

УДК 342.9

DOI: 10.12737/jrl.2021.138

Административная ответственность субъектов контрольно-надзорной деятельности

Владимир Аркадьевич Селезнев

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия, adm7@izak.ru

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы административной ответственности должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор). Актуальность исследования обуславливается осуществляемыми в настоящее время реформами законодательства о контрольно-надзорной деятельности и законодательства об административных правонарушениях как приоритетным направлением развития административного законодательства.

Объект исследования составляют отношения, связанные с применением мер административного принуждения в отношении должностных лиц в сфере осуществления государственного контроля (надзора). Предметом исследования являются нормативные правовые акты, касающиеся правового регулирования отношений в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности и административной ответственности, а также материалы правоприменительной практики.

Методы исследования: формально-юридический метод, методы системно-структурного анализа, обобщения, толкования права.

Автором рассмотрены проблемы применения норм об административной ответственности должностных лиц органов контроля (надзора) и обозначены направления совершенствования указанного вида ответственности с учетом нового нормативно-правового регулирования отношений, возникающих в связи с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Выводы и предложения, содержащиеся в статье, могут быть использованы для дальнейшей теоретической разработки вопросов совершенствования ответственности должностных лиц контрольно-надзорных органов, модернизации законодательства о государственном контроле (надзоре) и практики его реализации.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, дисциплинарная ответственность, должностное лицо, государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, обязательные требования

Для цитирования. Селезнев В. А. Административная ответственность субъектов контрольно-надзорной деятельности // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 11. С. 102—116. DOI: 10.12737/jrl.2021.138

Administrative Responsibility of Control and Supervision Activities Entities

Vladimir A. Seleznev

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia, adm7@izak.ru

Abstract. The article considers the administrative responsibility of officials of federal executive authorities exercising state control (supervision). The relevance of the study is determined by the ongoing reforms of the legislation on control and supervisory activities and legislation on administrative offenses, as a priority direction for the development of administrative legislation.

The object of the study is the relations related to the application of administrative coercion measures against officials in the field of state control (supervision). The subject of the study is normative legal acts concerning the legal regulation of relations in the field of control and supervisory activities and administrative responsibility, as well as materials of law enforcement practice.

Research methods: formal legal method, methods of system-structural analysis, generalization, interpretation of law.

The author considers the problems of applying the norms on administrative responsibility of officials of control (supervision) bodies and identifies areas for improving this responsibility, taking into account the new regulatory and legal regulation of relations arising in connection with the organization and implementation of state control (supervision), municipal control. The conclusions and suggestions contained in the article can be used for further theoretical development of issues of improving the responsibility of officials of control and supervisory bodies, improving legislation on state control (supervision) and the practice of its implementation.

Keywords: administrative responsibility, administrative violation, disciplinary responsibility, officials, state control (supervision), municipal control, mandatory requirements

For citation. Seleznev V. A. Administrative Responsibility of Control and Supervision Activities Entities. *Journal of Russian Law*, 2021, vol. 25, no. 11, pp. 102—116. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2021.138

Административная ответственность субъектов контрольно-надзорной деятельности установлена в целях обеспечения реализации положений 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» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ), направленных на ограничение чрезмерного вмешательства в хозяйственную деятельность проверяемых лиц. Направленность указанной ответственности главным образом на противодействие противоправному поведению должностных лиц при проведении проверок корреспондирует ст. 19 названного Закона. При этом ответственность названных субъектов рассматривается в качестве принципа защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Незаконные действия (бездействие) при проведении проверок в отношении данной категории лиц, как указывает Конституционный Суд РФ, «способны оказать существенное негативное воздействие как на деятельность самих указанных субъектов и их контрагентов, так и на экономику страны в целом»¹.

¹ См. определения КС РФ от 28 февраля 2019 г. № 323-О, от 2 октября 2019 г. № 2646-О, от 26 марта 2020 г. № 582-О.

Отдельные правонарушения, связанные с проведением проверок, конкретизированы в ч. 1 и 2 ст. 19.6¹ КоАП РФ. Данная статья предусматривает ответственность за несоблюдение законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле (далее — законодательство о контроле (надзоре)), которое включает, но не ограничивается одним упомянутым законом².

Конструкция названной статьи позволяет законодателю расширять при необходимости перечень правонарушений с учетом того, что содержание наименования статьи охватывает практически все возможные случаи несоблюдения субъектами контрольно-надзорной деятельности требований законодательства о контроле (надзоре).

