующего судебного решения и реальное взыскание сумм причиненного незаконными действиями лиц ущерба (включая прокурорский надзор за реализацией органами власти функций по взысканию в порядке регресса сумм, затраченных в ходе исполнения решений судов). В не меньшей степени требуется активизация последующей работы правоохранительных и иных органов власти по взысканию в порядке регресса сумм причиненного при исполнении должностных полномочий ущерба охраняемым законом интересам.

В настоящее время, в основном по итогам прокурорских проверок в отношении руководителей региональных органов власти, уполномоченных в сфере охраны окружающей среды и природопользования, все чаще возбуждаются уголовные дела по фактам совершения должностных и (или) коррупционных преступлений. При этом рассмотрение данных дел в суде нередко завершается обвинительными приговорами. В то же время, реальное взыскание с указанных лиц ущерба, причиненного их

незаконными действиями, доводится до логического конца далеко не всегда. При этом надлежащим образом организованная работа в данной области даже в нескольких субъектах Российской Федерации, итоги которой получают эффективное освещение в средствах массовой информации, могут оказать профилактический эффект в пределах всех российских регионов.

В современный период, несмотря на активизацию деятельности по совершенствованию законодательства, регулирующего правоотношения в сфере осуществления контрольной (надзорной) деятельности, остается большое количество дискуссионных вопросов, требующих дополнительного исследования. К их числу относятся проблемы оценки эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов, способы развития института независимой оценки соблюдения обязательных требований, обеспечения результативности осуществления профилактических мероприятий, а также многие другие актуальные вопросы.

Библиография

1. Об особенностях проведения в 2022 году плановых контрольных (надзорных) мероприятий, плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 08 сентября 2021 г. № 1520. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Якимова Е. М. Конституционные права в сфере предпринимательской деятельности и особенности их субъектов-носителей. Актуальные проблемы российского права, 2019. № 1. Текст : электронный. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Мелехин А.В. Некоторые проблемы обеспечения стабильности административных и других правоотношений. Административное право и процесс, 2020. № 1. Текст : электронный. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
4. Постановление Президиума ВАС РФ от 31 марта 2011 г. №17254/10 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
5. Яровой А.В. Реализация полномочий прокурора по надзору за исполнением законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) Иркутск, 2017. С.12-21.
6. Саидов З.А. Административно-правовое обеспечение экономического правопорядка. Российская юстиция, 2019. № 6. Текст : электронный. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
7. Распоряжение Правительства РФ от 19.04.2016 № 724-р ; Постановление Президиума ВАС РФ от 31 марта 2011 г. №17254/10; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 14 февраля 2011 г. № Ф07-162/2011 по делу № А66-8198/2010; Постановление ФАС Поволжского округа от 09.02.2010 по делу № А12-18283/2009; Постановление ФАС Центрального округа от 27 сентября 2010 г. по делу № А68-3985/10 [Электронный ресурс].
8. Головин С. В. Теоретические и организационные аспекты ведомственного контроля финансово-хозяйственной деятельности. Международный бухгалтерский учет, 2022. № 6. Текст : электронный. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
9. Головин С. В. Ведомственный контроль финансово-хозяйственной деятельности:

анализ состояния и перспективы развития. Международный бухгалтерский учет, 2022. № 4. Текст : электронный. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

Результаты процедуры рецензирования статьи

Рецензия скрыта по просьбе автора