

К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ МОТИВАЦИИ К ПРАВОМЕРНОМУ ПОВЕДЕНИЮ ПРОВЕРЯЕМЫХ ЛИЦ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫХ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

© 2016 Стахов Александр Иванович

доктор юридических наук, профессор,

заведующий отделом административно-правовых исследований

© 2016 Курбет Надежда Владимировна

кандидат психологических наук,

младший научный сотрудник отдела административно-правовых исследований

Российский государственный университет правосудия

117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69

E-mail: Elena-Mikhaylovna@yandex.ru

Раскрываются проблемы чрезмерного использования административного принуждения в сфере государственного контроля и надзора, осуществляемых органами исполнительной власти. Делается акцент на судебной статистике по делам об административных правонарушениях, а также по делам об оспаривании законных требований контрольно-надзорных органов и их должностных лиц. Выдвигается комплекс мер по повышению мотивации проверяемых юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в устранении допущенных ими нарушений административного и иного публичного законодательства.

Ключевые слова: государственный контроль, государственный надзор, органы исполнительной власти, меры административного принуждения, пресекаательно-наказательные меры, пресекаательно-восстановительные меры, юридические лица, индивидуальные предприниматели.

Оценивая достигнутый уровень процессуализации и кодификации досудебного и судебного применения мер административного принуждения в ходе осуществления органами исполнительной власти государственного контроля и надзора, следует обозначить проблему *чрезмерного использования административного принуждения, повлекшего на практике снижение мотивации к правомерному поведению проверяемых индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.*

Указывая на чрезмерное использование административного принуждения, Конституционный суд РФ в своем Постановлении от 25 февраля 2014 г. № 4-П подчеркнул, что федеральный законодатель, следуя конституционным требованиям индивидуализации административной ответственности и административного наказания, соразмерности возможных ограничений конституционных прав и свобод, обязан заботиться о том, чтобы их применение не влекло за собой избыточного использования административного принуждения, было сопоставимо с характером административного правонарушения, степенью вины нарушите-

ля, наступившими последствиями и одновременно позволяло бы надлежащим образом учитывать реальное имущественное и финансовое положение привлекаемого к административной ответственности юридического лица. Во исполнение постановления Конституционного суда РФ в ст. 4.1. КоАП в сфере государственного контроля и надзора был введен институт снижения административного штрафа ниже низшего предела, который стал активно применяться судьями и компетентными органами исполнительной власти с 15 января 2015 г. по делам об административных правонарушениях, в том числе по административным правонарушениям, выявляемым в ходе осуществления государственного контроля и надзора.

Между тем следует отметить, что до настоящего времени по-прежнему наблюдается усиление административного принуждения на фоне дефицита эффективных институтов индивидуализации административной ответственности. Так, по данным судебной статистики, с каждым годом увеличивается количество лиц, привлеченных к административной ответственности, в том

числе: в I полугодии 2015 г. рассмотрено 3 246 724 дела об административных правонарушениях по первой инстанции (за этот же период 2014 г. - 3 143 885, 2013 г. - 2 807 893, 2012 г. - 2 739 663 дела). При этом количество дел, прекращенных по малозначительности, и число лиц, освобожденных от ответственности, снижается: в I полугодии 2015 г. прекращено производство по ст. 2.9 КоАП РФ по 27 134 делам, что составило 0,8 % (в аналогичный период 2014 г. - 26 877, что составило 0,9 %); производство прекращено по другим основаниям (в том числе лицо освобождено от административной ответственности и от наказания) - по 119 805 делам, что составило 3,7 % (за аналогичный период 2014 г. - 130 252 дела, что составило 4,2 %, в 2013 г. - 151 599 и 5,4 %, соответственно).

Оценивая федеральное законодательство, регламентирующее деятельность органов исполнительной власти, связанную с осуществлением государственного контроля и надзора, можно сделать вывод, что применяемые данными органами административно-принудительные меры в отношении проверяемых лиц делятся на два вида:

1) **кодифицированные административно-принудительные меры, регламентированные КоАП РФ;**

2) **несистематизированные административно-принудительные меры**, перечень которых и основания применения предусмотрены законодательством, устанавливающим порядок осуществления государственного контроля и надзора органами исполнительной власти.

