

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ Public Law (State Law) Sciences

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-3-311-323

EDN: JKTMZV



Оригинальная научная статья

Административное усмотрение в расследовании несчастных случаев на производстве и административном расследовании по делам о нарушениях государственных нормативных требований охраны труда

А. В. Терехова 

Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ», Новосибирск, Российская Федерация

✉ dtytwbz-g-a@mail.ru

Аннотация. Участие публичной администрации в расследовании несчастных случаев взаимосвязано с производством по делам об административных правонарушениях в сфере государственных нормативных требований охраны труда. В рамках данных видов административной деятельности возникают вопросы, связанные с применением административного усмотрения (дискреции). В отсутствие регламентации в законодательстве РФ дискреция активно исследуется в научной литературе и используется вышестоящими судами. В целях предотвращения угроз правам и интересам граждан и организаций от неконтролируемого проявления дискреции и обеспечения стабильности правопорядка определяется необходимость установления критериев усмотрения, которое реализуется в рамках административной практики органов публичной администрации посредством принятия административного акта. Кроме того, принципы защиты доверия, правовой определенности и пропорциональности (соразмерности) являются основой законности видов деятельности, их эффективности и обеспеченности конституционных прав контролируемых лиц. Целью исследования являются проблемы усмотрения при реализации порядка расследования и административного расследования по делам о нарушениях государственных нормативных требований охраны труда. В статье анализируется сущность усмотрения, приводится характеристика порядка расследования несчастных случаев на производстве в части оценки правовой определенности и формализации порядка, возможности влияния субъективных факторов на порядок, сроки и результаты расследования, а также исследуются проявления дискреции на примере административного расследования по делам о нарушениях государственных нормативных требований охраны труда. При этом используются формально-юридический, формально-логические и диалектические методы. А выводы сводятся к следующему: 1) административное усмотрение определяется через категории «выбор» и «свобода», ограниченные законом; 2) требуется большая правовая определенность порядка расследования; 3) следует избегать проведения и продления сроков административного расследования без должных на то оснований; 4) не утрачивают актуальности проблемы реализации соразмерности при назначении административного наказания.

Ключевые слова: административное усмотрение, дискреция, административное расследование, государственные нормативные требования охраны труда, несчастный случай на производстве, административное правонарушение

© Терехова А. В., 2024

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Терехова А. В. Административное усмотрение в расследовании несчастных случаев на производстве и административном расследовании по делам о нарушениях государственных нормативных требований охраны труда // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 3. С. 311–323. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-3-311-323>. EDN: <https://elibrary.ru/jktmzv>

Original scientific article

Administrative Discretion in the Investigation of Industrial Accidents and Administrative Investigations in Cases of Violations of State Regulatory Requirements for Occupational Health and Safety

A. V. Terekhova 

Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk, Russian Federation

✉ dtytwbz-g-a@mail.ru

Abstract. The participation of the public administration in the investigation of accidents is interconnected with the proceedings on administrative offenses regarding state regulatory requirements for occupational health and safety. In the context of these types of administrative activities, there arise issues related to the application of administrative discretion. In case of no regulation in the legislation of the Russian Federation, discretion is thoroughly investigated in scholarly papers and used by higher courts. In order to protect the rights and interests of citizens and organizations from uncontrolled discretion and ensure law enforcement, it is necessary to establish criteria of discretion, which is implemented by public administration bodies through the adoption of an administrative act. Moreover, the principles of confidence, legal certainty and proportionality are the basis for the legality of actions, their effectiveness and the protection of the constitutional rights of the observees. The purpose of the study is the administrative discretion in the implementation of the procedure for investigation and administrative investigation in cases of violations of state regulatory requirements for occupational health and safety. The paper analyzes the essence of discretion, describes the procedure for investigating industrial accidents in terms of assessing legal certainty and formalization of the procedure, subjective factors influencing the procedure, timing and results of the investigation. The paper also examines the implementation of discretion through the example of administrative investigation into violations of state regulatory requirements for occupational health and safety. The study uses formal legal method, formal logical and dialectical methods. The following conclusions are made: 1) administrative discretion is determined through the categories of "choice" and "freedom" restricted by law; 2) greater legal certainty of the investigation procedure is required; 3) it is necessary to avoid conducting and extending the terms of an administrative investigation with no just cause; 4) it is important to observe proportionality in imposing administrative penalty.

