

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

КАРИЦКАЯ

Анастасия Андреевна

**ВЛИЯНИЕ РЕФОРМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРОЛЬНО-
НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ОСНОВАНИЯ И УСЛОВИЯ
ПРИВЛЕЧЕНИЯ КОНТРОЛИРУЕМЫХ ЛИЦ
К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Научная специальность 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Шевелева Наталья Александровна,
доктор юридических наук, профессор

Санкт-Петербург
2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|-----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 3 |
| ГЛАВА 1. СООТНОШЕНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ..... | 21 |
| Параграф 1. Контрольно-надзорная деятельность и правила ее осуществления в системе административно-правового регулирования..... | 21 |
| Параграф 2. Комплексное реформирование контрольно-надзорного регулирования и законодательства об административных правонарушениях..... | 50 |
| ГЛАВА 2. ВЛИЯНИЕ РЕФОРМЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ (МАТЕРИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)..... | 72 |
| Параграф 1. Нарушение обязательных требований как основание для привлечения контролируемых лиц к административной ответственности | 72 |
| Параграф 2. Эволюция правил назначения и исполнения административных наказаний в условиях реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности..... | 97 |
| ГЛАВА 3. ВЛИЯНИЕ РЕФОРМЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ (ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)..... | 116 |
| Параграф 1. Эволюция порядка возбуждения дела об административном правонарушении в условиях реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности..... | 116 |
| Параграф 2. Эволюция механизма профилактики административных правонарушений в условиях реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности..... | 140 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 163 |
| БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК..... | 168 |
| Нормативные и иные правовые акты..... | 168 |
| Решения Конституционного Суда Российской Федерации..... | 174 |
| Судебная практика..... | 178 |
| Литература и иные источники..... | 193 |

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Одним из наиболее значимых направлений административных реформ в России неизменно остается корректировка законодательства о контроле (надзоре), которое относится к числу ключевых средств властного воздействия на экономическую деятельность¹. В связи с этим государство на протяжении последних десятилетий предпринимает меры, нацеленные на прекращение избыточного регулирования и сокращение чрезмерного государственного вмешательства, в том числе путем модернизации контрольно-надзорной деятельности. Само по себе изменение правил осуществления контроля (надзора), отражающее курс на упорядочивание правового регулирования в данной сфере, вытекает из фундаментальных для отечественной правовой системы требований справедливости, соразмерности, обоснованности и согласованности правовых норм, которые образуют неперенные условия для поддержания взаимного доверия субъектов экономической деятельности и государства.

Названные цели нормативных преобразований, а также предметное единство соответствующих изменений правового регулирования позволяют рассматривать процесс последовательного совершенствования законодательства о контрольно-надзорной деятельности в качестве его реформы², в рамках которой принимались законодательные акты,

¹ См., в частности: Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 года № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства» // СЗ РФ. № 27. 06.07.1998. Ст. 3148; Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // СЗ РФ. 28.07.2003. № 30. Ст. 3046; Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 года № 12) // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/projects/selection/655/25930/> (дата обращения: 16.06.2024).

Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма, Инфра-М, 2011. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² При все условности самой категории «реформа», трудно поддающейся догматическому описанию, в ее содержании (применительно к административному праву) традиционно усматривают аспект, связанный с совершенствованием функций, форм и методов деятельности исполнительных органов власти. См.: *Административная реформа в России. Научно-практическое пособие* / Е.К. Волчинская, Н.А. Игнатюк, Н.М. Казанцев и др.; под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2006. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

направленные на определение порядка осуществления контроля (надзора) органами исполнительной власти. Последним на текущий момент этапом системного реформирования законодательства о контрольно-надзорной деятельности стало комплексное обновление контрольно-надзорного регулирования в 2020 году, которое выразилось в принятии двух базовых федеральных законов, призванных сформировать систему обязательных требований к экономической деятельности³ и определить порядок осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля⁴. В связи с этим реформа законодательства о контрольно-надзорной деятельности рассматривается в настоящей работе преимущественно как результат состоявшихся в связи с принятием Федерального закона об обязательных требованиях и Федерального закона о контроле (надзоре) системных перемен в соответствующей области административного регулирования. Вместе с тем, поскольку полноценное осмысление этого масштабного пересмотра контрольно-надзорного регулирования (в том числе с точки зрения его влияния на законодательство об административной ответственности) было бы невозможно при изолированном рассмотрении только действующих норм без учета предшествующего опыта регламентации контроля (надзора), в настоящей работе не были оставлены без внимания и положения ранее действовавшего законодательства, которое также отражало процесс реформирования контрольно-надзорной деятельности.

Несмотря на произошедшее в 2020 году обновление законодательства о контроле (надзоре) мотивы его совершенствования сохраняют актуальность для отечественной правовой системы⁵. Это, с одной стороны,

³ Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (часть I). Ст. 5006. Далее также – Федеральный закон об обязательных требованиях.

⁴ Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (часть I). Ст. 5007. Далее также – Федеральный закон о контроле (надзоре).

⁵ См. в подтверждение: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (подпункт 24 пункта 67), утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400 // СЗ РФ. 05.07.2021. № 27 (часть II). Ст. 5351; распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 года № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» // СЗ РФ. 01.01.2024. № 1 (часть IV). Ст. 285.

свидетельствует о том, что не все проблемы в области осуществления контроля (надзора) решены (к тому же законодательство, особенно контрольно-надзорное, должно совершенствоваться в соответствии с развитием общества и государства), и, с другой стороны, может рассматриваться как подтверждение недостаточности модернизации одних лишь правил проведения контрольных (надзорных) мероприятий для достижения целей административных реформ.

