

В. Н. Андриянов

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

V. N. Andrianov

PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER OBSERVANCE OF LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE RUSSIAN FEDERATION: NEW TRENDS

В статье рассматриваются формы участия органов прокуратуры в обеспечении законности в деятельности контролирующих (надзорных) органов исполнительной власти. Анализируется процесс реформы органов прокуратуры и происходящие в результате принятия ряда федеральных законов изменения полномочий и направлений деятельности органов прокуратуры; высвобождение функций возбуждения и расследования уголовных дел, а также появление новых направлений деятельности прокуратуры в современных условиях, усиление надзорно-контролирующих функций прокуратуры. Автором отмечается, что реформа органов прокуратуры, наделение их новыми полномочиями создают реальные условия для совершенствования надзорной деятельности в сфере административной деятельности. В заключение высказывается авторская позиция о проекте нового Закона о прокуратуре Российской Федерации.

Ключевые слова: административный контроль, прокурорский надзор, предпринимательская деятельность, коррупция, прокуратура, законность, защита.

The article considers the legal problems of involvement of specialist as a subject of administrative jurisdiction; problems of regulation of the rights of the competent officials in attracting specialist in administrative proceedings. The analysis of the practice of application of norms of the Russian Federation Code of administrative offenses on involvement of specialist in administrative proceedings of different categories is carried out. The competences of the subjects involved in administrative proceedings as an expert, specialist and person possessing special knowledge are considered. The author offers a constructive solution to the problem of existence of the rights of the competent subjects of administrative regulations application in the sphere of involvement of persons possessing special knowledge.

Keywords: administrative control, prosecutor's supervision, business activity, corruption, public prosecutor's office, lawfulness, defense.

В последние годы идет активное развитие административного законодательства и, особенно, законодательства об административной ответственности. В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), законы субъектов Российской Федерации вводятся новые составы административных правонарушений, декриминализируются и предусматриваются в КоАП РФ отдельные составы

вы ранее уголовно-наказуемых деяний. Только в течение 2009—2012 гг. Кодекс об административных правонарушениях РФ пополнился более чем 30 новыми составами административных правонарушений, на треть изменилось содержание действующих статей КоАП РФ [1]. Такое положение характеризует как стремление государства урегулировать назревшие, но не охваченные ранее законом правонарушения, последовательно проводимую



политику либерализации уголовной ответственности, но и свидетельствует об устойчивом росте числа и видов административных правонарушений. Анализ динамики (рост — более чем на 2 млн в год) выявленных за последние годы только органами внутренних дел административных правонарушений, а это, по имеющимся данным, более 75% от общего числа всех зарегистрированных административных правонарушений [13], свидетельствует об устойчивой тенденции к увеличению как по количеству правонарушений, так и по объему наложенных штрафов (до 50% и более в год) [14]. На этот фон накладывается ситуация, когда имеет место, мягко говоря, неудовлетворительное исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях, особенно по правонарушениям в области дорожного движения и, как следствие, нарушается общеправовой принцип неотвратимости ответственности, создается благоприятная почва перерастания административных правонарушений в преступные проявления, укрепляется правовой нигилизм.

Изложенное зачастую дополняется нарушениями прав и интересов граждан в ходе проверочных действий контролируемых (надзорных) органов исполнительной власти, в процессе производства и рассмотрения дел об административных правонарушениях и в конечном итоге находит выражение в обществе в виде негативной оценки деятельности органов управления и правопорядка. Создается обоснованное представление о бездействии и безграмотной работе административно-юрисдикционных органов. В такой ситуации необходимо квалифицированное вмешательство уполномоченных органов государства, способных в силу своего статуса, полномочий повлиять на сложившееся положение дел, придать положительный вектор в борьбе с нарушениями закона. Изложенное по праву относится к прокуратуре Российской Федерации. В соответствии с Конституцией России, Законом о прокуратуре РФ, ст. 24.6 КоАП РФ Генеральный прокурор РФ и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов в деятельности органов государственного и муниципального контроля (надзора), при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда. Активная деятельность органов прокуратуры позволяет ежегодно выявлять до 100 тысяч и более нарушений

административного законодательства как процессуального, так и материального характера и, в первую очередь, в деятельности контролируемых (надзорных) органов: Государственной инспекции безопасности дорожного движения, Службы охраны общественного порядка, Государственного пожарного контроля, Федеральной инспекции труда, Госсанэпиднадзора, Госторгинспекции, а также административных комиссий органов местного самоуправления [2].