² Данный вывод сформулирован в постановлении ВС РФ от 14 июня 2019 г. № 46-АД19-9 по результатам рассмотрения жалобы с требованием об отмене актов о привлечении к ответственности за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, выразившемся в проведении внеплановой выездной проверки с нарушением требований ч. 5 ст. 29² Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

С расширением сферы применения иных режимов государственного контроля снижается значимость базового Федерального закона № 294-ФЗ, который в настоящее время регулирует отношения лишь в сравнительно немногих сферах государственного контроля и надзора, охватываемых по так называемому остаточному принципу. Учеными-административистами отмечается необходимость конкретизации указанного законодательства в данной части³.

Рассредоточение норм, регулирующих отношения в сфере осуществления контроля (надзора), в отраслевом законодательстве (в том числе в отношении таких видов контроля (надзора), как налоговый, валютный, таможенный контроль, контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере, надзор в национальной платежной системе, банковский, страховой надзор и др.), наличие большого количества связанных с этим исключений из сферы регулирования рассматриваемого Закона не способствуют единообразию правоприменения, в частности, при привлечении к ответственности за несоблюдение требований законодательства о контроле (надзоре)⁴.

Кроме того, сфера применения указанного Закона ограничивается особенностями контрольно-надзорных мероприятий при осуществлении некоторых видов государственного контроля (надзора)⁵.

³ См.: Правовое регулирование государственного контроля. М., 2012. С. 16.

⁴ Содержащийся во введенной в 2011 г. ч. 3¹ ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ перечень, включающий виды контроля (надзора), дополнен еще некоторыми видами контроля (надзора), при осуществлении которых не применяются положения названного Закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок.

⁵ К таким видам относятся в том числе государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, за исключением госу-

Таким образом, сфера применения рассматриваемого нормативного правового акта существенным образом сузилась за период его действия посредством введения большого количества прямых исключений и особенностей организации и проведения проверок при осуществлении некоторых видов контроля и надзора, а также особенностей осуществления контроля и надзора в сфере государственного оборонного заказа⁶ и для территорий, на которых установлены специальные административно-правовые режимы⁷. Аналогичный подход законодателя к определению сферы применения посредством исключений видов контроля (надзора) реализован в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 248-ФЗ).

Данные обстоятельства не могут не учитываться при квалификации правонарушений, предусмотренных ст. 19.6¹ КоАП РФ. В качестве особенностей данных правонарушений (за исключением ч. 3 назван-

государственного контроля за экономической концентрацией, лицензионный, экспортный контроль, государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций, федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции. В установленный в ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ перечень данных исключений, содержащий более 20 видов контроля (надзора), за период с 2012 г. включено еще 19 видов контроля (надзора).

⁶ Особенности осуществления государственного контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа установлены Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

⁷ К таким территориям относятся территории опережающего социально-экономического развития, территория свободного порта Владивосток, Арктическая зона Российской Федерации.

ной статьи) выступает альтернативность объективной стороны. Это выражается в следующем: проведение проверки при отсутствии оснований; нарушение сроков проведения проверки; отсутствие согласования внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры; непредставление акта о проведенной проверке; привлечение к проведению мероприятий по контролю лиц, которые не аккредитованы или не аттестованы в установленном порядке; проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план.

Правовая конструкция ст. 19.6¹ КоАП РФ предусматривает дифференциацию административной ответственности за действие (бездействие) должностного лица, связанное с несоблюдением законодательства о контроле (надзоре), повторно совершенное указанное действие (бездействие), а также за грубое нарушение законодательства о контроле (надзоре). Федеральный закон № 294-ФЗ, устанавливающий порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля (за исключением отдельных видов этого контроля (надзора), как выше это указано), в качестве последствий проверки, проведенной с грубым нарушением установленных требований, предусматривает отмену ее результатов, так как они не могут являться доказательствами нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Исчерпывающий перечень грубых нарушений, оформленный с отсылками к соответствующим пунктам и частям статей, устанавливающих порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей должностными лицами уполномоченных контрольно-надзорных органов, содержится в ч. 2 ст. 20 Федерального

закона № 294-ФЗ. Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» расширен указанный перечень грубых нарушений⁸. Наряду с указанными нарушениями содержащийся в ч. 2 ст. 91 Федерального закона № 294-ФЗ перечень включает такие грубые нарушения требований к организации и осуществлению контроля и надзора, как совершение непредусмотренных контрольно-надзорных действий; проведение контрольно-надзорного мероприятия, не включенного в единый реестр контрольно-надзорных мероприятий.

Следует отметить тождественность формулировок объективной стороны рассматриваемых правонарушений в части бездействия должностного лица, которое выражается в непредставлении акта о проведенной проверке и признается грубым нарушением согласно ч. 2 ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ. Вместе с тем в ч. 1 ст. 19.6¹ КоАП РФ не выделен такой специфический признак данного нарушения, как грубость. Наличие указанных дублирующих положений создает условия конкуренции рассматриваемых норм (ч. 1 и 2), санкции которых предусматривают различные виды и размеры наказаний. В данном случае по правилам разрешения кол-

⁸ В части таких нарушений, как привлечение к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке граждан и организаций; проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок; участие в проведении проверок экспертов, экспертных организаций, состоящих в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводятся проверки.