В свете изложенного реформирование законодательства о контрольно-надзорной деятельности необходимо рассматривать не только в контексте процесса модернизации системы норм, оценку соблюдения которых такая деятельность обеспечивает (техническое регулирование, обязательные требования⁶), но и во взаимосвязи с синхронными переменами в области законодательства об административной ответственности – действенного охранительного средства воздействия на общественные отношения⁷, в том числе на экономические. Обусловленный действующим законодательством характер административной ответственности, которая может наступить в связи с нарушением не только собственно административно-правовых норм, но и положений иной отраслевой принадлежности, подчеркивает, что она является универсальным инструментом обеспечения соблюдения правовых предписаний, причем такое ее значение, как отмечается в литературе, неизменно возрастает⁸. По состоянию и конкретным параметрам административно-деликтного регулирования можно определять уровень «административного давления»⁹ в целом¹⁰, чем, среди прочего, объясняется

⁶ См.: *Филатова А.В.* Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 3, 14.

⁷ *Серков П.П.* Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 10.

⁸ Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / А.М. Абакирова, М.А. Абдыраев, Г.А. Василевич и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Инфра-М, 2019. С. 282.

⁹ Данный термин, хотя и не носит определенного правового содержания, тем не менее используется в официальных аналитических документах для характеристики фактического и юридического положения субъектов экономической деятельности. См.: Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/> (дата обращения: 16.06.2024).

указание в концептуальных документах, сопровождающих подготовку проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, на то, что совершенствование законодательства в данной сфере невозможно осуществлять изолированно от регулирования контроля (надзора)¹¹. Справедливость этого подхода подтверждается исследованными в работе изменениями, которые уже были внесены в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹² в связи с реформой законодательства о контрольно-надзорной деятельности или должны быть внесены в будущем для его внутриотраслевого согласования с правовыми предписаниями о контроле (надзоре).

Следовательно, оценка достижения декларируемых целей административных реформ – дерегулирование и снижение нагрузки на субъектов экономической деятельности при сохранении уровня защищенности охраняемых ценностей (в частности, прав и свобод других лиц, безопасности и т.д.)¹³ – невозможна без системного анализа перемен, состоявшихся в сфере законодательства об административной ответственности под влиянием реформы контрольно-надзорной деятельности, тем более что как контроль (надзор), так и производство по делу об административном правонарушении позволяют осуществлять оценку соблюдения контролирующими лицами¹⁴ обязательных требований (статья 1 Федерального закона об обязательных требованиях).

¹⁰ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2019 / С.М. Плаксин, И.А. Абузярова и др.; М.: НИУ ВШЭ, 2020. С. 70.

¹¹ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (пункт 5.1.5) // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwIAY7khO7NAI9EL.pdf> (дата обращения: 16.06.2024). Далее также – Концепция нового КоАП Российской Федерации.

¹² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (часть 1). Ст. 1. Далее также – КоАП Российской Федерации.

¹³ Об этом направлении, нашедшем отражение в Федеральном законе о контроле (надзоре), и его конституционно-правовых предпосылках см.: *Спиридонов А.А.* Государственный и общественный контроль в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2023. С. 63–64 и др.

¹⁴ Здесь и далее в работе под контролирующими лицами понимаются субъекты (физические и юридические лица) в отношении которых возможно проведение оценки соблюдения обязательных требований в ходе контроля (надзора) и производства по делу об административном правонарушении.

Таким образом, проблемы влияния реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности, в том числе в аспекте внутренней согласованности соответствующих норм, очевидно, нуждаются в доктринальном осмыслении, обеспечивающем адекватный правовой анализ положений, которые уже появились в КоАП Российской Федерации или могут потенциально быть закреплены в этом Кодексе в связи с совершенствованием порядка осуществления контроля (надзора). Однако изучение соответствующих положений административно-деликтного регулирования, необходимое для выяснения их эффективности и состоятельности с точки зрения достижения указанных ранее целей административных реформ, не проводилось.

Степень разработанности темы исследования. Контрольно-надзорную деятельность и проблемы, связанные с реформированием ее правил, трудно назвать лишенными внимания административистов: им посвящено немало фундаментальных научных трудов и тематических юридических публикаций, одна лишь систематизация которых может составить самостоятельную исследовательскую задачу. Вместе с тем большинство работ по данной теме появилось до реформы 2020 года (ее результаты, бесспорно, требуют самостоятельного изучения), и в них, следовательно, не учтено актуальное состояние нормативного регулирования в рассматриваемой области.

Что касается административной ответственности, то необходимый уровень доктринальной разработки обеспечивается практически любому вопросу в данной сфере. Тем не менее проблема влияния законодательства о контроле (надзоре) на административно-деликтное регулирование в науке административного права обстоятельно не исследована. Хотя в доктрине и представлены отдельные работы, в которых затрагиваются некоторые аспекты взаимосвязи контрольно-надзорной деятельности и административно-деликтного производства (например, в части конкуренции контроля (надзора) и административного расследования), вопросы влияния

реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на законодательство об административных правонарушениях, соотношения соответствующих видов производств (контрольно-надзорного и административно-деликтного), в том числе в части их положения в системе государственных управленческих мер, эволюции оснований и условий привлечения к административной ответственности в свете названной реформы в литературе, по существу, не исследовались или исследовались недостаточно подробно. Более того, остаются без необходимого анализа закрепленные в КоАП Российской Федерации в связи с реформированием законодательства о контрольно-надзорной деятельности конкретные положения, которые нуждаются в изучении (в том числе с учетом обширной правоприменительной практики) с точки зрения их правового качества и согласованности с иными административно-правовыми принципами и нормами.