В связи с имеющимися в юридической науке исследованиями мы не будем рассматривать в данной статье проблемные вопросы при осуществлении прокурорского надзора непосредственно за соблюдением законности при возбуждении, производстве, рассмотрении и исполнении по делам об административных правонарушениях. Сконцентрируем внимание на других, во многом новых направлениях деятельности прокуратуры в этой сфере деятельности.

Реформа органов прокуратуры и происходящие в результате принятия Федерального закона № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»» [6] изменения полномочий и направлений деятельности органов прокуратуры, высвобождение функций возбуждения и расследования уголовных дел, а также принятые в последние годы законодательные акты способствовали появлению новых направлений деятельности прокуратуры в современных условиях, усилению надзорно-контролирующих функций прокуратуры. К таким актам относятся Федеральный закон № 294-ФЗ от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Федеральный закон от 26.04.2010 № 66-ФЗ «О внесении изменения в статью 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»» [4], Федеральный Закон от 17 июля 2009 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального Закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [5], Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных





правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [3].

Так, новым направлением в деятельности прокуратуры в последние годы стало наделение ее полномочиями по урегулированию проверок организаций и предприятий в сфере бизнеса и предпринимательства со стороны контролирующих органов. В частности, прокуроры получили полномочия по согласованию планов проверок контролирующими и надзорными органами исполнительной власти субъектов предпринимательской деятельности. Закон возложил на прокуроров и функции по согласованию и контролю за проведением внеплановых контрольных мероприятий в отношении субъектов предпринимательской деятельности. Принятие законодательных актов расширило сферу прокурорской деятельности и увеличило возможности органов прокуратуры по воздействию на деятельность контролирующих органов. Реформирование порядка организации и проведения контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти привело к резкому сокращению незаконных проверок со стороны контролирующих органов. Формирование сводного плана проверок контролирующими органами субъектов предпринимательства стало одним из эффективных механизмов для снижения давления на бизнес. Как отмечается в докладе Генерального прокурора РФ Ю. Я. Чайки Совету Федерации Федерального Собрания РФ «О состоянии законности и правопорядка в 2012 году и проделанной работе по их укреплению», Генеральная прокуратура в 2012 г., осуществляя формирование сводного плана проведения проверок всех субъектов хозяйственной деятельности на 2013 год, который стал одним из эффективных механизмов для снижения давления на бизнес. В процессе создания этого плана органами прокуратуры из 1 млн 100 тыс. заявок о проверке субъектов предпринимательства было утверждено лишь 576 тыс. [12].

Другой важной составляющей работы прокуроров по предотвращению давления на бизнес стало согласование внеплановых выездных проверок. Например, только в 2010 году органами прокуратуры рассмотрено около 45 тысяч таких обращений органов контроля. По каждому второму обращению органы контроля получили отказ. Больше всего отказов (до 60%) приходится на долю противопожарной службы МЧС России, Ростехнадзора, Росприроднадзора и Росздравнадзора [11].

Органами контроля не изжиты практика усложнения и затягивания разрешительных процедур, незаконных отказов в реализации прав предпринимателей. Прокурорами в 2012 г. установлены и оспорены 18 тыс. правовых актов, которыми вводились не предусмотренные законами запреты и процедуры, истребовались излишние документы, устанавливались чрезмерные сроки рассмотрения обращений предпринимателей. Имеют место факты незаконных оперативно-розыскных и иных внепроцессуальных действий, а иногда прямого подлога. Например, в Ульяновской области в 2012 г. были выявлены 153 незаконные проверки, проведенные полицией в отношении коммерческих структур, в том числе по поступившим по телефону доверия якобы анонимным сообщениям, сделанные самими сотрудниками полиции [12].

Сравнительно небольшая (менее 4 лет) правоприменительная практика показывает, что деятельность органов прокуратуры на этом направлении востребована и направлена на защиту бизнеса от незаконного давления.

Еще одной новой функцией прокуратуры стало возложение на органы прокуратуры обязанностей по проведению антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, в т. ч. в деятельности контролирующих (надзорных) органов. Назначение экспертизы состоит в выявлении и устранении правовых предпосылок коррупции, т. н. коррупциогенных факторов. Правовые основы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов заложены в Конвенции ООН против коррупции 2003 г., участницей которой Российская Федерация стала с 8 июня 2006 г. В соответствии с п. 3 ст. 5 Конвенции ООН каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней [10]. В целях реализации положений Конвенции ООН был принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» [9], а также внесены изменения в действующее законодательство, которыми установлены правовые основы противодействия коррупции в России. В развитие Федерального закона «О противодействии коррупции» были приняты упомянутые выше специальные законы, направленные на регулирование порядка проведения антикоррупционной экспертизы: Федеральный закон от 17 июля

2009 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с принятием Федерального закона “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”», которым Закон о прокуратуре дополнен ст. 9.1 (проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов), и Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». При выявлении в ходе проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов коррупционных факторов прокуроры обязаны принять необходимые меры прокурорского реагирования.