лизий должна применяться норма, предусматривающая более мягкое административное наказание.

Кроме того, возникает определенный вопрос о соотношении рассматриваемых норм ст. 19.6¹ КоАП РФ, соответственно, в части таких составляющих объективную сторону состава правонарушения действий должностного лица, как проведение проверки при отсутствии оснований для ее проведения и проведение проверки без распоряжения или приказа о ее проведении. По смыслу Федерального закона № 294-ФЗ к таким основаниям относятся факты, определенные в ст. 10 (для внеплановой проверки). Вместе с тем проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля (ч. 1 ст. 14), плановая проверка проводится на основании утвержденного плана (ч. 3 ст. 9).

Таким образом, действия, состоящие в проведении проверки без соответствующего распоряжения или приказа и (или) не включенной в план, если отсутствуют основания для ее проведения как внеплановой, также можно рассматривать как правонарушение, связанное с проведением проверки при отсутствии оснований для ее проведения. Кроме того, данная формулировка объективной стороны в ч. 1 ст. 19.6¹ КоАП РФ предусматривает «отсутствие оснований», не учитывая при этом, что Федеральный закон № 294-ФЗ допускает проведение проверки при наличии лишь одного основания, например истечение срока исполнения предписания об устранении нарушения, мотивированное представление должностного лица.

Также можно отметить избыточность формулировки «проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план». Такая проверка, с одной стороны, не может именоваться плановой, так как не

включена в соответствующий план, с другой стороны, даже при сходстве предмета проверки отсутствует основание для ее проведения как внеплановой. Сообразно с этим представляется логичным описывающую данное действие формулировку рассматривать в качестве поглощаемой формулировкой «проведение проверки при отсутствии основания», в связи с чем целесообразно внести соответствующие изменения в описание объективной стороны в рассматриваемой норме.

В правовой конструкции следует использовать непротиворечивые понятия, не допускающие неоднозначного толкования, которое может существенно усложнить процесс квалификации рассматриваемых правонарушений. Административное правонарушение требует четкого определения в законе⁹. С учетом административного характера правоотношений, возникающих при осуществлении производства по делу об административном правонарушении, не допускается расширительное толкование норм, которыми установлена административная ответственность¹⁰.

В связи с этим следует обратить внимание на смысловую неопределенность ч. 2¹ ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ. Исходя из содержания данной структурной единицы в качестве основания внеплановой проверки рассматривается выявление определенных параметров деятельности¹¹. Вместе с тем по смыслу

⁹ См. постановления КС РФ от 25 января 2001 г. № 1-П, от 18 мая 2012 г. № 12-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П, от 25 февраля 2014 г. № 4-П, от 17 февраля 2016 г. № 5-П, от 10 февраля 2017 г. № 2-П и др.

¹⁰ См. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018), утв. Президиумом ВС РФ 28 марта 2018 г.

¹¹ Как следует из рассматриваемой формулировки, основанием для проведения внеплановой проверки является выявление параметров деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя,

п. 5¹ ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ выявленные соответствие или отклонение, не представляя собой доказательства нарушения обязательных требований, тем не менее могут служить основанием для проведения внеплановой проверки. Учитывая, что индикаторы риска представляют собой утверждаемые уполномоченным в установленной сфере деятельности органом параметры, содержание анализируемых формулировок не вполне позволяет определить, является ли рассматриваемым основанием выявление параметров либо выявление несоответствия указанным параметрам или отклонения от них.

Кроме того, данная формулировка нуждается в уточнении, так как не позволяет однозначно определить, каким образом в соответствии с риск-ориентированным подходом при организации государственного контроля (надзора) использование контрольно-надзорными органами индикаторов риска может рассматриваться в качестве основания для проведения внеплановых проверок, как это следует из ч. 8 ст. 8¹ Федерального закона № 294-ФЗ.

Составы административных правонарушений образует в основном несоблюдение установленных требований к проведению проверок. Вместе с тем нельзя не учитывать и нарушения таких требований в отношении других контрольных мероприятий. В части соотношения предусмотренных в указанном Законе контрольных мероприятий отметим такое, как контрольная закупка. Данное мероприятие по контролю, по сути схожее с внеплановой проверкой в части оснований ее

проведения, может рассматриваться в качестве разновидности внеплановой проверки. Федеральный закон № 294-ФЗ определяет контрольную закупку как мероприятие по контролю, а проверку как совокупность мероприятий по контролю. Федеральный закон № 248-ФЗ, определяя такие виды контрольных (надзорных) мероприятий, как контрольная и мониторинговая закупка, документарная и выездная проверка, выделяет комплексный характер контрольного (надзорного) мероприятия в виде выездной проверки, проводимого как на плановой, так и внеплановой основе.