Из анализа КоАП РФ следует отметить, что кодифицированные административно-принудительные меры применяются контрольно-надзорными органами исполнительной власти в отношении физических и юридических лиц *в порядке производства по делам об административных правонарушениях и являются по своей природе пресекательно-наказательными - административные наказания и меры обеспечения данного производства, предусмотренные КоАП РФ.*

Оценивая несистематизированные административно-принудительные меры, применяемые в ходе осуществления государственного контроля и надзора органами исполнительной власти, следует подчеркнуть, что их основанием является совершаемое или совершенное нарушение обязательных требований и применяются данные

меры за рамками производства по делам об административных правонарушениях.

Учитывая целевую направленность, а также специфику неблагоприятных последствий, предлагается систему взаимосвязанных административно-принудительных мер, применяемых контрольно-надзорными органами к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в целях выявления и устранения так называемых нарушений обязательных требований, а также их последствий, считать **пресекательно-восстановительным комплексом принудительных мер. К таким мерам, в частности, относятся:** отбор образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, проведение их исследований, испытаний; истребование и рассмотрение документов юридического лица или индивидуального предпринимателя, **выдача юридическому лицу разнообразных предписаний** об устранении выявленных нарушений обязательных требований, снятие товара с производства, прекращение выпуска, приостановка реализации товаров, приостановление действия лицензии - приостановление действия сертификата, приостановление действия декларации, прекращение действия сертификата соответствия или декларации о соответствии, принудительный отзыв продукции и др.

Таким образом, выявленные в ходе проверки юридического лица или индивидуального предпринимателя нарушения обязательных требований, с одной стороны, квалифицируются контрольно-надзорным органом как нарушения обязательных требований, влекущие применение мер пресекательно-восстановительного характера за рамками производства по делам об административных правонарушениях (выдача предписаний об устранении нарушений обязательных требований, приостановление и аннулирование лицензии и др.). С другой стороны, выявляемые нарушения обязательных требований по окончании проверки переквалифицируются контрольно-надзорным органом в административное правонарушение путем составления соответствующего протокола об административном правонарушении в отношении проверяемого юридического лица или индивидуального предпринимателя. При этом в КоАП не предусмотрена возможность освобождения от административной ответственности проверяемого лица в случае применения к нему пресекательно-восстановительных мер (к примеру,

приостановление действия лицензии, выдачи предписания, снятие товара с производства, прекращение выпуска, приостановка реализации товаров).

Вскрытый механизм законодательного регулирования государственного контроля и надзора создает неоправданно высокий уровень конфликтности между бизнес-сообществом и контрольно-надзорными органами исполнительной власти, снижает мотивацию правонарушителя в устранении в кратчайшие сроки допущенных нарушений обязательных требований и в восстановлении нарушенного правового положения. Свидетельством тому являются многочисленные факты обращений проверяемых лиц (индивидуальные предприниматели и юридические лица) об оспаривании предписаний, постановлений, распоряжений и иных документально оформленных контрольно-надзорных требований, а также об обжаловании постановлений и иных решений контрольно-надзорных органов по делам об административных правонарушениях, выявляемых в ходе проверок.

Из анализа судебной практики можно сделать вывод, что наиболее типичными основаниями прекращения производства по делам об административных правонарушениях, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора, выступают: неверная квалификация контрольно-надзорным органом совершенного индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом административного правонарушения, несоответствующие форма и содержание приказа о проведении внеплановой проверки в отношении проверяемого лица, отсутствие взаимодействия с проверяемым лицом, несоставление акта проверки. Характерными основаниями признания недействительными предписаний и иных законных требований контрольно-надзорных органов являются: ненадлежащее оформление, неопределенность и неисполнимость оспариваемого предписания, выдача предписания не проверенному лицу, а собственнику объекта защиты, выдача

предписания юридическому лицу, в отношении которого проверка не проводилась (распоряжение о проверке собственника имущества).

В целях снижения конфликтности и повышения мотивации к правомерному поведению индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в сфере государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти, предлагается:

1) ввести институт смягчения административных наказаний, назначаемых индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам. В частности, предусмотреть возможность замены административного штрафа на предупреждение;

2) детализировать и конкретизировать бланкетные нормы КоАП посредством разработки перечней нарушений обязательных требований, влекущих безусловное назначение административного наказания юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю;

3) разработать и ввести процедуры применения пресекаательно-восстановительных мер по делам о нарушениях обязательных требований, не включенных в перечни нарушений обязательных требований, влекущих безусловное назначение административных наказаний.

Выдвинутые предложения целесообразно реализовать путем проведения комплексной модернизации КоАП РФ и 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».

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661.

2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079.

Поступила в редакцию 03.04.2016 г.