Keywords: administrative discretion, discretion, administrative investigation, state regulatory requirements for health and occupational safety, industrial accident, administrative offense

Conflict of interest. The Author declares no conflict of interest.

For citation: Terekhova A. V. Administrative Discretion in the Investigation of Industrial Accidents and Administrative Investigations in Cases of Violations of State Regulatory Requirements for Occupational Health and Safety. *Siberian Law Review*. 2024;21(3):311-323. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-3-311-323>. EDN: <https://elibrary.ru/jktmzv> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Принятие решения очень часто сопровождается выбором, который предполагает предоставление предпочтения одному из возможных вариантов поведения. В административном праве проблема верного выбора существует в контексте рассмотрения вопросов, связанных с теорией дискреции. Российское законодательство не содержит положений об административном усмотрении. В решениях вышестоящих судов России встречаются разъяснения по данному вопросу¹. В постановлении Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 21 изложены значимые для судебной практики критерии оценки границ усмотрения органов публичной администрации и законности дискреционных административных актов, оспариваемых в рамках главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ). Многие российские и зарубежные авторы посвящают свои научные труды проблематике административного усмотрения. Прежде всего, отечественные ученые анализируют существо, предназначение, осуществление усмотрения и ограничение его пределами. Вместе с тем исследования не носят системного характера, а важному вопросу судебной проверки акта административной дискреции не уделяется должного внимания². Эти пробелы в научных исследованиях и известная важность самого феномена административного усмотрения формируют актуальность данного исследования.

В статье после краткого исследования сущности административного усмотре-

ния будут раскрыты вопросы его применения в расследовании несчастных случаев на производстве, значимости обоснования актов расследования несчастных случаев на производстве и административных актов, принятых контролирующими органами в ходе и по итогам порядка расследования, а также проявления дискреции в административном расследовании по делам о нарушениях государственных нормативных требований охраны труда.

О сущности

АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ

Мнения российских ученых относительно определения сущности и составных частей усмотрения разделились. Одни ученые считают, что административное усмотрение представляет собой выбор варианта управленческого решения, а производимую до его реализации оценку фактов и обстоятельств называют составной частью категории дискреции [1, с. 423]. Другие же выбор и оценку представляют в качестве двух элементов усмотрения³. Но в отличие от австрийской правоприменительной практики [2, с. 26], выделяющей наряду с административной дискрецией на основе выбора усмотрение на основе действия, доминантами в определении обсуждаемого правового феномена усмотрения в российском порядке указывают категории «выбор» и «свобода» [3, с. 235].

В зарубежной практике формирование феномена административного усмотрения происходило в несколько этапов: от разумного и свободного к контролируемому усмотрению с критериями оценки дискреционных административных актов,

¹ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Встреча»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 23 мая 2013 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 22, ст. 2862.

² Серков П. П., Соловей Ю. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 1) // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 4. С. 374. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-4-374-383>

³ Гирвиц А. В. Полицейское усмотрение деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 49.

с оформлением таких критериев в законах и правовых позициях судов⁴. Так, в немецком правовом порядке теория усмотрения регламентирована в Законе об административных процедурах, при этом органы административной юрисдикции обязаны применять данный феномен согласно предписанной цели и не нарушая пределов, заданных законом [4, с. 5].

В России становление доктрины административного усмотрения произошло самобытным образом, с учетом аспектов отечественного административного права, государственного управления и истории страны, но с основой на континентальной доктрине. Однако, российское законодательство не имеет должной регламентации административного усмотрения. Тем не менее, в решениях высших судов России встречаются разъяснения по вопросам интерпретации и применения дискреции. Так, постановление Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 21, разъясняющее вопросы применения судами главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ, ограничивает дискрецию пределами полномочий (законными предписаниями) и законной целью⁵. При этом нарушением пределов усмотрения является использование усмотрения вопреки законной цели или принципу соразмерности. А через принципы пропорциональности и защиты доверия обеспечивается контроль дискреционных административных актов, учитывая при этом требования добросовестности, разумности, справедливости и другие аспекты⁶.

Таким образом, в рамках любой правовой деятельности производится оценка

фактических обстоятельств до принятия соответствующего решения. В силу изложенного нет необходимости в выделении оценки в качестве отдельного элемента усмотрения. Усмотрение представляет собой непосредственно сам выбор публичной администрации варианта решения управленческого вопроса⁷. И в качестве формы дискреции выступает административный акт. Вместе с тем дискреционный административный акт принимается в условиях нормативно-правовой неопределенности, но с учетом наличия определенных границ, очерченных законом. При этом критериями оценки законности дискреционных административных актов служат принципы права.