Возникают вопросы: возможно ли при квалификации рассматриваемых нарушений толковать понятие проверки в широком смысле как совокупность мероприятий по контролю и может ли в таком случае образовывать объективную сторону состава административного правонарушения несоблюдение требований, установленных в отношении других контрольных мероприятий. Анализ судебной практики позволяет учитывать такую возможность. Исходя из того, что «к мероприятиям по контролю... относятся в числе иных плановые (рейдовые) осмотры (обследования)... наблюдение за соблюдением обязательных требований при распространении рекламы», судом квалифицированы в соответствии с ч. 1 ст. 19.6¹ КоАП РФ такие действия, как «мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическим лицом (в форме мониторинга) в отсутствие задания на проведение такого мероприятия»¹². В данном случае, исходя из установленных в ходе судебного разбирательства обстоятельств, дополнительно следует учесть содержащийся в Федеральном законе № 294-ФЗ запрет плановых (рейдовых) осмотров в отношении конкретного юридического лица.

соответствие которым или отклонение от которых согласно утвержденным индикаторам риска нарушения обязательных требований (далее — индикаторы риска) является основанием для проведения внеплановой проверки, предусмотренным в положении о виде федерального государственного контроля (надзора).

¹² Постановление ВС РФ от 8 июня 2020 г. № 9-АД20-12.

В другом случае судом сделан вывод о том, что признакам проверки не отвечает мероприятие в виде обследования территории на объекте на предмет соответствия санитарным правилам содержания территорий населенных мест с целью определения юридического лица или индивидуального предпринимателя, допустившего складирование отходов, в связи с чем согласования данного обследования с органами прокуратуры не требовалось¹³.

Таким образом, не могут быть применены предусмотренные ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ правовые последствия в отношении проверок, проведенных с грубым нарушением установленных требований, к мероприятиям, проведенным в соответствии с иными законными процедурами.

Следует обратить внимание на наличие пробела в правовом регулировании, связанного с отсутствием административной ответственности за несогласование проверки с уполномоченным органом, которое предусмотрено особенностями осуществления контроля и надзора в условиях особых административно-правовых режимов, установленных для некоторых территорий. Анализ судебной практики показывает, что данное нарушение признается грубым¹⁴. В соответствии с

Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» предусмотрено согласование внеплановых проверок в отношении резидентов особых экономических зон (промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных, портовых) с органами управления названными территориями. В настоящее время на территории свободной экономической зоны в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе¹⁵ упразднена процедура согласования внеплановой проверки с уполномоченным органом¹⁶.

ным законом от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», подлежит признанию грубым нарушением требований законодательства, регулирующего проведение внеплановых проверок на территории Республики Крым, принимая при этом во внимание, что территория Республики Крым относится к территории свободной экономической зоны, а также специфику названного Федерального закона. См. постановления ВС РФ от 3 апреля 2017 г. № 127-АД17-2, от 14 сентября 2017 г. № 127-АД17-10.

¹⁵ Свободная экономическая зона на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации, примыкающих к территориям Республики Крым и города федерального значения Севастополя (в соответствии с Федеральным законом от 1 июля 2017 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 8 Федерального закона “О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя”»).

¹⁶ Указанное требование исключено Федеральным законом от 5 апреля 2016 г. № 91-ФЗ «О внесении изменений в статью 22 Федерального закона “О развитии Крымского федерального округа и свобод-

¹³ Суд указал, что обследование, которое проводилось на предмет определения хозяйствующего субъекта, допустившего складирование отходов, не является внеплановой проверкой в том смысле, который придает понятию «проверка» Федеральный закон № 294-ФЗ (см. постановление ВС РФ от 1 декабря 2017 г. № 18-АД17-39).

¹⁴ В соответствии с данной позицией судом указано, в частности, что с учетом п. 2 ч. 2 ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ, относящего к грубым нарушениям отсутствие согласования проверки с органами прокуратуры, невыполнение аналогичного требования о согласовании проведения такой проверки с Министерством РФ по делам Крыма, предусмотренного Федераль-

Действующие преференциальные административно-правовые режимы направлены на стимулирование в основном инновационной деятельности государства, создание условий для обеспечения безопасности в этой сфере для личности, общества и государства¹⁷. Установление названных режимов обуславливает наличие обеспечивающих достижение их целей определенных особенностей осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля. В частности, такие особенности предусмотрены особым правовым режимом осуществления предпринимательской и иной деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития¹⁸. Внеплановые проверки на указанных территориях осуществляются по согласованию с уполномоченным федеральным органом в установленном им порядке¹⁹. Аналогичная процедура согласования предусмотрена

ной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»).