Настоящее исследование направлено на восполнение обозначенного пробела в доктрине административного права.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с привлечением контролируемых лиц к административной ответственности на основании правил, закрепленных в КоАП Российской Федерации с учетом реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности. Предметом исследования, соответственно, являются положения административного законодательства (о контроле (надзоре) и об административных правонарушениях) и их интерпретация, отраженная в судебных актах, принятых Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, иными судами, а также в разъяснениях уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Цели и задачи исследования. Цель настоящего диссертационного исследования состоит в изучении предпосылок и правового выражения влияния реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной

ответственности. Для достижения этой цели было необходимо решить следующие задачи:

- установить соотношение контрольно-надзорного производства с производством по делу об административном правонарушении;
- выделить этапы последовательного исторического развития законодательства об административной ответственности в контексте реформирования законодательства о контрольно-надзорной деятельности;
- сформировать представление о нарушении обязательных требований как основании для привлечения к административной ответственности;
- соотнести изменения правил назначения и исполнения административных наказаний за административные правонарушения, совершенные контролируруемыми лицами, с развитием законодательства о контроле (надзоре);
- определить сущность актуальной модели возбуждения дела об административном правонарушении, выражающемся в нарушении (несоблюдении) обязательных требований, оценка которых также осуществляется в рамках контроля (надзора);
- оценить закрепленные в КоАП Российской Федерации правила превенции административных правонарушений и определить перспективы их развития в контексте современной системы специальных мер профилактики нарушений обязательных требований;
- выявить положения законодательства об административной ответственности, обеспечивающие улучшение положения привлекаемых к административной ответственности контролируемых лиц, в отдельных зарубежных государствах.

Методология и методы исследования были обусловлены целью и задачами диссертационного исследования. В работе, соответственно, использовались следующие методы:

- методы анализа и синтеза, без которых было бы невозможно формулирование выводов исследования;

– методы индукции и дедукции, которые позволили на основании изучения конкретных примеров из практики сформировать общее представление о реальной модели административно-правового регулирования и определить возможные пути ее развития;

– эмпирический метод, применение которого было особенно важным для настоящего исследования, в котором конкретные положения нормативного регулирования изучались, среди прочего, с учетом их правоприменительной реализации, что позволило предметно определять особенности и дефекты анализируемых правовых норм;

– исторический метод, обеспечивший изучение последовательного развития законодательства о контроле (надзоре) и об административных правонарушениях;

– догматический метод, применение которого было необходимо для оценки содержания и выявления смысла положений законодательства и доктринальных понятий.

Нормативная и эмпирическая основы исследования представлены федеральными нормативными правовыми актами (законами и подзаконными актами) и их проектами, а также судебными решениями Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов и судов общей юрисдикции (как правило, кассационной инстанции).

В части анализа нормативных правовых актов основное внимание было посвящено трем ключевым федеральным законам (приняты в 2001, 2008 и 2020 годах), определявшим общие правила осуществления контроля (надзора), а также положениям КоАП Российской Федерации и федеральных законов, которыми он изменялся и дополнялся в период с 2005 года по 2022 год.

С учетом того, что в рамках исследования внимание уделялось преимущественно современному правовому регулированию, для решения задач настоящей работы использовались, как правило, судебные акты, принятые за время действия Федерального закона о контроле (надзоре), т.е. в

период с 2021 год по 2024 год; для оценки ранее действовавшего законодательства привлекались правоприменительные материалы предшествующего периода. При этом приоритет отдавался анализу практики судов как можно более высокого уровня (Верховного Суда Российской Федерации, кассационных судов общей юрисдикции, арбитражных судов округов), что позволило выявить доминирующие в правоприменении подходы. Всего изучено более 130 судебных актов, большинство из них принято в порядке арбитражного судопроизводства, что объясняется сущностью проверяемых в рамках контроля (надзора) и привлечения к административной ответственности обязательных требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Теоретическая основа диссертации представлена работами И.Е. Андреевского, Д.Н. Бахраха, В.П. Беляева, С.Н. Братуся, Н.Д. Бут, А.Ф. Васильевой, Н.В. Витрука, И.А. Галагана, В.М. Горшенева, К.В. Давыдова, А.А. Джагаряна, Е.А. Дмитриковой, Б.В. Дрейшева, М.И. Еропкина, А.Б. Зеленцова, С.М. Зубарева, С.М. Зырянова, А.И. Каплунова, А.В. Кирина, С.Д. Князева, П.И. Кононова, М.Н. Кудилинского, В.Н. Кудрявцева, Б.М. Лазарева, О.Э. Лейста, И.В. Максимова, Н.С. Малейна, А.В. Мартынова, Л.А. Мицкевич, А.Ф. Ноздрачева, И.А. Пановой, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, П.П. Серкова, Л.Н. Сморгчковой, В.Д. Сорокина, А.А. Спиридонова, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, М.С. Студеникиной, И.Т. Тарасова, Ю.А. Тихомирова, Д.С. Фесько, И.Б. Шахова, А.П. Шергина, О.А. Ястребова и др.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем: проанализировано влияние, оказанное реформой законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности, благодаря чему была доктринально обоснована модель согласованного осуществления контроля (надзора) и производства по делам об административных

правонарушениях, которая подлежит учету в административно-правовом регулировании; выявлены проблемы современного административно-деликтного законодательства, возникшие в связи с появлением в нем норм, направленных на улучшение положения контролируемых лиц (отраслевая несогласованность правил назначения и исполнения административных наказаний, несовершенство порядка возбуждения дел об административных правонарушениях в отношении контролируемых лиц); определены потенциальные направления для совершенствования правил привлечения контролируемых лиц к административной ответственности (отказ от предусмотренных законодательством об административных правонарушениях механизмов предотвращения административных правонарушений, совершаемых контролируемыми лицами, в пользу профилактических мер, предусмотренных законодательством о контрольно-надзорной деятельности).