Об административном усмотрении в расследовании несчастных случаев на производстве

Под влиянием научных исследований вышестоящие суды стали активнее использовать взаимосвязанные теории административных процедур, усмотрения и актов. Так, постановление Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 21 задает ориентиры оценки административных актов в виде принципов соразмерности, защиты доверия и законности, определяет основания пересмотра и отмены благоприятствующих и обременяющих административных актов. Вышеупомянутое Постановление заимствует определенные критерии из континентальной доктрины, но с акцентами на сложившуюся стержневую опору российского правового порядка на принцип законности.

⁴ Шерстобоев О. Н. Теория административного усмотрения: этапы формирования // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 2. С. 158–173. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-2-158-173>

⁵ О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 // Рос. газ. 2022. 13 июля.

⁶ Щепалов С. В. Об истоках административного и судебного усмотрения в российской административно-юрисдикционной деятельности // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 3. С. 310. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-3-297-312>

⁷ Серков П. П., Соловей Ю. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 1) ... С. 374.

Вместе с тем в решениях Конституционного Суда РФ, в частности в постановлении от 9 ноября 2022 г. № 48-П⁸ получивший суверенное значение принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства устанавливает границы административного усмотрения, представленного в виде возможности органа отменять ранее принятый им акт. Вместе с тем учитываются последствия таких решений для адресата акта и не упускаются из внимания требования справедливости и разумности. А критерий разумности выступает здесь не только в качестве основы для возникновения усмотрения, но и как его границы и инструмент контроля их соблюдения⁹. Но, прежде всего, разумность в идеале присутствует в процедуре принятия административного акта. Исходя из того, что принятию дискреционного административного акта предшествует определенная работа по оценке оснований, целей, обстоятельств и условий его совершения, по соблюдению процедуры, предшествующей изданию акта, но, вместе с тем, реализуется эта деятельность в условиях правовой неопределенности¹⁰.

Так, по результатам основного расследования несчастных случаев на производстве органами публичной администрации в описанных законом случаях оформляются административные акты, связанные с контрольно-надзорной деятельностью за соблюдением порядка и проверкой обос-

нованности выводов комиссии по итогам дополнительного расследования (например, распоряжение о проведении дополнительного расследования, предписание).

Такая деятельность протекает параллельно в ходе осуществления контроля (надзора) и одновременно на границах, очерчивающих процедуру дополнительного расследования, и связана с проверкой контролирующими органами соблюдения порядка основного расследования, что придает последнему, условно говоря, смешанную природу, основанную на двух отраслях права – трудовой и административной. Итак, расследование несчастных случаев представляет собой специфическую административную деятельность. А следовательно, является уместным рассмотреть данную деятельность в контексте реализации вопросов административного усмотрения.

Расследование несчастного случая, в свою очередь, ориентировано на установление фактических обстоятельств, объективных причин, а также нарушений и виновных лиц. Ранее действующее постановление Минтруда России от 24 октября 2002 г. № 73¹¹ не определяло перечня возможных причин несчастных случаев. Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 20 апреля 2022 г. № 223н¹² утверждает усовершенствованное Положение об особенностях расследования (далее –

⁸ По делу о проверке конституционности абзаца первой части 1 статьи 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой граждан Ю. А. Плахтеевой, А. Ю. Савушкиной и А. Ю. Яковлевой : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 9 нояб. 2022 г. № 48-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 47, ст. 8304.

⁹ Шерстобоев О. Н. Указ. соч. С. 166.

¹⁰ Соловей Ю. П., Серков П. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 2) // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 1. С. 6–24. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-1-6-24>

¹¹ Об утверждении форм документов, необходимых для расследования и учета несчастных случаев на производстве, и положения об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях : постановление Минтруда России от 24 окт. 2002 г. № 73 (ред. от 14 нояб. 2016 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.08.2024).

¹² Об утверждении Положения об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях, форм документов, соответствующих классификаторов, необходимых для расследования несчастных случаев на производстве : приказ М-ва труда и социал. защиты Рос. Федерации от 20 апр. 2022 г. № 223н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 28.08.2024).