¹⁷ Подробнее см.: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика. М., 2017. С. 61.

¹⁸ Указанный особый режим определен Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

¹⁹ См. приказы Минвостокразвития России от 2 апреля 2015 г. № 43 «Об установлении порядка согласования проведения внеплановых проверок органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля в отношении резидентов территорий опережающего социально-экономического развития», от 19 декабря 2016 г. № 817 «Об утверждении порядка согласования проведения внеплановых проверок органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля в отношении резидентов территории опережающего социально-экономического развития, созданной на территории Российской Феде-

Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» для внеплановых проверок в отношении резидентов свободного порта Владивосток²⁰, Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» для внеплановых проверок в отношении резидентов Арктической зоны Российской Федерации²¹. Наряду с этим Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не содержит такого требования в отношении внеплановых проверок.

Анализ положений Федерального закона № 294-ФЗ позволяет классифицировать возможные со стороны должностных лиц нарушения законодательства о контроле (надзоре) следующим образом: 1) нарушение порядка организации проверки; 2) несоблюдение установленных ограничений при проведении проверки; 3) нарушение порядка оформления результатов проверки; 4) нарушение порядка проведения контрольной закупки; 5) непринятие мер в отношении выявленных

рации, за исключением территории Дальневосточного федерального округа».

²⁰ См. приказ Минвостокразвития России от 1 сентября 2015 г. № 167 «Об установлении Порядка согласования внеплановых проверок, а также заявленных органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля оснований для их проведения в отношении резидентов свободного порта Владивосток».

²¹ См. приказ Минвостокразвития России от 13 августа 2020 г. № 113 «Об утверждении Порядка согласования внеплановых проверок, а также заявленных органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля оснований для их проведения в отношении резидентов Арктической зоны Российской Федерации».

при проведении проверки фактов нарушений.

С учетом содержащихся в Федеральном законе № 248-ФЗ требований предлагаемый перечень можно дополнить такими видами нарушений, как нарушение сроков и порядка информирования контролируемых лиц²², нарушение порядка информирования контролируемых лиц об отнесении объектов контроля к категориям риска, нарушение порядка и сроков проведения профилактических мероприятий (предостережения, консультирования, профилактического визита). При этом не исключается более дифференцированная систематизация рассматриваемых нарушений²³.

Состав административного правонарушения образует лишь грубое нарушение законодательства о контроле (надзоре). Учитывая, что непринятие должностным лицом мер в отношении фактов нарушений, выявленных в ходе проверки, обязанность принятия которых предусмотрена ст. 17 Федерального закона № 294-ФЗ²⁴, рассматривается

²² Данное информирование о совершаемых должностными лицами контрольного (надзорного) органа и иными уполномоченными лицами действиях и принимаемых решениях предусматривает размещение соответствующих сведений в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий, а также предоставление контролируемым лицам указанных сведений посредством электронной почты.

²³ См., например: Зырянов С. М. Типология ошибок и нарушений, допускаемых органами государственной власти и их должностными лицами при осуществлении государственного контроля (надзора) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 149—159.

²⁴ Указанные должностные лица в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны: выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и (или) о

в качестве нарушения требований законодательства о контроле (надзоре), целесообразным может являться установление административной ответственности за данное нарушение, учитывая его общественный вред.

В целях совершенствования административной ответственности должностных лиц в ст. 19.6¹ КоАП РФ неоднократно вносились изменения. Так, Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 206-ФЗ ст. 19.6¹ дополнена частью 3, в которой установлена ответственность за несоблюдение должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, либо государственных или муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о контроле (надзоре), выразившееся в невнесении информации о проверке в единый реестр проверок, либо в нарушении два и более раза в течение одного года сроков внесения информации о проверке в единый реестр проверок, либо во внесении два и более раза в течение одного года неполной или недостоверной информации о проверке в единый реестр проверок.

Ответственности подлежат должностные лица в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих обязанностей, предусмотренных должностным регламентом. Анализ судебной практики показывает, что к ответственности привлекаются в том числе лица, обязанные контролировать своевременность внесения в электронные базы све-

проведения мероприятий по предотвращению причинения вреда; принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда.

дений о проведенных контрольных мероприятиях и их точность²⁵.

С учетом того что Федеральным законом № 248-ФЗ четко определены возможные виды контрольных (надзорных) мероприятий и требования к их проведению на плановой и внеплановой основе, а также предусмотрен исчерпывающий перечень грубых нарушений требований к организации и осуществлению контроля и надзора, содержание которого отличается от перечня, предусмотренного Федеральным законом № 294-ФЗ, необходимо внести соответствующие изменения в ст. 19.6¹ КоАП РФ, в том числе предусматривающие: расширение признаков объективной стороны в ч. 1, охватывающее нарушение требований, предъявляемых не только к проверкам, но и к другим контрольным (надзорным) мероприятиям; использование в ч. 3 понятия «единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий».