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования предопределяется его темой, в рамках которой были рассмотрены как доктринальные, так и прикладные вопросы соотношения контроля (надзора) и производства по делам об административных правонарушениях. Соответственно, значимость проведенного в диссертации изучения влияния реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности продиктована обоснованием необходимости согласованного реформирования законодательства о контрольно-надзорной деятельности и об административных правонарушениях, определением актуальных проблем в изменявшемся под влиянием контрольно-надзорного регулирования законодательстве об административных правонарушениях, выявлением потенциальных вариантов разрешения этих проблем.

Результаты исследования, которое позволило выявить ряд недостатков в системе действующего правового регулирования контроля (надзора) и производства по делам об административных правонарушениях, могут быть

использованы для совершенствования соответствующих отраслей законодательства, формирования правоприменительных подходов к интерпретации правил, определяющих порядок контрольно-надзорного и административно-деликтного производств. При этом востребованность проведенного теоретического осмысления накопившихся дефектов в правовом регулировании контроля (надзора) и административной ответственности обуславливается запланированной комплексной реформой законодательства об административных правонарушениях, в ходе которой указанные дефекты могут быть устранены.

Кроме того, представленные в работе аргументы и выводы могут быть использованы для дальнейших исследований в области административного права, в том числе в части изучения теории контрольной деятельности государства, специфических видов контроля (надзора), развития законодательства об административных правонарушениях, а также при разработке учебной литературы.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Достоверность результатов диссертационного исследования обеспечивается выбором пригодных методов, изучением соотносящихся с объектом исследования нормативных и правоприменительных материалов с использованием надлежащих информационных ресурсов и справочных баз, а также необходимой апробацией результатов работы.

Ключевые положения диссертации были обсуждены на заседании кафедры административного и финансового права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (16 мая 2024 года). Отдельные выводы данного исследования прошли научную экспертизу в рамках реализации научного проекта № 23–28–01756, поддержанного Российским научным фондом по результатам конкурса «Проведение фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований малыми отдельными научными группами» (2022 год).

Основные положения и выводы диссертационного исследования отражены в четырех публикациях в научных журналах, рекомендованных

Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Отдельные положения диссертационного исследования прошли апробацию в рамках научных конференций:

1. XXVIII Международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (15 апреля 2021 года);

2. II Международная научно-практическая конференция «Управление через право» Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации на тему «Разрешительная деятельность в механизме государственного управления» (2 марта 2022 года);

3. V Летняя школа административного права Санкт-Петербургского государственного университета «Государственный контроль и надзор» (22–24 июня 2023 года);

4. XXIV Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и XXIV Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова на тему «Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы» (21–24 ноября 2023 года).

Структура диссертации представлена введением, тремя главами, которые объединяют шесть параграфов, заключением и библиографическим списком.

Основные научные результаты:

1. Проведено исследование правовой природы контрольно-надзорной деятельности, в том числе с точки зрения ее конституционных основ, которое позволило заключить, что Федеральным законом о контроле (надзоре) была сформирована новая модель осуществления контроля (надзора), опирающаяся на конституционные принципы соразмерности властного

вмешательства в экономическую деятельность, поддержания доверия к закону и действиям государства¹⁵.

2. Обоснована нормативная взаимосвязь контрольно-надзорной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях, в силу которой регулирование данных видов административного процесса должно осуществляться системно и согласованно, поскольку в противном случае не будут достигнуты цели административных реформ, заключающиеся в оптимизации государственного вмешательства в экономическую деятельность¹⁶. В частности, должна на нормативном и правоприменительном уровнях обеспечиваться последовательность применения указанных мер вмешательства в деятельность контролируемых лиц путем определения правил возбуждения дел об административных правонарушениях в их отношении: административно-деликтное производство должно строго следовать за осуществлением контроля (надзора), что предлагается называть «субординацией» производства по делам об административных правонарушениях по отношению к контрольно-надзорному производству¹⁷.

3. Выявлена внутриотраслевая несогласованность законодательства об административных правонарушениях (в части правил назначения и исполнения административных наказаний) с законодательством о контроле (надзоре) в части использования в КоАП Российской Федерации понятия «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль»¹⁸.

4. Констатируется необходимость обеспечить приоритет предусмотренных законодательством о контроле (надзоре) профилактических мер воздействия на контролируемых лиц по отношению к административно-деликтным мерам предотвращения административных

¹⁵ *Карицкая А.А.* Законодательство о контрольно-надзорной деятельности в судебно-конституционном измерении // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 3. С. 21, 23, 25.

¹⁶ *Она же.* Институт возбуждения дела об административном правонарушении в свете реформы контроля (надзора) // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2023. № 4. С. 135–136.

¹⁷ Там же. С. 140, 147, 150, 152.

¹⁸ *Карицкая А.А.* Правила назначения и уплаты административных штрафов: актуальные проблемы в конституционно-правовом контексте // Журнал конституционного правосудия. 2024. № 2 (96). С. 23.

правонарушений, предусмотренным КоАП Российской Федерации (внесение контролируемым лицам представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения)¹⁹. С учетом выявленных нормативных и правоприменительных дефектов порядка внесения такого представления обосновано предложение отказаться от применения этой меры для профилактики нарушений контролируемыми лицами²⁰.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Реформа законодательства о контрольно-надзорной деятельности, основанная на конституционных принципах соразмерности властного вмешательства в экономическую деятельность, поддержания доверия к закону и действиям государства, повлияла на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности. Это влияние было предопределено нормативной взаимосвязью контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях, которые являются самостоятельными формами осуществления контрольной функции государства, реализуются преимущественно органами исполнительной власти, проводятся в сходном процессуальном порядке и предполагают властное разрешение административно-правового спора относительно наличия или отсутствия нарушения обязательных требований контролируемым лицом. Обусловленное данной взаимосвязью согласованное регулирование названных видов административного процесса имеет в своей основе конституционные требования справедливости, соразмерности, обоснованности, определенности правовых норм и является необходимым для достижения цели административных реформ, заключающейся в оптимизации государственного вмешательства в экономическую деятельность.