Положение), которое детализирует порядок расследования. Появляются, в частности, классификаторы типов, категорий, причин несчастных случаев. Комиссией производится определение причин согласно классификатору. При этом характер общей причины «неудовлетворительная организация производства работ» с неограниченным внутренним наполнением и отсутствие алгоритма или методики определения причин в совокупности позволяют комиссии усматривать в качестве причин нарушения работодателем государственных нормативных требований охраны труда, которые не находятся в причинно-следственной связи с произошедшим инцидентом¹³.

И такая правовая неопределенность положений законодательства применительно к описанию порядка расследования *встречается* не единожды.

Так, правовая неопределенность и возможность для усмотрения проявляются в процедурных моментах расследования (в том числе, при формировании состава комиссии). В положениях, связанных с проявлением усмотрения комиссией или ее председателем, используется словосочетание «*при необходимости*», являющееся одним из характерных признаков дискреции. Например, *необходимость* участия в комиссии лица, ответственного за содержание территории объекта, на котором произошел случай, определяется *по усмотрению комиссии* (ст. 229 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ)). А продление расследования производится *при необходимости* председателем комиссии для дополни-

тельной проверки обстоятельств и осуществления экспертиз (ст. 229¹ ТК РФ). Вместе с тем, обязательность оформления заседания членов комиссии не установлена. По общему правилу протоколирование производится по усмотрению комиссии. Протокол составляется только при отказе членов комиссии подписать акт расследования (п. 31 Положения) или в особых ситуациях (п. 21.2 Положения)¹⁴. И если упомянутые положения ст. 229 ТК РФ и ст. 229¹ ТК РФ нельзя с точностью отнести во всех ситуациях к отрицательным проявлениям усмотрения, то отсутствие обязательности протоколирования заседания комиссии можно охарактеризовать с негативной стороны. Так, принятые с учетом изложенного, в частности, решения членов комиссии, в том числе, органов публичной администрации, могут влиять на результаты расследования в направлении сокрытия обстоятельств, материалов случая, а также совершенных нарушений. И причины подобного сокрытия лежат в недостаточной формализации, а значит, и правовой неопределенности порядка расследования.

Правовая неопределенность наблюдается и в отношении правового понятия грубой неосторожности пострадавшего в несчастном случае на производстве. Данное понятие не урегулировано в российском законодательстве. Как и не регламентированы понятие административного усмотрения и варианты его проявлений (форм). При этом различные национальные правовые порядки решают вопрос соотношения неопределенных правовых понятий и дискреции по-разному. Например, немецкий

¹³ При наличии нарушения или нарушений со стороны работодателя государственных нормативных требований охраны труда, как правило, грубая неосторожность пострадавшего не устанавливается. А нарушения государственных нормативных требований охраны труда относят в основные причины, не анализируя причинно-следственную связь с произошедшим несчастным случаем (*Апелляционное определение Пензенского областного суда от 17 нояб. 2022 г. № 33а-3723/2022*. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁴ *Об утверждении Положения об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях, форм документов, соответствующих классификаторов, необходимых для расследования несчастных случаев на производстве* : приказ М-ва труда и социал. защиты Рос. Федерации от 20 апр. 2022 г. № 223н.

правопорядок относит неопределенные правовые понятия к подлежащим толкованию понятиям [5, с. 297–298], а российская доктрина – к форме усмотрения [6, с. 110–111]. В отношении понятия грубой неосторожности пострадавшего считаем, что его можно отнести к форме усмотрения. Данная позиция подкрепляется практикой расследования, которая складывается следующим образом. При наличии нарушения или нарушений работодателем государственных нормативных требований охраны труда, как правило, грубая неосторожность пострадавшего комиссией или публичной администрацией не устанавливается, за исключением, например, случаев, когда пострадавший находился в состоянии алкогольного опьянения.