Правовая конструкция ч. 1—3 ст. 19.6¹ КоАП РФ предусматривает довольно широкий круг специальных субъектов правонарушений, к которым относятся должностные лица: федеральных органов исполнительной власти; органов исполнительной власти субъектов РФ; органов местного самоуправления; государственных учреждений; муниципальных учреждений. Вместе с тем Федеральным законом № 248-ФЗ к контрольным (надзорным) органам отнесены в том числе государственные корпорации и публично-правовые компании (ст. 26), в связи с чем целесообразно предусмотреть включение должностных лиц таких органов в круг субъектов рассматриваемых правонарушений.

Анализ судебной статистики по рассмотрению дел об указанных правонарушениях²⁶ показывает, что ко-

личество должностных лиц, подвергнутых наказанию, увеличивается (в 2015 г. — 1091, 2016 г. — 1149, 2017 г. — 1271, 2018 г. — 2350, 2019 г. — 2401). Административное наказание в виде дисквалификации судами практически не применяется за правонарушения, предусмотренные ст. 19.6¹ КоАП РФ (в 2015—2017 гг. — по одному ежегодно, в 2018 и 2019 гг. не применялось). Наряду с этим проявляется существенное увеличение количества случаев применения судами дисквалификации за другие административные правонарушения (в 2015 г. — 2538, 2016 г. — 5109, 2017 г. — 8387, 2018 г. — 9040, 2019 г. — 9782).

По результатам рассмотрения дел о правонарушениях, предусмотренных ст. 19.6¹ КоАП РФ, в большинстве случаев наказание ограничивается предупреждением (в 2015 г. — 795, 2016 г. — 800, 2017 г. — 984, 2018 г. — 2044, 2019 г. — 2098). При этом количество таких наказаний кратно превышает количество назначенных наказаний в виде административного штрафа (в 2015 г. — 295, 2016 г. — 348, 2017 г. — 286, 2018 г. — 306, 2019 г. — 303).

Исходя из того что за совершение рассматриваемых в данной статье правонарушений преимущественно назначается наказание в виде предупреждения при практически полном отсутствии случаев применения дисквалификации, можно полагать, что строгость данного административного наказания не в полной мере соответствует характеру и степени общественной вредности таких правонарушений; наличие в санкции такого наказания является своеобразным сдерживающим фактором для должностных лиц (инспекторов) от противоправных действий (бездействия). Назначение данного наказания влечет негативные последствия для правонарушителя, так как вступление в силу постановления о дисквалификации является основа-

²⁵ См. постановление ВС РФ от 19 декабря 2019 г. № 71-АД19-8.

²⁶ См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015,

2016, 2017, 2018, 2019 годы. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 23.01.2021).

нием прекращения служебных отношений с дисквалифицированным лицом и увольнения его с государственной или муниципальной службы²⁷. Вместе с тем анализ указанных статистических данных может свидетельствовать о том, что практика применения административных наказаний, предусмотренных ст. 19.6¹ КоАП РФ, не в полной мере обеспечивает цель снижения административной деликтности. При этом нельзя не учитывать возможность влияния на динамику роста показателя количества должностных лиц, привлеченных к ответственности, фактора выявляемости рассматриваемых правонарушений.

В связи с этим С. М. Зырянов, характеризуя содержание административной политики в правоприменении, отмечает «крайне лояльное отношение судей к должностным лицам»²⁸.

КоАП РФ, а также проект данного Кодекса²⁹ не содержат соста-

вов административных правонарушений, предусматривающих ответственность государственных служащих, не являющихся должностными лицами, административная ответственность гражданского служащего понимается как ответственность должностного лица, обладающего данным статусом.

В соответствии с п. 4 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» правовое положение (статус) федерального государственного служащего, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливаются соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. К государственным служащим может применяться дисциплинарная, материальная, административная и уголовная ответственность.

Ответственность за нарушение российского законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации предусмотрена ст. 68 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в соответствии с которой лица, виновные в нарушении законодательства РФ о государственной гражданской службе Российской Федерации, привлекаются к ответственности в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Государственные служащие, призванные непосредственно осуществлять функции государственного управления, как субъекты права подлежат юридической ответственности, общей для всех граждан Российской Федерации, а также в силу

²⁷ В соответствии со ст. 83 ТК РФ и ч. 2 ст. 39 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дисквалификация рассматривается в числе не зависящих от воли сторон обстоятельств, являющихся основанием для прекращения, соответственно, трудового договора или служебного контракта. Часть 1 ст. 19 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает, что в случае дисквалификации трудовой договор с муниципальным служащим может быть расторгнут по инициативе нанимателя (работодателя).

