УДК 35.078.3

Медведева Надежда Васильевна – канд. экон. наук, доцент кафедры конституционного и административного права Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: medvedeva08@list.ru*

Nadezhda Vasil'evna Medvedeva – Candidate of Economy, docent of the constitutional and administrative law chair of the Far-Eastern institute of management – FGBOU VPO branch "The Russian Academy of National Economy and Public Service by the President of the Russian Federation" (Khabarovsk). *E-mail: medvedeva08@list.ru*

Н.В. Медведева
N.V. Medvedeva

Конкуренция правовых норм в регулировании контрольно-надзорной деятельности

В статье формализуется проблема конкуренции правовых норм Федерального закона №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Раскрыто содержание конкуренции правовых норм в виде определенного совпадения отдельных норм указанных нормативных правовых актов, регламентирующих основания и поводы для проведения внеплановой проверки и административного расследования при осуществлении государственного контроля и надзора. Анализируемая проблема обусловливает альтернативу правовых норм и выбор одной из них в зависимости от усмотрения правоприменителя. Предлагаются пути разрешения конкуренции правовых норм в виде законодательного разграничения случаев проведения внеплановой проверки при одновременном наличии оснований для административного расследования и др.

The competition of legal norms in regulation of the control and supervisory activity

In the article a problem of legal norms' competition of the Federal Act №294 «Defense of corporate bodies and entrepreneurs' rights during the exercise of actions on the state control (supervisory) and municipal control»

and The Code of the Russian Federation «About Administrative Offences» is formalized. It was shown a meaning of the competition of legal norms as a definite coincidence of different norms of these shown standard legal acts regulating grounds and the reasons for sudden inspection and administrative investigation during the actions of the state control and supervisory. The analyzed problem causes an alternative of the legal norms and choice of one of them depending on an executor of the law's discretion. The ways of solutions of the legal norms' competition by a legislative distribution of cases of actions involved with sudden inspection when there are reasons for an administrative investigation were proposed.

Ключевые слова: *административное расследование, внеплановая проверка, конкуренция правовых норм.*

Keywords: *administrative investigation, sudden inspection, competition of legal norms.*

Состоянием правового регулирования отношений в сфере государственного контроля (надзора) определяется эффективность и результативность действующей системы контроля (надзора), опосредующей как уровень административного вмешательства в предпринимательскую деятельность, так и уровень защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении контрольно-надзорных мероприятий.

Содержанием государственного контроля (надзора) выступают предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, установленных законодательством о государственном контроле (надзоре).

Требования к порядку организации проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей содержатся в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон №294-ФЗ). Исполнение государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется в соответствии с административными регламентами контрольно-надзорных органов и состоит из ряда соответствующих административных процедур.

К мерам, принимаемым должностными лицами контрольно-надзорных органов в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки, относятся меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности (ст. 17 Закона №294-ФЗ). Принятие мер по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к административной ответственности осуществляется в порядке,

установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП).

В ряде законодательно установленных случаев производство по делам об административных правонарушениях сопровождается административным расследованием, которое представляет собой совокупность процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксацию, юридическую квалификацию и процессуальное оформление (ст. 28.7 КоАП). Это назначение экспертизы, отбор необходимых для ее проведения проб и образцов, истребование сведений, получение показаний специальных технических средств и др.

Таким образом, административное расследование выступает имманентной составляющей производства по делам об административных правонарушениях и, соответственно, государственной функции по контролю и надзору (при необходимости проведения такого расследования).

Вместе с тем, в соответствии с п. 3 ст. 1 Закона №294-ФЗ, его положения не применяются в том числе при проведении административного расследования. Порядок назначения и проведения административного расследования регулируется нормами КоАП. Соответственно, после назначения административного расследования осуществление любых процессуальных действий при проведении такого расследования должно соответствовать только требованиям КоАП, нормы Закона №294-ФЗ в данном случае применению не подлежат. В свою очередь, требования КоАП не являются обязательными для лица, проводящего проверку по правилам, предусмотренным Законом №294-ФЗ, и не осуществляющего административное расследование.

Данное обстоятельство опосредованно различным функциональным назначением, содержанием и правовым регулированием как проверки в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности, так и административного расследования как стадии производства по делам об административных правонарушениях. Таким образом, при осуществлении мероприятий по контролю и надзору имеет место применение двух смежных отраслей законодательства, источниками которых выступают Закон №294-ФЗ и КоАП.

В свою очередь, регулирование отношений в сфере государственного контроля (надзора) сопряжено с конкуренцией правовых норм в виде совпадения отдельных норм Закона №294-ФЗ и КоАП, не противоречащих, друг другу, но влекущих выбор приоритетности одной из них в зависимости от усмотрения правоприменителя в каждом отдельном случае.

Практика реализации Закона №294-ФЗ, не сталкиваясь в целом с проблемами правового регулирования мероприятий по контролю и надзору, выявила конкуренцию в части проведения внеплановой проверки

и административного расследования, что обусловлено в первую очередь определенным сходством оснований и поводов для их применения.

По причине сходства, пишет Е.Ю. Алтухова, оснований проверки, определенных Законом №294-ФЗ, и поводов возбуждения дел об административных правонарушениях, установленных КоАП, фиксируются случаи подмены процедуры организации и проведения внеплановой проверки субъекта предпринимательской деятельности возбуждением органами контроля (надзора) административного расследования, что подтверждается неединичными примерами из прокурорской практики [4].