Такая тенденция наблюдается и в судебной практике. Например, при оспаривании работодателем актов государственного инспектора труда, принятых по итогам дополнительного расследования, судом было установлено¹⁵: 1) в ходе такого расследования были выявлены нарушения работодателем в виде допуска к работе без обучения охране труда дополнительно к уже зафиксированному в акте расследования несоблюдению работником правил дорожного движения; 2) с учетом установленных нарушений государственных нормативных требований охраны труда грубая неосторожность в действиях пострадавшего не должна была определяться. Суды апелляционной и кассационной¹⁶ инстанций не усмотрели в совершенном работником выезде на полосу, предназначенную для встреч-

ного движения транспортных средств, обсуждаемой грубой неосторожности пострадавшего; акты инспектора признали законными. Аналогичный подход, направленный на выявление нарушений работодателем государственных нормативных требований охраны труда при оценке отсутствия грубой неосторожности пострадавшего в инциденте, достаточно часто наблюдается в судебной практике¹⁷. Подобная позиция контролирующих органов и судов представляется неоднозначной и не соответствующей критериям разумности и справедливости. А в целях большей определенности, мотивированности и объективности результатов расследования требуется на законодательном уровне регламентировать определение понятия грубой неосторожности пострадавшего¹⁸.

В условиях продемонстрированной недостаточной нормативно-правовой определенности содержательной основы и процедурных аспектов расследования публичная администрация принимает административные акты (например, предписания, распоряжения о проведении дополнительного расследования). И обращаясь к предмету судебного контроля законности упомянутых дискреционных административных актов, судебная практика демонстрирует подход, заключающийся в исключении из предмета контроля реализации субъективного права на усмотрение. Так, согласно Кассационному определению от 30 марта 2021 г. № 88а-7799/2021¹⁹ по делу № 2а-247/2020 суд сформулировал следующие выводы: 1) было реализовано право государственной инспекции труда

¹⁵ Апелляционное определение Пензенского областного суда от 17 нояб. 2022 г. № 33а-3723/2022 ...

¹⁶ Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 13 февр. 2023 г. № 88а-6139/2023. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 14 авг. 2018 г. по делу № 33-8583/2018. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Следует отметить, что попытки регламентирования понятия грубой неосторожности пострадавшего были, но они не увенчались успехом (*О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации* : проект // Федер. портал проектов норматив. правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=135026> (дата обращения: 14.06.2023)).

¹⁹ Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 30 марта 2021 г. № 88а-7799/2021. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

на отражение особого мнения к акту расследования; 2) обоснованно и законно государственная инспекция труда издала распоряжение о проведении дополнительного расследования несчастного случая. При этом судом первой инстанции регламентирование законодателем необходимости проведения в установленных случаях дополнительного расследования обосновывается необходимостью соблюдения баланса интересов работника и работодателя²⁰. То есть право публичной администрации на отражение особого мнения к акту расследования воспринимается судебной практикой как не подлежащее ни доказыванию, ни оспариванию. А необходимость проведения дополнительного расследования применительно к подобным случаям из такого права исходит.

В другом деле при оспаривании распоряжения о проведении дополнительного расследования предписания государственного инспектора труда суд проанализировал законность указанных административных актов, а также процедур основного и дополнительного расследования несчастных случаев²¹. Так, суды, как правило, производят оценку таких административных актов исключительно на соответствие критериям законности. При этом упускают из внимания²² разъяснения постановления Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 21, мотивирующие суды применять принципы защиты доверия и пропорциональности.

Соответственно, порядок расследования несчастного случая характеризуется фрагментарной правовой неопределенностью, а в частности: 1) неисчерпывающим перечнем возможных причин несчастно-

го случая; 2) отсутствием в российском законодательстве определения понятию грубой неосторожности пострадавшего; 3) отсутствием регламентации обязательности формализации хода и результатов заседания комиссии для всех случаев. По итогам расследования в условиях недостаточной нормативно-правовой определенности публичной администрацией принимаются административные акты. Из предмета оценки судами дискреционных административных актов, как правило, исключаются вопросы реализации органами публичной администрации субъективного права на усмотрение. При этом суды неактивно применяют принципы защиты доверия и пропорциональности при оценке законности дискреционных административных актов.

ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ УСМОТРЕНИИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ РАССЛЕДОВАНИИ ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИЯХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ОХРАНЫ ТРУДА

Участие публичной администрации в расследовании несчастных случаев взаимосвязано с производством по делам об административных правонарушениях в сфере государственных нормативных требований охраны труда, а значит – и с административным расследованием дел данной категории, принимая во внимание следующее.

Во-первых, расследование несчастных случаев является этапом, предшествующим производству по делу об административном правонарушении в сфере государственных нормативных требований охраны труда при выявлении таких

²⁰ Решение Зареченского городского суда Пензенской области от 19 мая 2020 г. по делу № 2а-249/2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Апелляционное определение Пензенского областного суда от 17 нояб. 2022 г. № 33а-3723/2022.