¹⁹ *Карицкая А.А.* Дефекты механизма профилактики административных правонарушений в контексте реформы контрольно-надзорной деятельности // Журнал российского права. 2024. Т. 28. № 7. С. 158.

²⁰ Там же. С. 157, 159.

2. Влияние реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности проявилось в введении для них специальных правил назначения и исполнения административных наказаний, ограничений на возбуждение дела об административном правонарушении, выразившемся в несоблюдении обязательных требований. Однако несмотря на последовательную реализацию в ходе реформирования законодательства о контрольно-надзорной деятельности модели административно-правовой политики, направленной на улучшение положения контролируемых лиц, законодатель ограничился лишь точечными корректировками законодательства об административных правонарушениях и не сформировал систему норм, которая бы обеспечивала однозначное применение соответствующих положений КоАП Российской Федерации и их внутриотраслевую согласованность с законодательством о контроле (надзоре).

3. В результате реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности в российском правовом регулировании неразрешенным остался вопрос о допустимости параллельной (и при этом потенциально противоречивой) оценки нарушения обязательных требований по результатам контроля (надзора) и в рамках привлечения контролируемого лица к административной ответственности. Базовые принципы административно-правового регулирования позволяют признать, что одно и то же деяние контролируемого лица, выразившееся с точки зрения объективных признаков в нарушении (несоблюдении, неисполнении) обязательных требований, по общему правилу, должно влечь как применение мер, предусмотренных контрольно-надзорным регулированием (например, выдача предписания), так и привлечение контролируемого лица к административной ответственности (по крайней мере применительно к формальным составам административных правонарушений), если отсутствуют иные обстоятельства, исключаящие производство по соответствующему делу. Равным образом констатация отсутствия нарушения

(несоблюдения, неисполнения) обязательных требований в рамках одного производства должна, как правило, исключать реализацию административных мер в рамках другого производства.

4. Реформа законодательства о контрольно-надзорной деятельности не разрешила окончательно проблему процессуального согласования конкурирующих между собой контрольно-надзорного и административно-деликтного производств, в результате чего правоприменительные органы сохраняют возможность легально обойти достаточно жесткие ограничения, введенные законодательством о контроле (надзоре) для оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, путем возбуждения в отношении контролируемого лица дела об административном правонарушении. Однако правила подобного согласования названных административных производств – несмотря на их самостоятельный статус в системе административной деятельности – являются необходимыми для обеспечения правовой определенности и достижения объявленной государством цели сокращения административного вмешательства в экономическую деятельность.

Последовательное развитие положений КоАП Российской Федерации, определяющих правила возбуждения дел об административных правонарушениях, позволяет говорить о формировании нормативной модели субординации административно-деликтного производства по отношению к контрольно-надзорному производству посредством ограничения поводов для возбуждения дел об административных правонарушениях, выражающихся в несоблюдении обязательных требований. Последствием системной реализации такой модели является обеспечение механизма, при котором привлечение к административной ответственности как административно-процессуальное производство, в рамках которого применяются меры административного принуждения, должно строго следовать за проведением проверочных мероприятий, не опережая их.

5. Реформа законодательства о контрольно-надзорной деятельности, основанная на идее о приоритете предотвращения нарушений обязательных

требований, а не наказания за их совершение, заложила основу для закрепления в КоАП Российской Федерации специальных правил назначения и исполнения административных наказаний за правонарушения, выявленные в ходе осуществления контроля (надзора): обязательная при определенных условиях замена административного штрафа, назначенного контролируруемому лицу, на предупреждение; возможность назначения одного административного наказания за несколько одинаковых административных правонарушений, выявленных в ходе одного контрольного (надзорного) мероприятия; возможность уплаты административного штрафа, назначенного за административное правонарушение, выявленное в указанном порядке, в половинном размере.

Однако соответствующие правила не были в полной степени согласованы с системой современного законодательства о контрольно-надзорной деятельности, а также с иными положениями КоАП Российской Федерации, поскольку содержали нормативно неопределенное понятие «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль», что породило сложности для установления круга субъектов, к которым названные правила должны применяться. Эта неопределенность, усиленная разноречивой правоприменительной практикой, в которой различающимся образом воспринимается указанное понятие, должна быть устранена (например, путем нормативной конкретизации содержания названного понятия для целей применения административно-деликтного законодательства), поскольку в противном случае возникают риски произвольного привлечения к административной ответственности. При этом характер внесенных в административно-деликтное регулирование изменений позволяет говорить о конституционной необходимости универсализации сферы действия некоторых новелл (например, правила о замене административного штрафа на предупреждение) и их распространения на иных (помимо контролируемых лиц) субъектов, привлекаемых к административной ответственности.

6. Реформа контрольно-надзорной деятельности заложила основу для отказа от предусмотренного КоАП Российской Федерации механизма предотвращения административных правонарушений путем внесения контролируемым лицам представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения. В существующем порядке внесения такого представления обнаруживаются системные дефекты, которые заключаются, среди прочего, в отсутствии нормативных критериев для определения круга лиц, которым такое представление может вноситься, требований к содержанию, порядку и процессуальным условиям внесения представления. В связи с этим с учетом обоснованной в работе модели субординации производства по делам об административных правонарушениях по отношению к контрольно-надзорному производству и в целях предотвращения необоснованного и чрезмерного государственного принуждения предлагается исключить возможность внесения контролируемым лицам представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, и предусмотреть необходимость отражения обстоятельств, которые привели к нарушению обязательных требований, в предписании, выдаваемом по итогам контрольно-надзорных мероприятий.

