

## О НЕОБХОДИМОСТИ МОДЕРНИЗАЦИИ КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В УСЛОВИЯХ РАЗВИВАЮЩЕЙСЯ СИСТЕМЫ ОТНОШЕНИЙ ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

© 2017 Стахов Александр Иванович  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий отделом административно-правовых исследований  
Российский государственный университет правосудия  
117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69  
E-mail: elena-mikhaylovna@ya.ru

Раскрываются коллизии и правовые неопределенности процессуальных и материальных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, вызывающие необходимость его модернизации в условиях развивающейся системы отношений частной собственности. Выдвигается предложение организовать законотворческую работу по модернизации КоАП РФ, нацеленную на обеспечение гармонизации законодательства об административных правонарушениях с законодательством, регламентирующим порядок осуществления государственного контроля и надзора органами исполнительной власти, а также иными уполномоченными административно-публичными органами.

*Ключевые слова:* административная ответственность юридических лиц, административная ответственность индивидуальных предпринимателей, производство по делам об административных правонарушениях, обязательные требования, контрольно-надзорные органы исполнительной власти.

К необходимости модернизации Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) в условиях развивающейся системы отношений частной собственности в России подталкивают существующие коллизии и правовые неопределенности целой группы процессуальных норм КоАП РФ (в частности, ст. 4.1.1, примечание к ст. 28.1, ч. 3. ст. 26.2, 24.1, 28.5 КоАП), а также многочисленные бланкетные материальные нормы гл. 5-16 КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за нарушение разнообразных обязательных требований, выявляемых уполномоченными органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления в ходе осуществления проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые системно начиная с 2005 г. подвергаются в Российской Федерации административно-процедурной регламентации на основании Постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Следует подчеркнуть, что бланкетные нормы, предусмотренные в гл. 5-16 КоАП РФ, позволяют в правоприменительной деятельности административно-публичных и судебных органов конструировать многотысячные составы административных правонарушений за счет объективной стороны данного деяния, описанной в многочисленных подзаконных нормативных правовых актах, содержащих разнообразные условия, ограничения, запреты, обязанности, в совокупности образующие те или иные обязательные требования, например, «требования по обеспечению безопасности дорожного движения»<sup>1</sup>, «требования промышленной безопасности»<sup>2</sup>, «требования пожарной безопасности»<sup>3</sup>, «требования в области охраны окружающей среды (природоохранные требования)»<sup>4</sup>, «требования к условиям осуществления деятельности, связанной с оборотом наркотических и психотропных веществ»<sup>5</sup> и др.

В силу имеющейся законодательной конструкции данные нормы КоАП РФ отличаются чрезмерно высокой неопределенностью, которая, в свою очередь, создает благодатную почву для чрезмерного использования административного принуждения в отношении юридических лиц и ин-

индивидуальных предпринимателей, хотя на необходимость снижения которого указывает Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 25 февраля 2014 г. № 4-П.

Описанная ситуация усугубляется тем, что ст. 1.3, 1.3.1, 28.3 КоАП РФ наделяют административно-юрисдикционными полномочиями, связанными с осуществлением государственного контроля и надзора, неоправданно широкий круг субъектов (в частности, это должностные лица органов исполнительной власти, а также иных государственных органов, государственных учреждений, уполномоченных осуществлять государственный контроль (надзор), должностные лица органов местного самоуправления), для которых в КоАП РФ не устанавливаются какие-либо положения, обязывающие данных должностных лиц соответствовать очевидным квалификационным требованиям ни в части профессионального (юридического) образования, ни в части повышения квалификации или профессиональной переподготовки.

Примечательно, что факты неисполнения или ненадлежащего исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, выявленные в соответствии с административными контрольно-надзорными процедурами уполномоченными органами исполнительной власти, иными административно-публичными органами, могут служить основаниями привлечения к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и одновременно квалифицироваться как основания для применения к ним иных административно-принудительных мер. Контрольно-надзорные органы исполнительной власти чаще всего применяют такие иные административно-принудительные меры, как выдача разнообразных предписаний об устранении нарушений обязательных требований<sup>6</sup>, приостановление действия лицензии<sup>7</sup>, приостановление реализации товара<sup>8</sup>, принудительный отзыв продукции<sup>9</sup> и др. При этом если процедуры привлечения к административной ответственности достаточно детально регламентированы нормами КоАП РФ, то процедуры применения иных мер административного принуждения, связанные с нарушениями обязательных требований, до настоящего времени в России не регламентированы и не систематизированы, за исключением единичных сфер государственного контроля и надзора (например, сферы налогового контроля)<sup>10</sup>.

Вместе с тем результаты проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляемых в соответствии с административными контрольно-надзорными процедурами органами исполнительной власти, иными административно-публичными органами, признаются, согласно ч. 3. ст. 26.2 КоАП РФ, допустимыми в качестве доказательств по делам об административных правонарушениях, выявляемых в ходе таких проверок. При этом порядок оценки относимости и допустимости доказательств, собираемых в соответствии с административными контрольно-надзорными процедурами за рамками производства, регламентированного КоАП РФ, до настоящего времени законодателем не определен. Административные контрольно-надзорные процедуры сбора доказательств, допускаемых по делам об административных правонарушениях, разработаны законодателем наиболее полно лишь в отдельных сферах государственного контроля и надзора (например, в сфере антимонопольного контроля и надзора).