²² Здесь также следует упомянуть решение суда, согласно которому суд не усмотрел в совершенном работником выезде на полосу, предназначенную для встречного движения транспортных средств, грубой неосторожности пострадавшего, квалифицировав в качестве основной причины несчастного случая отсутствие обучения водителя требованиям охраны труда наряду с указанной (Апелляционное определение Пензенского областного суда от 17 нояб. 2022 г. № 33а-3723/2022 ...).

нарушений²³. При этом задачи порядка расследования заключаются в установлении причин, обстоятельств несчастного случая, нарушений государственных нормативных требований охраны труда и виновных в них лицах. Здесь наблюдается некоторое сходство с задачами административного расследования, которое обнаружится в дальнейшем.

Во-вторых, административное расследование представляет собой необязательную *процессуальную форму* производства по делу об административном правонарушении. Решение о проведении административного расследования принимается по усмотрению уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении должностного лица. Но такое решение принимается в рамках, установленных законом (ст. 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)).

Так, ч. 1 ст. 28.7. КоАП РФ определяет категории *дел об административных правонарушениях*, по которым можно проводить административное расследование. И к таким делам относятся, в частности, те, что связаны с нарушением трудового законодательства. При этом административное расследование может проводиться только после выявления административного правонарушения. А основания для его проведения могут заключаться в необходимости установления виновного лица, сбора доказательств, проведения экспертизы и осуществления иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат. Наконец, само административное расследование реализуется в установленные законом сро-

ки, но в исключительных случаях с возможностью продления сроков по усмотрению соответствующих должностных лиц в порядке ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ. Вместе с тем, данная процессуальная форма производства по делам об административных правонарушениях заключается в осуществлении реальных процессуальных действий.

Направленность данных процессуальных действий состоит в установлении фактических обстоятельств и предварительной правовой квалификации выявленных действий (бездействий) физических или юридических лиц (т. е., в решении задач административного расследования). Значит, по результатам соответствующих процессуальных действий и совершенного правового анализа действия или бездействия виновного лица производится предварительная правовая квалификация, а следовательно, и промежуточный выбор вида, а также размера административного наказания. В дальнейшем, на последующих стадиях производства по делу об административном правонарушении, это решение либо изменяется, либо остается неизменным.

Осуществляя оценку фактических обстоятельств и материалов дела, орган административной юрисдикции проявляет усмотрение при назначении вида и размера административного наказания в пределах санкции, описанной в законе. При этом в целях осуществления такого выбора должен учитываться принцип соразмерности [1, с. 485]. Но сложившаяся практика свидетельствует о недолжном применении данного принципа. Например, ориентируясь в решениях (судебных актах)²⁴ на границы, установленные санкцией соответствующей

²³ Здесь также следует учитывать: дела об административных правонарушениях, связанные с оценкой соблюдения обязательных требований, относимой к предмету государственного контроля (надзора) возбуждаются после мероприятий контрольно-надзорной деятельности, проверок или рейдов (ст. 28.1 КоАП РФ). Несоблюдение последовательности подлежит оспариванию в суде (*Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 нояб. 2022 г. № Ф07-16259/2022 № А56-121101/2021*. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»). Данные требования относятся и к возбуждению дел об административных правонарушениях в сфере государственных нормативных требований охраны труда.

²⁴ *Постановление* Верховного Суда Российской Федерации от 4 февр. 2021 г. № 9-АД21-2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

статьи, суды никак не мотивируют свой выбор, заключающийся в назначении размера административного штрафа. Также при осуществлении данного выбора, как правило, не оцениваются характер и степень общественной опасности совершенного административного правонарушения, личность виновного лица и его имущественное положение. А чаще всего лишь учитываются некоторые обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

При этом некоторые заявленные критерии механизма установления административного наказания реализуются при назначении административного наказания в виде штрафа в размере ниже минимального размера, но не менее его половины (например, в отношении юридических лиц согласно ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ). Так, в данном случае оцениваются исключительность обстоятельств, связанных с характером совершенного правонарушения и его последствиями, а также имущественное и финансовое положение привлекаемого к административной ответственности лица. Применительно к делам об административных правонарушениях в сфере государственных нормативных требований охраны труда, лица, рассматривающие такие дела, не применяют данные положения при назначении размера штрафа по чч. 3–5 ст. 5.27.1 КоАП РФ. Обосновывают подобные решения особым характером правонарушений в данной области²⁵.