²⁸ Нередки случаи назначения наказания в виде предупреждения в тех случаях, когда соответствующие статьи Особенной части КоАП РФ такого наказания не предусматривают, или наложения административных штрафов минимального размера и даже менее того. См.: Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления). М., 2018. С. 302.

²⁹ Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

(подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/05-20/00102447, текст по состоянию на 29 мая 2020 г.). Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

своего статуса несут специальную ответственность, которая предусмотрена законодательством.

Юридическая ответственность, по смыслу ст. 54 (ч. 2) Конституции РФ, может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями; наличие состава правонарушения является необходимым основанием для всех видов юридической ответственности, а его признаки, прежде всего в публично-правовой сфере, как и содержание конкретных составов правонарушений, должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами юридической ответственности; при этом общепризнанным принципом привлечения к юридической ответственности во всех отраслях права является наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т. е. закреплено непосредственно в законе³⁰.

Таким образом, в зависимости от характера совершенного противоправного деяния (действия, бездействия) государственные служащие могут быть привлечены к различным видам ответственности, субъектом которой выступает лицо, обладающее статусом должностного лица или представителя власти. При этом особенности ответственности государственных служащих определяются законодательством о государственной службе применительно к видам государственной службы. Кроме того, отдельные нормативные правовые акты предусматривают правила этического пове-

дения гражданских служащих³¹, высокие требования к антикоррупционному поведению государственных служащих предъявляет Типовой кодекс этики и служебного поведения³², на основе которого приняты соответствующие этические кодексы в федеральных органах государственной власти. Необходимо учитывать системные взаимосвязи различных видов юридической ответственности для эффективного пресечения противоправных деяний государственных служащих и обеспечения режима законности в деятельности органов государственной власти.

Заслуживает внимания вопрос о соотношении административной и дисциплинарной ответственности государственных служащих, что объясняется различными подходами законодателя в установлении порядка привлечения к ответственности указанных лиц с учетом того, что в отношении государственных гражданских служащих в КоАП РФ распространяется общий порядок привлечения к административной ответственности в отличие от военнослужащих и государственных служащих иных видов³³.

³¹ В частности, ст. 16—20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ст. 8—12 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

³² См. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением Президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)).

³³ В отношении военнослужащих, а также имеющих специальные звания сотрудников Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учрежде-

³⁰ См., например, постановления КС РФ от 25 января 2001 г. № 1-П, от 17 июля 2002 г. № 13-П, от 18 мая 2012 г. № 12-П.

Насколько эффективность такого регулирования соответствует интересам общества и государства? Рассматривая данное соотношение, отметим, что дисциплинарная ответственность государственных служащих как форма государственного принуждения имеет общие для всех видов ответственности черты, а также специфические особенности, которые отличают данный вид ответственности от уголовной, административной и материальной ответственности. Дисциплинарная ответственность является основным видом ответственности государственных служащих, как справедливо отмечает А. А. Демин, «в силу ее непосредственности, оперативности и возможности учета конкретной обстановки правонарушения совершенно компетентным в ситуации лицом — вышестоящим начальником государственного служащего»³⁴.

В отношении оценки влияния административно-правового воздействия на поведение должностных лиц вполне рациональной представляется позиция, сводящаяся к тому, что расширение составов административных правонарушений, предусматривающих ответственность названных субъектов, не обеспечивает в полной мере соблюдение законности при осуществлении контроля (надзора). Направленность оптимизации мер административной репрессии должна согласовываться с требованиями определенности, соразмерности ответственности и адекватности порождаемых ими последствий причиненному вреду, не допуская избыточного государственного принуждения.

Согласимся с тем, что такое увеличение составов применительно к

ний уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов, порядок привлечения которых к административной ответственности установлен в ст. 2.5 КоАП РФ.

³⁴ Демин А. А. Государственная служба. М., 2004. С. 100.

должностным лицам — гражданским служащим «представляется непродуктивным, даже в определенной мере вредным, так как таким образом подрывается доверие к самому институту государственной службы»³⁵.

По мнению Ю. Н. Старилова, «основанием административной ответственности государственных служащих (должностных лиц) является деяние, которое одновременно может быть как административным, так и должностным проступком»³⁶.

В отношении вопроса о приоритете применяемого вида ответственности обосновываются как усиление административной ответственности, так и совершенствование дисциплинарной ответственности и расширение круга ее применения.

