

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.9

О ПРОБЛЕМАХ И ПЕРСПЕКТИВАХ ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ On the Problems and Prospects of Harmonization of the Legislation on Administrative Offences and Legislation in the Sphere of State and Municipal Control of Public Administration

СТАХОВ Александр Иванович – заведующий отделом административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор (Москва)

Stakhov Alexander I. – Head of the Department of Administrative Legal Studies, Russian State University of Justice, Doctor of Legal Sciences, Professor (Moscow)
alexander-stakhov@ya.ru



Аннотация. В статье устанавливается взаимосвязь КоАП РФ и массива федерального законодательства, регламентирующего порядок осуществления органами исполнительной власти и органами местного самоуправления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. На основании проведенного анализа выделяются такой вариант неправомерного деяния проверяемого юридического лица или индивидуального предпринимателя как «нарушение обязательных требований» и два взаимосвязанных комплекса административно-принудительных мер, применяемых публичной администрацией к проверяемым лицам (комплекс пресекательно-наказательных мер и комплекс пресекательно-восстановительных мер). Выдвигаются предложения по систематизации пресекательно-наказательных и пресекательно-восстановительных мер, а также процедур применения данных мер путем издания Кодекса Российской Федерации об административной ответственности и Кодекса административной юрисдикции Российской Федерации.

Annotation. The article identifies the relationship of the Administrative code of the Russian Federation on administrative offences and the array of federal legislation regulating the exercise of executive and local authorities of state control (supervision) and municipal control. The estimate made enables to highlight such unlawful act done by the inspected legal entity or individual entrepreneur as a "violation of the mandatory requirements" and two interrelated bunches of administrative coercive measures applied by the public administration to check the persons (a complex of preclusive-punitive measures and a set of preclusive-rehabilitation measures). The author suggests his ways to organize preclusive-punitive and preclusive-rehabilitation measures and procedures of using these measures by enacting the Russian Federation Code on administrative responsibility and the Code of administrative jurisdiction of the Russian Federation.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, публичная администрация, государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, меры административно-правового принуждения, нарушение обязательных требований, административное правонарушение.

Keywords: executive power, bodies of local self-government, public administration, state control (supervision), municipal control, measures of administrative and legal coercion, violation of mandatory requirements, an administrative offence.

DOI: 10.19073/2306-1340-2016-3-85-90

В настоящее время понятие и структура законодательства об административных правонарушениях определены законодателем достаточно ясно и однозначно в ст.ст. 1.1, 1.2, 1.3, 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В соответствии со ст. 72 Конституции РФ остается проблемным лишь вопрос отнесения данного массива законодательства к административному или административно-процессуальному законодательству. С одной стороны, действующее законодательство об административных правонарушениях содержит комплекс материальных норм, раскрывающих природу административной ответственности и административного правонарушения, а также норм, определяющих составы административных правонарушений, подведомственность и подсудность дел об административных правонарушениях.

С другой стороны, названное законодательство содержит комплекс административно-процессуальных норм, определяющих взаимное процессуальное положение участников производства по делам об административных правонарушениях, а также порядок применения унифицированных мер административной ответственности, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Следует также заметить, что центральное место в структуре действующего законодательства об административных правонарушениях занимает КоАП РФ, в котором содержатся ст.ст. 26.2, 28.1, 19.6.1, 19.5, фрагментарно связывающие производство по делам об административных правонарушениях, совершаемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, с деятельностью органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (далее также – контроль и надзор публичной администрации).

Так, согласно ч. 3. ст. 26.2 КоАП РФ допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, в том числе результатов проверки, проведенной в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, если указанные доказательства получены без нарушения закона. Согласно примечанию к ст. 28.1 КоАП РФ при наличии повода к возбуждению дела об административном правонарушении в случае, если достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, обнаружены должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в ходе проведения проверки при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, дело об административном правонарушении может быть возбуждено после оформления акта о проведении такой проверки. Дело об административном правонарушении, влекущем применение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, может быть возбуждено до оформления акта о проведении указанной проверки в случае необходимости применения меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности.

Статья 19.6.1 КоАП РФ устанавливает административную ответственность в виде административного штрафа или дисквалификации за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле. Статья 19.5 КоАП РФ предусматривает административную ответственность юридического лица или индивидуального предпринимателя в виде административного штрафа или дисквалификации

за невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль.

При наличии обозначенной юридической связи государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с производством по делам об административных правонарушениях, совершаемых юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, необходимо отметить, что до настоящего времени в действующей редакции КоАП РФ, а также в других федеральных законах, регламентирующих деятельность контрольно-надзорных органов, выделяются различные виды неправомерного деяния юридического лица или индивидуального предпринимателя, которые не признаются административными правонарушениями, но влекут применение мер административно-правового принуждения, предусмотренных названным законодательством. В частности, к неправомерным деяниям такого рода законодатель относит «нарушение обязательных требований», «нарушение антимонопольного законодательства», «нарушение налогового законодательства», «налоговое правонарушение» и др. При этом законодательство, устанавливающее порядок деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеет сложную структуру, которая до настоящего времени официально не определена.