ГЛАВА 1. СООТНОШЕНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Параграф 1. Контрольно-надзорная деятельность и правила ее осуществления в системе административно-правового регулирования

Конституция Российской Федерации²¹ гарантирует в качестве основ конституционного строя традиционные для современного конституционного правопорядка единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, признает и защищает собственность (в том числе частную) – цивилизованную основу и выражение свободы человека²², а среди конституционных прав и свобод прямо закрепляет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статьи 8, 34 и 35) и подразумевает вытекающую из этих положений свободу договора²³. Подобная конституционная модель рыночной экономики, получившая широкое закрепление в конституционных актах многих государств²⁴, нередко воспринимается (в своем самом упрощенном варианте) как основание для полного отказа государству в возможности вмешиваться в «свободные» экономические отношения и влиять на них: в

²¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.06.2024). Далее также – Основной закон.

²² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2008 года № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева» // СЗ РФ. 28.07.2008. № 30 (часть 2). Ст. 3695.

²³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 февраля 1999 года № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года «О банках и банковской деятельности» в связи с жалобами граждан О.Ю. Веселяшкиной, А.Ю. Веселяшкина и Н.П. Лазаренко» // СЗ РФ. 08.03.1999. № 10. Ст. 1254.

²⁴ О соответствующих положениях в конституционном регулировании в зарубежных странах см.: Якимова Е.М. Концепция свободы предпринимательской деятельности как элемент экономической основы конституционного строя в России и в мире: поиск оптимального решения // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 1. С. 47–51.

литературе отмечают, что концепция *laissez-faire* приобрела во многом характер доминирующей установки применительно к вопросу о вовлечении государства в регулирование экономических процессов²⁵. В российской правовой системе такой подход некоторыми исследователями связывается с ложным впечатлением, возникшим после перехода от командной экономики к экономической свободе и конкуренции²⁶.

Между тем конституционный статус Российской Федерации как правового и социального государства, обязанностью которого являются признание, соблюдение и защита прав и свобод, предполагает создание системы государственного регулирования, в равной степени обеспечивающей как реализацию провозглашенной Основным законом свободы экономической деятельности, так и соблюдение субъектами этой деятельности обязательных условий ее осуществления, вводимых для обеспечения сохранности конституционно значимых ценностей, устойчивого экономического роста страны при неуклонном соблюдении баланса прав и обязанностей всех участников соответствующих отношений, что вытекает из Конституции Российской Федерации (прежде всего из ее статей 1, 7, 8 (часть 1), 34, 35 (части 1 и 2), 45 (часть 1), 55 (часть 3) и 75¹). Соответственно, едва ли есть основания рассматривать приведенные предписания российского Основного закона в качестве своеобразной «охранной грамоты», блокирующей воздействие публичной власти на экономическую деятельность, которое реализуется, в частности, посредством государственного регулирования отраслей экономики и осуществления

²⁵ *Blanc F.O.M.* From chasing violations to managing risks: origins, challenges and evolutions in regulatory inspections: doctoral thesis. Leiden University, 2016. P. 112. URL: <https://hdl.handle.net/1887/44710> (дата обращения: 16.06.2024); *Плотникова И.Н.* Генезис теоретических представлений и правовых основ экономической свободы личности // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 6. С. 31–47.

²⁶ При этом отмечается, что впоследствии основным стал более рациональный взгляд о необходимости сосуществования свободного рынка и государственного регулирования. См.: *Студеникина М.С.* Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами / Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений / Академический правовой университет при Институте государства и права Российской академии наук; отв. ред. И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманева. М., 2001. С. 41.

соответствующего контроля²⁷. Системное восприятие действующего конституционного и законодательного регулирования предопределяет необходимость осуществления данных мер со стороны государства с тем, чтобы получили защиту права человека и гражданина, были исполнены конституционные обязанности и гарантированы устойчивый экономический рост и экономическая солидарность. Важен при этом баланс, поскольку надлежащему экономическому порядку в конституционном государстве в равной мере вредят как безграничная свобода, так и безграничный государственный патернализм²⁸, ставящий непосредственное обеспечение материального производства в обязанность публичной власти²⁹.

Возложение на государство статуса основного субъекта воздействия на экономические отношения (а также ключевого субъекта самих этих отношений) было характерно для советской административно-правовой системы управления производством благ, которая именно с деятельностью государственных органов связывала планирование, регулирование, общее руководство в экономической сфере³⁰. Однако в рамках актуальной конституционной концепции государственной управленческой деятельности осуществление хозяйственных процессов связано с функционированием самостоятельных экономически активных субъектов, которые, действуя прежде всего в своем интересе, обеспечивают одновременно и вклад в общее благо³¹.

Изложенное, впрочем, не означает, что государство пребывает в статусе пассивного наблюдателя за экономическими процессами. Напротив,

²⁷ Дмитрикова Е.А., Карицкая А.А., Трофимов А.А. Конституционные основы разграничения контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях // Закон. 2023. № 5. С. 188.

²⁸ О вытекающих из конституционных принципов государственного регулирования экономики пределах осуществления прав предпринимателей и пределах государственного вмешательства в эту сферу, которые составляют конституционный экономический порядок, см., в частности: Гаджиев Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации (опыт сравнительного исследования). М.: Манускрипт, 1995.

²⁹ Об этой позиции см.: Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М.: Юрист, 2001. С. 140.

³⁰ Советское административное право. Формы и методы государственного управления / ред. кол.: Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев и др. М.: Юридическая литература, 1977. С. 21.

³¹ Конституционная экономика / отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010. С. 96.

оно призвано обеспечивать надлежащее функционирование свободной экономики и охрану иных ценностей посредством ограничения экономической свободы в пользу защиты прав и свобод других лиц (например, путем введения технических стандартов), принятия мер для поддержания конкуренции, производственной и технической безопасности и т.д. Задача публичной власти, соответственно, состоит в создании, в том числе административно-правовыми средствами, условий для согласования реализации экономических прав и свобод с иными конституционно значимыми ценностями³², что корреспондирует идее о трансформации роли государства, выполняющего наряду с охранительными функциями также и функции активной поддержки деятельности в экономической сфере³³. Не случайно и Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивает, что к обязанностям государства относится правовое регулирование экономической деятельности, направленное на создание максимально благоприятных условий для развития экономических отношений, для чего должна создаваться система мер защиты прав как субъектов указанной деятельности, так и иных лиц³⁴.