Таким образом, само решение о проведении административного расследования принимается по усмотрению лица, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении. Но принятие такого решения должно быть обусловлено одним из предусмотренных законом обстоятельств. При этом необходимость административного расследования, например, может быть связана

с проведенным ненадлежащим образом расследованием несчастного случая. И наоборот, трактовка административного усмотрения в негативном контексте может быть обусловлена проведением административного расследования без оснований и/или с искусственным затягиванием сроков проведения.

Дополнительно следует отметить, что административное расследование предоставляет предварительную правовую квалификацию, а значит – и неокончательный выбор вида и размера наказания. Здесь требуется стремиться к усовершенствованию и обоснованной реализации механизма соразмерности, выступающего предпосылкой назначения справедливого административного наказания. В связи с этим приобретают особую значимость принципы соразмерности (пропорциональности) и защиты доверия. А также необходимо учитывать принцип индивидуализации административной ответственности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При принятии управленческих решений в форме дискреционных административных актов используется административное усмотрение. Данный феномен связан с категориями «выбор» и «свобода». Усмотрение не обходится без субъективной оценки лицом, принимающим решение, всех необходимых параметров для осуществления верного выбора решения определенного управленческого вопроса. При этом такое решение совершается в условиях некоторой правовой неопределенности. А свобода дискреции очерчена границами законодательного урегулирования. Наоборот, безосновательное административное усмотрение представляет собой произвол, сопровождаемый нарушением принципа законности [7, с. 31]. Принципы права служат тем самым инструментом контроля границ

²⁵ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 20 апр. 2021 г. № 7-748/2021 по делу № 12-53/2021. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

административного усмотрения в целях соблюдения законности.

При отсутствии, в отличие от некоторых зарубежных правовых порядков, законодательного урегулирования в России основ административного усмотрения труды ученых и вышестоящие суды РФ формируют стимулы для развития теории административных актов, выступающих в качестве форм управления²⁶, в том числе, реализуемых посредством административного усмотрения. Постановление Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 21²⁷ детализирует инструменты контроля административных актов в виде принципов законности, защиты доверия и пропорциональности. А постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2022 г. № 48-П утверждает автономное значение принципа защиты доверия, служащего гарантией стабильности положения адресатов актов.

Следует отметить, что суды недостаточно активно используют в своих решениях принципы защиты доверия и пропорциональности, предложенные постановлениями Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 21 и Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2022 г. № 48-П правоприменительной практике в качестве регуляторных границ принимаемых административных актов, но с учетом, в том числе, указанных выше исключений. Данные принципы наряду с принципами законности и правовой определенности служат критериями для применения административного усмотрения. В целях обеспеченного внедрения принципов в правоприменительную практику требуется, прежде всего, законодательное урегулирование вопросов административного усмотрения, в том числе, принятие закона об административных процедурах

[8, с. 20–21], регламентирующего, в частности, принципы процедур.

И применительно к расследованиям несчастных случаев и административным расследованиям по делам об административных правонарушениях в сфере государственных нормативных требований охраны труда следует подытожить: 1) порядок расследования требует большей правовой определенности в части формализации процедуры, регламентации понятия грубой неосторожности пострадавшего, а также разработки методики (комплекса алгоритмов) установления причин несчастных случаев, которая позволит упростить работу комиссии, минимизировать временные издержки на урегулирование разногласий, исключить случаи указания в акте расследования причин, не имеющих причинно-следственной связи с несчастным случаем; 2) административное расследование должно проводиться при наличии оснований и без затягивания сроков реализации производства по делам об административных правонарушениях; 3) в целях назначения справедливого административного наказания требуются усовершенствование и обоснованное применение критериев соразмерности мер ответственности. Вместе с тем требуется систематизация взаимосвязи между порядком расследования, контрольно-надзорным производством и производством по делу об административном правонарушении в целях понятности для участников отношений одновременности и/или последовательности реализации данных видов деятельности, четкости реализации действий публичной администрации, исключая ситуации произвола, и обеспечения гарантий прав контролируемых лиц.

²⁶ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учеб. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2008. С. 366.

²⁷ В постановлении Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 21 изложены значимые для судебной практики критерии оценки границ усмотрения органов публичной администрации и законности дискреционных административных актов, оспариваемых в рамках главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ. При этом из сферы действия постановления исключены, в частности, решения, порядок оспаривания которых предусмотрен КоАП РФ (п. 8 указанного постановления).