На наш взгляд, такое законодательство будет логичным назвать законодательством в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации, выделив в его структуре три составные части: 1) межотраслевое законодательство в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации; 2) отраслевое законодательство в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации; 3) специальное законодательство в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации.

Центральное место в системе межотраслевого законодательства в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации занимает Федеральный закон

от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – ФЗ № 294-ФЗ) [4], который дополняют нормативные правовые акты Российской Федерации, издаваемые по основаниям, прямо указанным в данном законе, например, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, Генеральной прокуратуры и Минэкономразвития России, изданные на основании ст.ст. 8, 9, 10, 16 ФЗ № 294-ФЗ. Положения указанного закона устанавливают единый порядок осуществления государственного и муниципального контроля публичной администрации за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей во многих формально обособленных сферах, которые выделяются законодателем в рамках того или иного вида общественной безопасности, либо других сферах административно-правовой охраны. Так, положения ФЗ № 294-ФЗ устанавливают единый порядок государственного контроля и надзора органов исполнительной власти в области обеспечения пожарной, экологической и промышленной, радиационной безопасности, безопасности дорожного движения и др.

Отраслевое законодательство в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации, с одной стороны, образуют федеральные законы, нормы которых с учетом требований ФЗ № 294-ФЗ регулируют общественные отношения в отдельных обособленных сферах (отраслях) контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц данных органов. Например, к отраслевому законодательству в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации следует отнести федеральные законы «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [8], «О пожарной безопасности» [6], «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [7], Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» [3] и др. С другой стороны, отраслевое законодательство в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации составляют федеральные законы, регулирующие общественные отношения в отдельных обособленных сферах (отраслях) контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, которые выведены

из-под действия ФЗ № 294-ФЗ. Например, Федеральный закон «О защите конкуренции» [2], Налоговый кодекс Российской Федерации и др.

Специальное законодательство в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации образуют федеральные законы, регулирующие отдельные специализированные направления (виды) контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, например, федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности» [5] и «О техническом регулировании» [9], регламентирующие особенности организации и проведения проверок лицензионного контроля, а также проверок государственного контроля и надзора за соблюдением требований технических регламентов.

Анализируя меры административно-правового принуждения, применяемые публичной администрацией по фактам выявленных нарушений обязательных требований, мы можем сделать следующие выводы.

Во-первых, административно-принудительные меры, применяемые к юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, допустившему нарушение обязательных требований, формально выделены законодателем, но до настоящего времени не систематизированы. Например, данные меры предусмотрены ФЗ № 294-ФЗ (в частности, выдача предписания юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений (ст. 17 ФЗ № 294-ФЗ)), федеральными законами, регулирующими отдельные сферы или направления контрольно-надзорной деятельности публичной администрации, выведенные из-под действия указанного закона (выдача предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований (ст. 20 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»), предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, выдача предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства (ст. 39.1 и 50 Федерального закона «О защите конкуренции»)).

Во-вторых, основанием применения мер административно-правового принуждения в ходе и по результатам контрольно-надзорной проверки публичной администрации служит со-

вершаемое или совершенное проверяемым юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем нарушение обязательных требований того или иного вида, которое формально не признается административным правонарушением, но предусматривается законодательством в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации. При отсутствии норм, устанавливающих взаимосвязь контрольно-надзорных процедур с процедурами производства по делам об административных правонарушениях, целый ряд контрольно-надзорных мер применяется в сочетании с мерами административной ответственности. Например, наряду с назначением административного наказания юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю выдаются предписания об устранении нарушений обязательных требований. Хотя следует заметить, что согласно ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено.

В-третьих, административно-принудительные меры, применяемые в ходе и по результатам контрольно-надзорной проверки, осуществляемой органом исполнительной власти или органом местного самоуправления, носят пресекаательно-восстановительный характер. Данные меры применяются в качестве специального юридического средства прекращения совершаемого нарушения обязательных требований и (или) восстановления нарушенного правового положения путем принудительного обеспечения исполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем нарушенных ими публичных обязанностей по исполнению и соблюдению разнообразных обязательных требований.

В-четвертых, виновность юридического лица или индивидуального предпринимателя, допустившего нарушение обязательных требований, предполагается априори [11, с. 185] и поэтому не имеет юридического значения при выборе пресекаательно-восстановительных мер, применяемых к лицу, допустившему такое правонарушение.

В-пятых, законодатель формально разводит процедуры применения мер административного принуждения к лицам, допустившим нарушения обязательных требований, и процедуры применения мер обеспечения производства, а также меры административной ответственности, свя-

занные с административным правонарушением, как в нормах КоАП РФ (ст. 28.1, ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ), так и в нормах законодательства о контрольно-надзорной деятельности (например, в ч. 1–3 ст. 17 ФЗ № 294-ФЗ).