Отмечая низкий уровень систематизации и процедурной регламентации мер административного принуждения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в случаях выявления нарушений обязательных требований и подчеркивая сопряженное с чрезвычайно высоким уровнем неопределенности оснований применение данных мер, необходимо отметить, что в примечание к ст. 28.1 КоАП РФ введены ограничения по возбуждению дел об административных правонарушениях, выявляемых в ходе административных контрольно-надзорных процедур, которые, по сути, противоречат основным задачам производства по делам об административных правонарушениях, сформулированных в ст. 24.1 КоАП РФ, а также положениям ст. 28.5 КоАП РФ, которые системно нацеливают контрольно-надзорные органы на своевременное выяснение обстоятельств каждого дела об административных правонарушениях и на немедленное возбуждение дела об административном правонарушении в случае выявления данного деликта. В ч. 1 ст. 24.1 КоАП одной из основных задач производства по делам об административных правонарушениях признается полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела. В соответствии с данной задачей в ч. 1 ст. 28.5 КоАП устанавливается общее правило, согласно которому протокол об административном правонару-

шении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. Вместе с тем в примечании ст. 28.1 КоАП возможность возбуждения дела об административном правонарушении, обнаруженном в ходе проведения проверки при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, предоставляется после оформления акта о проведении такой проверки. Общий срок проведения такой проверки может составлять 20 рабочих дней в соответствии со ст. 13 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»<sup>11</sup>. Федеральными законами, регламентирующими отдельные сферы (отрасли) государственного контроля (надзора), устанавливаются иные, более длительные сроки проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (до 30 и более рабочих дней)<sup>11</sup>.

По мере развития отношений частной собственности в России в КоАП РФ сегодня закономерно сформировалась группа процессуальных норм, устанавливающих специальные правила назначения административных наказаний юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям (ст. 4.1 - 4.1.1 КоАП РФ), которые требуют их дальнейшего развития в гармонии с административными контрольно-надзорными процедурами. В частности, правила замены административного штрафа на предупреждение, предусмотренные ст. 4.1.1 КоАП РФ, не гармонизированы с процедурами выдачи и проверки исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных правил и поэтому страдают существенной правовой неопределенностью, которая в судебной практике усложняет разбирательство по данной категории дел, приводит к конкурирующим судебным решениям. До настоящего времени в КоАП РФ отсутствует институт деятельного раскаяния юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, гармонизированный с административными контрольно-надзорными процедурами, который позволил бы в большей степени индивидуализировать административную ответственность указанных лиц.

За защитой своих прав и законных интересов, связанных с административными контрольно-надзорными процедурами, проверяемые юридические лица, их руководители и иные должност-

ные лица, а также индивидуальные предприниматели и их представители обращаются в суд, используя нормы КоАП РФ, КАС РФ, АПК РФ. В итоге в судах общей юрисдикции и арбитражных судах образуются две категории административных дел, по сути, аналогичного содержания - дела об оспаривании предписаний об устранении нарушений обязательных требований и дела об административных правонарушениях, выявляемых в ходе осуществления государственного и муниципального контроля (надзора), по которым в силу изложенных выше коллизий и правовых неопределенностей КоАП РФ могут быть приняты конкурирующие, взаимоисключающие решения.

Следует также подчеркнуть, что в соответствии с процедурами, предусмотренными КоАП РФ, административно-публичный орган передает материалы дела об административном правонарушении судье и не признается обязательным участником судебного разбирательства по делу об административном правонарушении. При таком подходе судебный орган, по сути, подменяет орган исполнительной власти или иной административно-публичный орган по делу об административном правонарушении, выступает следующей, передаточной инстанцией административно-публичного органа, так как без участия данного органа применяет меры административного принуждения в отношении физического или юридического лица, которое совершило административное правонарушение, выявленное указанным органом. Представляется, что такого рода процедура судебного разбирательства по административному делу не соответствует конституционному принципу разделения властей и не обеспечивает надлежащий уровень реализации прав, свобод и законных интересов лиц в административно-правовой сфере.

В целях обеспечения надлежащей эффективности и результативности судебной реформы, проводимой в стране, а также своевременного встраивания КоАП РФ в развивающуюся систему отношений частной собственности предлагается организовать законотворческую работу по модернизации КоАП РФ, нацеленную на обеспечение гармонизации законодательства об административных правонарушениях с законодательством, регламентирующем порядок осуществления государственного контроля и надзора органами исполнительной власти, а также иными уполномоченными административно-публичными органами.

<sup>1</sup> О безопасности дорожного движения : федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ [с посл. изм. и доп.]. Ст. 11, 12, 15, 16, 18, 20 // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

<sup>2</sup> О промышленной безопасности опасных производственных объектов : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ : [с посл. изм. и доп.]. Ст. 2 // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

<sup>3</sup> О пожарной безопасности : федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ : [с посл. изм. и доп.] // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

<sup>4</sup> Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ : [с посл. изм. и доп.]. Ст. 1 // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>5</sup> О наркотических средствах и психотропных веществах : федер. закон от 8 янв. 1998 г. № 3-ФЗ : [с посл. изм. и доп.]. Ст. 10 // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

<sup>6</sup> См.: 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. Ст. 17; О защите конкуренции : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ. Ст. 23; О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ. Ст. 50; и др.

<sup>7</sup> См., например: О лицензировании отдельных видов деятельности : федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ : [с посл. изм. и доп.]. Ст. 20 // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

<sup>8</sup> См., например: О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ : [с посл. изм. и доп.]. Ст. 50 // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

<sup>9</sup> См.: О техническом регулировании : федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ : [с посл. изм. и доп.]. Ст. 40 // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

<sup>10</sup> См., например, гл. 14 Налогового кодекса РФ.

<sup>11</sup> См., например: О промышленной безопасности опасных производственных объектов. Ст. 16.

*Поступила в редакцию 06.12.2016 г.*