Решая обозначенную задачу, государство, с одной стороны, предъявляет к субъектам экономической деятельности конкретные требования и, с другой стороны, устанавливает механизм контроля соблюдения этих требований. Этим, соответственно, продиктовано закрепление в законодательстве специальных правил, определяющих сами требования к экономической деятельности (т.н. «обязательные требования»)

³² Как отмечает Р. Штобер, «хозяйственный надзор» государства, т.е. его деятельность, направленная на обеспечение соблюдения требований к хозяйственной деятельности, является средством «совершенствования экономической свободы в интересах общего блага». См.: *Штобер Р.* Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / пер. с нем. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 243.

³³ *Cassese S.* New paths for administrative law: a manifesto // *International Journal of Constitutional Law*. 2012. Volume 10. Issue 3. P. 604.

³⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 января 2018 года № 10-О «По жалобе граждан Лебедик Зои Олеговны, Мельникова Дмитрия Алексеевича и Шатшнайдера Владимира Ивановича на нарушение их конституционных прав статьями 2 и 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и пунктом 4 Указа Президента Российской Федерации «О свободе торговли». Здесь и далее определения Конституционного Суда Российской Федерации приводятся с использованием СПС «КонсультантПлюс».

и порядок их оценки уполномоченными органами власти, реализующими в экономической сфере общую контрольную функцию государства³⁵.

Традиционно среди функций публичной власти в литературе называют политическую, экономическую, защитную функции, функцию поддержания общественного порядка³⁶. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно говорил также о социальной, правоохранительной и других функциях, которые осуществляются Российской Федерацией как государством и органами публичной власти³⁷. Выделение же контроля, который в доктрине определяют как средство обеспечения законности, форму осуществления управленческой функции, институт, правомочие и т.д.³⁸, в качестве самостоятельной функции государства может выглядеть небесспорным, тем более что некоторые исследователи называют его хотя и необходимой, но при этом «вторичной и вспомогательной» функцией³⁹.

Между тем особенности контрольной деятельности, которая носит публично-правовой, властно-обязывающий характер⁴⁰ и воплощается в корректирующем, профилактическом и охранительном воздействии государства на общественные отношения⁴¹, позволяют констатировать, что наряду с традиционно выделяемыми функциями государство осуществляет также самостоятельную единую контрольную функцию, имеющую

³⁵ Дмитрикова Е.А., Карицкая А.А., Трофимов А.А. Обзор научных исследований, посвященных контрольно-надзорной деятельности в России и Китае // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2023. № 4. С. 86.

³⁶ Бредихин А.Л. О функциях государства // История государства и права. 2013. № 22. С. 17–20.

³⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 января 2018 года № 1-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 81¹ и пункта 3¹ части второй статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Синклит» // СЗ РФ. 22.01.2018. № 4. Ст. 685; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2004 года № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.Д. Егорова и Н.В. Чуева» // СЗ РФ. 26.07.2004. № 30. Ст. 3214.

³⁸ Административная реформа в России. Научно-практическое пособие. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁹ Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; «Анkil», 2012. Доступ из СПС «Гарант»; Контроль в современной России: вопросы теории и практика правового регулирования: монография / В.П. Беляев, О.В. Брежнев и др. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 25.

⁴⁰ Мельников Н.В. К вопросу о необходимости конституционного закрепления контрольной власти в России // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 4. С. 18.

⁴¹ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987. С. 33–35.

конституционно-правовую природу, производную по смыслу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации от регулирующего воздействия государства на общественные отношения⁴². На конституционную природу общей контрольной функции государства указывает и текст Основного закона, который говорит о бюджетном (статья 101, часть 5), парламентском (статья 103¹) и конституционном (статья 125, часть 1) видах контроля, а также предусматривает осуществление контроля за соблюдением федеральных законов (статья 71, пункт «а») и реализацией государственных полномочий, делегированных органам местного самоуправления (статья 132, часть 2).

Следовательно, хотя контрольная функция не находит систематизированного и обобщенного закрепления в тексте Конституции Российской Федерации, она, будучи неотъемлемым элементом государственного управления⁴³, представляет собой, по справедливому замечанию исследователей, непреходящую составляющую системы публичной власти⁴⁴ и вытекает из самой ее сути⁴⁵. Осуществление власти в государстве неизменно ассоциируется с управлением, и едва ли требует дополнительного обоснования то, что управленческая деятельность публичной власти находит свое отражение в функционале всех соответствующих органов. Данная деятельность, в свою очередь, предполагает необходимость оценки того, как соответствующие публично-властные решения исполняются, и согласуется ли поведение субъектов права с установленными в нормативной или индивидуально-обязывающей форме правилами поведения, т.е. необходимость контроля⁴⁶. Контроль, как подчеркивал Б.М. Лазарев,

⁴² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2008 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова» // СЗ РФ. 04.08.2008. № 31. Ст. 3763.

⁴³ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Указ. соч. С. 29.

⁴⁴ Джагарян А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. М.: Формула права, 2008. С. 20–22.

⁴⁵ Данышина Н.А. К вопросу о контрольной власти // Административное и муниципальное право. 2008. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁶ Джагарян А.А. Указ. соч. С. 16.

представляет собой управленческую функцию, предназначенную для обнаружения и оценки соответствия или несоответствия фактического состояния и деятельности управляемых объектов заданному им состоянию, а также для устранения выявленных отклонений от такого состояния⁴⁷.