Учитывая вскрытую специфику целевой направленности, характера, основания применения, а также особенности процедурной регламентации мер административно-правового принуждения, применяемых по фактам выявленных нарушений обязательных требований, предлагается в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации выделить два обособленных комплекса мер административно-правового принуждения: 1) комплекс пресекаательно-восстановительных мер; 2) комплекс пресекаательно-наказательных мер.

Сравнивая два указанных комплекса, мы можем назвать следующие отличительные признаки, присущие пресекаательно-наказательным мерам.

Во-первых, пресекаательно-наказательные меры, применяемые к юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, формально выделены законодателем в КоАП РФ и поэтому систематизированы. К таким мерам относятся административные наказания (меры административной ответственности) и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Во-вторых, основанием применения пресекаательно-наказательных мер служит событие совершаемого или совершенного административного правонарушения, предусмотренного законодательством об административных правонарушениях.

В-третьих, данные меры принуждения носят пресекаательно-наказательный характер, так как применяются в качестве специального юридического средства прекращения совершаемого административного правонарушения и компенсации (уравновешивания) вреда, который причинен административным правонарушением.

В-четвертых, вина юридического лица или индивидуального предпринимателя, к которому применяются пресекаательно-наказательные меры, устанавливается в обязательном порядке, за исключением отдельных случаев, предусмотренных КоАП РФ.

При наличии выявленных выше различий пресекаательно-восстановительные и пре-

секаательно-наказательные меры реализуются на практике одними и теми же контрольно-надзорными органами публичной администрации и их должностными лицами. В этой связи очевидно, что отсутствие взаимосвязанных законодательных процедур применения данных мер существенно затрудняет квалификацию правонарушений, совершаемых юридическими лицами и выявляемых в ходе контрольно-надзорных проверок публичной администрации, а также существенно снижает уровень законности и эффективности применения таких мер.

Вместе с тем обозначенная проблема, к сожалению, не разрешена в законопроекте «Общая часть Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», внесенном на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации [1]. В пояснительной записке к названному законопроекту справедливо отмечается необходимость в разработке и принятии нового кодекса с учетом проведенной после принятия действующего КоАП РФ реформы законодательства об осуществлении государственного контроля (надзора). Подчеркивается, что «одной из основных задач данного законопроекта стало обеспечение единства, последовательности и внутренней непротиворечивости регулирования всего комплекса общественных отношений, составляющих правовой институт административной ответственности» [10]. Между тем в подготовленном законопроекте отсутствует процессуальная взаимосвязь законодательства об административных правонарушениях с законодательством об осуществлении государственного контроля (надзора).

В целях обеспечения гармонизации сформировавшихся массивов законодательства об административных правонарушениях и законодательства в сфере государственного и муниципального контроля, осуществляемого публичной администрацией, предлагается в ближайшей перспективе:

1. Привести действующий КоАП РФ в соответствие со ст. 72 Конституции РФ, закрепив массив материальных норм в КоАП РФ. Соответственно, массив процессуальных норм КоАП РФ закрепить в Кодексе административной юрисдикции Российской Федерации, в котором будут систематизированы процедуры применения пресекаательно-наказательных мер во взаимосвязи с процедурами применения пресекаательно-

восстановительных мер в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

2. Разрабатываемый в настоящее время законопроект «О федеральном, региональном и муниципальном контроле» целесообразно назвать «О государственном и муниципальном контроле публичной администрации», закрепив в нем комплексное понятие законодательства в сфере государственного и муниципального контроля,

осуществляемого органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, выделив в его структуре отраслевое, межотраслевое и специализированное административное и административно-процессуальное законодательство, а также установив взаимосвязь данного законодательства с Кодексом административной юрисдикции Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административной ответственности.

Библиографический список

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть) [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 703192-6 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
2. О защите конкуренции [Электронный ресурс] : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
3. О защите прав потребителей [Электронный ресурс] : закон Рос. Федерации от 7 февр. 1992 г. № 2300-1 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
4. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс] : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
5. О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс] : федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
6. О пожарной безопасности [Электронный ресурс] : федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
7. О промышленной безопасности опасных производственных объектов [Электронный ресурс] : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
8. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения [Электронный ресурс] : федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
9. О техническом регулировании [Электронный ресурс] : федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
10. Пояснительная записка к проекту федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» [Электронный ресурс] // Электрон. фонд правовой и норматив.-техн. информ. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420247024> (дата обращения: 02.03.2016).
11. Соловей, Ю. П. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: старые и новые проблемы / Ю. П. Соловей // Акт. проблемы адм. и адм.-процес. права : сб. тез. ст. – М. : Моск. ун-т МВД России, 2003. – С. 183–185.