Изложенные изменения и новые направления в контрольно-надзорной деятельности прокуратуры нашли отражение в проекте нового Закона о прокуратуре Российской Федерации, направленном для рассмотрения в Государственную Думу [8].

Возвращаясь к Федеральному закону от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ [6], необходимо отметить, что принятие его преследовало несомненно благие цели — разделение в одном государственном органе функций надзора и следствия. Это, как показывает практика, в конечном итоге способствует совершенствованию деятельности органов прокуратуры, в т. ч. в сфере надзора за административно-юрисдикционной деятельностью.

References

1. Code of Administrative Offences of the Russian Federation of 30.12.2001 No. 195-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=171353>.
2. Letter of the Prosecutor General of the Russian Federation of 27.02.2004 No. 36-12-2004. Guidelines for the Prosecutor's Office Management regarding the Supervision over the Execution of the Administrative Offences Legislation. URL: <http://www/lav/vl/ru/orders/showord>.
3. Federal Law of 17.07.2009 No. 172-ФЗ On the Anti-Corruption Examination of Regulatory Legal Acts and Draft Regulatory Legal Acts. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2009, No. 29, Art. 3609.
4. Federal Law of 26.04.2010 No. 66-ФЗ On the Introduction of Amendments to Article 10 of the Federal Law “On Defense of Rights of Legal Entities and Entrepreneurs when exercising State and Municipal Control”. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2010, No. 18, Art. 2142. (In Russ.)
5. Federal Law of 17.07.2009 No. 171-ФЗ On Introduction of Amendments to the Federal Law “On Prosecutor's Office of the Russian Federation” due to adoption of the Federal Law “On Anti-Corruption Examination of Regulatory Legal Acts and Draft Regulatory Legal Acts”. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2009, No. 29, Art. 3608. (In Russ.)
6. Federal Law No. 87-ФЗ On Introduction of Amendments to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation and the Federal Law “On Prosecutor's Office of the Russian Federation”. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2007, No. 24, Art. 2830.
7. Federal Law No. 294-ФЗ of 26.12.2008. On Defense of Rights of Legal Entities and Entrepreneurs when exercising State and Municipal Control. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2008, No. 52 (Part 1), Art. 6249. (In Russ.)
8. Federal Law of 17.01.1992 No. 2202-1 On Prosecutor's Office of the Russian Federation. URL: <http://www.consultant.ru/popular/prosec/>.
9. Federal Law of 25.12.2008 No. 273-ФЗ. On Anti-Corruption Enforcement. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2008, No. 52, Art. 6228. (In Russ.)
10. Federal Law of 8.03.2006 No. 40-ФЗ On Ratification of the United Nations Convention against Corruption. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2006, No. 12, Art. 1231. (In Russ.)
11. Report of the Prosecutor General of the Russian Federation Yu.Ya. Chaika to the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. On the Status of Law and Order in 2010 and the Executed Work for Its Consolidation. URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-71822/>.
12. Report of the Prosecutor General of the Russian Federation Yu.Ya. Chaika to the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. On the Status of Law and Order in 2012 and the Executed Work for Its Consolidation. URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-82414/>.
13. Rossinskii B.V., Starilov Yu.N. *Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Administrative Law of the Russian Federation]. Moscow. Norma Publ., 2009. 928 p.
14. Subanova N. *Administrativno—deliktная statistika i rabota organov prokuratury* [Administrative and Tortious Statistics and Work of Prosecution Bodies]. *Zakonnost'*, 2010, No. 4, pp. 10-14.



АНДРИЯНОВ Валерий Николаевич, заведующий кафедрой конституционного и административного права, Байкальский государственный университет экономики и права (г. Иркутск), канд. юрид. наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации. 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11. E-mail: andriyanov-vn@rambler.ru

ANDRIANOV Valery Nikolaevich, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University of Economics and Law (Irkutsk), Candidate of Science (Law), associate professor, Honoured Jurist of the Russian Federation. 11 Lenin St., Irkutsk, 664003. E-mail: andriyanov-vn@rambler.ru

For citation: **V. N. Andrianov**. Prosecutor's supervision over observance of legislation on administrative responsibility in the Russian Federation: new trends
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 4 (47). 2014. pp. 112–116.