Список литературы

1. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : в 12 т. : моногр. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Р. Л. Хачатурова, д-ра юрид. наук, проф. А. П. Шергина. М. : Юрлитинформ, 2022. Т. VIII: Административное право в системе современного российского права. 736 с.
2. Квоста П. Виды усмотрения и порядок их осуществления в Австрии // Ежегодник публичного права – 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 15–26.
3. Михеева И. В. Административное усмотрение в ведомственном нормотворчестве России // Ежегодник публичного права – 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 234–246.
4. Пуделька Й. Понятие усмотрения и разграничение с судебным усмотрением // Ежегодник публичного права – 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 2–14.
5. Вебер Й. Противоречивое соотношение правовых понятий: неопределенные правовые понятие, оценочный диапазон и усмотрение на основе двух примеров из судебной практики Федерального административного суда // Ежегодник публичного права – 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 296–306.
6. Давыдов К. В. Дискреция как правовой феномен: некоторые ошибки законодателя и правоприменителя (сравнительно-правовой аспект) // Ежегодник публичного права – 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 109–126.
7. Стариков Ю. Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. 2005. № 4 (100). С. 29–45.
8. Стариков Ю. Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2019. № 4 (39). С. 8–27.

References

1. Khachaturov R. L., Shergin A. P. (Eds.). *Formation and Development of Branches of Law in the Historical and Modern Legal Reality of Russia. Vol. VIII: Administrative Law in the System of Modern Russian Law*. Moscow: Yurlitinform Publ.; 2022. 736 p. (In Russ.)
2. Chvosta P. The Different Types of Discretion and the Exercise of Discretion in Austria. In: *The Yearbook of Public Law – 2017: Discretion and Value Concept in Administrative Law*. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2017. P. 15–26. (In Russ.) (In Russ.)
3. Mikheeva I. V. Administrative Discretion in Subordinate Rule-Making in Russia. In: *The Yearbook of Public Law – 2017: Discretion and Value Concept in Administrative Law*. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2017. P. 234–246. (In Russ.)
4. Pudelka J. The Concept of Discretion and Its Difference from Judicial Discretion. In: *The Yearbook of Public Law – 2017: Discretion and Value Concept in Administrative Law*. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2017. P. 2–14. (In Russ.)
5. Weber J. Contradictory Correlation of the Legal Concepts: Vague Legal Concepts, Appraisal Score and Discretion Based On the Two Cases from the Judicial Practice of the Federal Administrative Court. In: *The Yearbook of Public Law – 2017: Discretion and Value Concept in Administrative Law*. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2017. P. 296–306. (In Russ.)
6. Davydov K. V. Discretion as a Legal Phenomenon: Some Mistakes of the Legislator and Law Enforcement Officer (Comparative Legal Aspect). In: *The Yearbook of Public Law – 2017: Discretion and Value Concept in Administrative Law*. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2017. P. 109–126. (In Russ.)
7. Starilov Yu. N. Applying Administrative Law To Destroy the Rightlessness Syndrome in the Modern Lawful State. *Journal of Russian Law*. 2005;4;29–45. (In Russ.)
8. Starilov Yu. N. Administrative Procedures – Integral Part of the Legislation About State and Municipal Management: Problems of Theory, Practice and Lawmaking. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Pravo*. 2019;4:8–27. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Анна Валентиновна Терехова, аспирант кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ» (ул. Каменская, 56, Новосибирск, 630099, Российская Федерация), начальник юридического отдела ООО «Альфа-Право» (ул. Гоголя, 15, офис 403, Новосибирск, 630005, Российская Федерация); ORCID: <http://orcid.org/0009-0002-0023-3245>; e-mail: dtytwbz-g-a@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Anna V. Terekhova, postgraduate student of the Department of Administrative, Financial and Corporate Law at the Novosibirsk State University of Economics and Management (56 Kamenskaya str., Novosibirsk, 630099, Russian Federation), Head of the Legal Department of LLC “Alfa-Pravo” (15 Gogol str., office 403, Novosibirsk, 630005, Russian Federation); ORCID: <http://orcid.org/0009-0002-0023-3245>; e-mail: dtytwbz-g-a@mail.ru

Поступила | Received
09.11.2023

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
12.04.2024

Принята к публикации | Accepted
16.04.2024