Таким образом, формализация проблемы конкуренции норм Закона №294-ФЗ и КоАП заключается в проведении внеплановых проверок под видом административного расследования.

Вместе с тем, непосредственное обнаружение должностными лицами контрольно-надзорных органов, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, не влечет конкуренцию норм Закона №294-ФЗ и КоАП. В таком случае по окончании проверки составляется протокол об административном правонарушении или же возбуждается производство по делу об административном правонарушении, и начинается административное расследование.

Анализ причин проблемы конкуренции правовых норм показывает ее возникновение при наличии сходства оснований внеплановой проверки и поводов возбуждения дела об административном правонарушении. Сходным основанием и поводом для применения внеплановой проверки и административного расследования являются обращения и заявления физических, юридических лиц и других, содержащие соответствующие данные и факты.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 28.1 КоАП речь идет о данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. В свою очередь, положения п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона №294-ФЗ предусматривают поступление информации о фактах причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям и другим, угрозы причинения такого вреда и некоторые другие.

В последнем случае только по результатам внеплановой проверки могут быть выявлены признаки административного правонарушения, но первичной целью проведения проверки выступает проверка соответствия изложенных в обращении фактов, что обусловлено презумпцией добросовестности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Данное обстоятельство дополняется и более широкими пределами применения административного расследования.

При этом, следует иметь в виду, что отсутствие основания для проведения внеплановой проверки, предусмотренной Законом №294-ФЗ, не является обстоятельством, исключающим производство по делу об

административном правонарушении (Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 19 августа 2009 г. №01/11921-9-32 «О применении норм КоАП при проведении административного расследования»).

В связи с этим, отмечается в указанном Письме, возбуждение дела об административном правонарушении допускается во всех случаях, когда поступившие материалы сообщения, обращения содержат в себе достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, даже если при этом они не могут послужить основанием для внеплановой проверки. В таких случаях уполномоченное должностное лицо получает повод к возбуждению дела об административном правонарушении немедленно, при этом, достаточность таких данных должна быть установлена самим должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях [3].

Несмотря на различие целей и содержания внеплановой проверки и административного расследования, следует признать, что имеет место административное усмотрение должностного лица при решении вопроса о порядке проверки обращений и возбуждении дела об административном правонарушении с назначением административного расследования при одновременном наличии оснований для внеплановой проверки. В связи с этим, приоритетным становится проведение административного расследования (назначение которого не требует как согласования с органами прокуратуры, так и уведомления о его проведении), а не внеплановой проверки.

Рассматриваемая конкуренция правовых норм проявляется и в аналогии видов мероприятий, проводимых в ходе проверок и процессуальных действий, проводимых в ходе административного расследования, и определенном отличии правил их проведения, установленных Законом №294-ФЗ и КоАП (оформление отбора проб и образцов; участие понятых, требования к экспертам и некоторые другие). Данная проблема актуализирует возможность использования доказательств, полученных с соблюдением требований Закона №294-ФЗ при производстве по делу об административном правонарушении. По мнению Н.А. Морозовой, если доказательства при проведении проверки были получены в соответствии с требованиями Закона №294-ФЗ, то такие доказательства являются надлежащими и могут быть использованы при производстве по делу об административном правонарушении [5].

Обращает на себя внимание сложившийся правовой пробел в упорядочении анализируемых конкурирующих норм, что и опосредует анализируемую проблему.

Так, основные правила и особенности проведения административного расследования неоднократно разъяснялись в письмах Роспотребнадзора (например, Письмо №01/11921-9-32, и др.). Проблема

конкуренции норм Закона №294-ФЗ и КоАП обсуждается на форумах и научной литературе. Активность внимания к вопросам конкуренции правовых норм в сфере государственного контроля (надзора) сохраняется на протяжении ряда лет, что, отчасти, свидетельствует о недостаточном урегулировании данной сферы. Вместе с тем, требуется законодательное решение разграничения порядка проведения внеплановой проверки и административного расследования.

Это может быть имплементация правовых норм из КоАП об административном расследовании в Закон №294-ФЗ с конкретизацией критериев для проведения внеплановой проверки или административного расследования по схожим основаниям. Целесообразно предусмотреть аналогичные положения в административных регламентах исполнения государственной функции по контролю и надзору.

Иное решение проблемы конкуренции правовых норм видится в информировании органов прокуратуры о случаях возбуждения дела об административном правонарушении с применением административного расследования и одновременном наличии оснований для внеплановой проверки. В настоящее время деятельность контрольно-надзорных органов по назначению проведения административных расследований в случаях пересечения их с основаниями для внеплановых проверок затруднена для целей прокурорского надзора.

Представляется, что оптимизация правового регулирования отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по разрешению конкуренции правовых норм, в конечном счете, будет способствовать снижению административных барьеров для развития предпринимательства, сокращению коррупционной составляющей проведения контрольно-надзорных мероприятий и приведет к единообразию в правоприменении.

Литература и источники:

1. Кодекс РФ об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

3. О применении норм КОАП при проведении административного расследования : письмо Роспотребнадзора от 19 августа 2009 г. № 01/11921-9-32. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Алхутова, Е. Ю. Привлечение субъектов предпринимательства к административной ответственности по результатам проверок

прокурорами контролирующих органов / Е. Ю. Алхутова // Законность. – 2012. – № 5. – С. 30 – 34.

5. Морозова, Н. А. Использование в производстве по делам об административных правонарушениях доказательств, полученных в результате проведения проверок на основании норм 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» / Н. А. Морозова // Административное право и процесс. – 2012. – № 12. – С. 35 – 39.