Актуальным в связи с изложенным является сравнительный анализ эффективности дисциплинарной и административной ответственности как средства обеспечения законности в системе государственной и муниципальной службы, что предполагает осуществление отдельных исследований. В связи с этим представляется логичным вывод С. Е. Чаннова о том, что «не следует в принципе противопоставлять административную и дисциплинарную ответственность государственных и муниципальных служащих, институт дисциплинарной ответственности на государственной и муниципальной службе объективно требует развития»³⁷. На-

³⁵ Гришковец А. А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития // Административное право и процесс. 2018. № 2. С. 38—48. В случае дисциплинарной ответственности, по мнению указанного автора, вероятность того, что наказание будет неотвратимо, выше, чем в случае с ответственностью административной.

³⁶ Старилов Ю. Н. Служебное право. М., 1996. С. 428.

³⁷ Такое развитие должно проявляться: во введении элементов публичности и гласности при реализации субъектом дисципли-

ряду с этим можно привести более категоричные суждения, в частности, А. А. Гришкова, который отмечает «неэффективность административной ответственности гражданских служащих за правонарушения, связанные с исполнением должностных обязанностей»³⁸.

Дисциплинарная ответственность не может рассматриваться в качестве альтернативного средства обеспечения законности действий и решений должностных лиц контрольно-надзорных органов по следующим основаниям. Учитывая, что осуществление отдельных видов контроля (надзора) может быть отнесено к компетенции государственных или муниципальных учреждений, государственных корпораций и публично-правовых компаний, вызывает сомнение эффективность применения мер дисциплинарной ответственности в отношении должностных лиц перечисленных контрольных (надзорных)

органов. Указанные должностные лица не являются государственными служащими, их правовой статус определяется, соответственно, Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» и Трудовым кодексом РФ. Принимая во внимание отсутствие в названных правовых актах четкой регламентации процедур проведения проверок и применения мер дисциплинарной ответственности, можно полагать, что не в полной мере обеспечивается объективность при принятии мер по фактам выявленных нарушений требований к организации и проведению контрольных (надзорных) мероприятий. При этом не исключается необоснованное применение дисциплинарного взыскания.

Анализ норм об административной ответственности за рассматриваемые правонарушения и практики их применения позволяет сделать вывод о необходимости их дальнейшего совершенствования, которое на основании вышеизложенного может выражаться в расширении объективной стороны, конкретизации субъектов правонарушения, устранении имеющихся пробелов правового регулирования. Полагаем, что основным направлением совершенствования ответственности субъектов контрольно-надзорной деятельности с учетом нового нормативно-правового регулирования отношений, возникающих в связи с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля, является реализация принципа соразмерности наказания должностных лиц органов государственной власти и его неотвратимости.

нарной власти его дискреционных полномочий; в уменьшении дискреционных полномочий представителя нанимателя (работодателя) для дисциплинарных проступков, имеющих публичный характер и непосредственно посягающих на надлежащее функционирование государственной и муниципальной службы; во введении нового дисциплинарного взыскания в виде лишения права замещать должности государственной и муниципальной службы на определенный срок, которое должно применяться как дополнительное. См.: Чаннов С. Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 59—69.

³⁸ Гришкова А. А. Указ. соч. С. 38—48.

Список литературы

Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика. М., 2017.

Гришкова А. А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития // Административное право и процесс. 2018. № 2.

Демин А. А. Государственная служба. М., 2004.

Зырянов С. М. Типология ошибок и нарушений, допускаемых органами государственной власти и их должностными лицами при осуществлении государственного контроля (надзора) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1.

Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления). М., 2018.

Правовое регулирование государственного контроля. М., 2012.

Старилов Ю. Н. Служебное право. М., 1996.

Чаннов С. Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2.

References

Administrative Legal Regimes in State Management of the Russian Federation: Theory and Actual Practice. Moscow, 2017. 528 p. (In Russ.)

Channov S. E. Disciplinary and Administrative Liability of Federal and Municipal Employees: Issues of Efficiency. *Journal of Russian Law*, 2018, no. 2, pp. 59—69. (In Russ.) DOI: 10.12737/art_2018_2_6.

Demin A. A. Public Administration. Moscow, 2004. 124 p. (In Russ.)

Grishkovets A. A. Administrative Liability of State Civil Servants: the Status and Development Prospects. *Administrative law and process*, 2018, no. 2, pp. 38—48. (In Russ.)

Legal regulation of state control. Moscow, 2012. 479 p. (In Russ.)

Starilov Yu. N. Service Law. Moscow, 1996. 683 p. (In Russ.)

The Modernization of Administrative Legislation (Goals, Task, Principles and Actual Vectors). Moscow, 2018. 496 p. (In Russ.)

Zyryanov S. M. The Typology of Errors and Violations by State Authorities and Their Officials in Exercising State Control (Supervision). *Public Administration Issues*, 2016b no. 1, pp. 149—159. (In Russ.)

Информация об авторе

В. А. Селезнев, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, кандидат экономических наук, доцент