Контрольная функция, проявляющаяся в общем виде в деятельности всех государственных органов⁴⁸, применительно к экономическим отношениям наиболее полным образом раскрывается в деятельности исполнительной власти, которая выстроена в пригодной для системного осуществления контроля «вертикальной»⁴⁹ иерархической системе и располагает необходимыми ресурсами (организационными, информационными и т.д.). Основная часть управленческих функций осуществляется именно в деятельности исполнительной власти⁵⁰, которая, как отмечают в литературе, без осуществления систематического государственного контроля не сможет выполнить свое предназначение⁵¹. С исполнительной властью связывали контроль и дореволюционные правоведы, которые видели в т.н. «полицейской деятельности государства» осуществление исполнительной властью «наблюдения» за частными субъектами для создания условий безопасности и благосостояния и принятия необходимых для этого мер⁵².

Исполнительные органы осуществляют «контрольную власть» (в том числе в экономической сфере) в разных формах, одной из которых является специфическая контрольно-надзорная деятельность⁵³. Актуальное

⁴⁷ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература. 1972. С. 38.

⁴⁸ Савенко О.Е. Контрольная функция государственных органов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9.

⁴⁹ Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М.: КОНТРАКТ, 2023. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁰ Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиции теории систем. М.: Норма, Инфра-М., 2021. С. 200–202; Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект: монография / С.Г. Нистратов, А.А. Редько. М.: Норма; Инфра-М, 2022. С. 73.

⁵¹ Гурин А.И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 11.

⁵² Андреевский И.Е. Полицейское право / Российское полицейское (административное право): конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1999. С. 49.

⁵³ Мартынов А.В. Контрольная власть в России: понятие, формы и юридическое значение // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2009. № 3. С. 209.

нормативное правовое регулирование связывает деятельность органов исполнительной власти с контролем (налоговым, антимонопольным, пограничным, лицензионным и др.) и надзором (в области строительства, деятельности некоммерческих организаций, атомной энергии и др.) во множестве сфер, настолько различающихся, что только на основании перечисления всех формально закрепленных видов контроля и надзора определить единое правовое содержание такой деятельности затруднительно. Более того, термины «контроль» и «надзор» нередко используются как имеющие одно значение, которое при этом не позволяет однозначно установить, какую именно деятельность осуществляет соответствующий орган. Например, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования в установленных пределах осуществляет полномочия по федеральному государственному *лесному контролю (надзору)*, который в Лесном кодексе Российской Федерации (часть 1 статьи 96) сокращенно именуется «государственный *надзор*»⁵⁴; кроме того, данный орган уполномочен на осуществление федерального государственного *экологического контроля (надзора)*, для которого используется сокращение «государственный экологический *контроль*»⁵⁵. Вместе с тем, помимо терминологических расхождений в нормативном регулировании⁵⁶, употребление понятий «контроль» и «надзор» остается весьма разноречивым и в доктрине (специалисты, анализируя проблемы контрольно-надзорной деятельности, говорят как об «административном надзоре»⁵⁷, так и о «государственном контроле»⁵⁸), что препятствует однозначному восприятию

⁵⁴ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ // СЗ РФ. 11.12.2006. № 50. Ст. 5278.

⁵⁵ Пункт 1 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 года № 1096) // СЗ РФ. 12.07.2021. № 28 (часть I). Ст. 5526.

⁵⁶ О противоречиях, аналогичных описанным, но применительно к сфере банковской деятельности см.: Курдюмов М.Д. О проблеме соотношения терминов «контроль» и «надзор» на примере властной деятельности по обеспечению конкуренции в банковской сфере // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 23–26.

⁵⁷ Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010.

⁵⁸ Осляков В.Г. Государственный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности (правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

сущности этих видов деятельности и обязывает к расстановке некоторых акцентов и уточнений.

Проблема определения и разграничения контроля и надзора (или, как он именовался раньше, ревизии) ставилась еще в дореволюционной юридической науке⁵⁹; ее не обошло стороной и внимательное к сравнению и сопоставлению понятий советское правоведение⁶⁰. Однако к настоящему времени в этом вопросе ни в литературе, ни в нормативном регулировании не сформировалось значимого единства позиций, которое бы образовало уверенную концептуальную основу: ученые разделяют⁶¹, объединяют⁶² или отождествляют⁶³ контроль и надзор по тем или иным критериям, а законодатель, следуя, вероятно, сложившейся государственно-правовой традиции, обособляет прокурорский надзор, но при этом использует термины «контроль» и «надзор» как взаимозаменяемые и синонимичные (в частности, в Федеральном законе о государственном контроле (надзоре)).

Подобная доктринальная неопределенность вкупе с существующей законодательной практикой привела к появлению достаточно радикальной точки зрения о том, что «разделение понятий «контроль» и «надзор» лишено практического смысла»⁶⁴. Более того, отказ от схоластических поисков водораздела между контролем и надзором, как полагают специалисты, позволит сконцентрировать исследовательские усилия на изучении «родовой функции органов исполнительной власти, осуществляемой ими по

⁵⁹ *Тарасов И.Т.* Краткий очерк науки административного права: конспект лекций. Том 1. Ярославль: Типо-литография Г. Фалька, 1888. С. 348–358.

⁶⁰ Так, контроль и надзор, наряду с проверкой исполнения, советская административно-правовая наука относил к числу методов обеспечения законности в управлении. При этом отмечалось, что надзор представляет собой специфический вид государственного контроля, отличающийся от контроля отсутствием подчинения между надзорным органом и проверяемым субъектом. См.: *Административное право (Общая и Особенная части)* / под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юрид. лит., 1968. С. 275.

⁶¹ См. об этом: *Беляев В.П.* Контроль и надзор: проблемы разграничения // *Актуальные проблемы российского права*. 2017. № 4. С. 199–207.

⁶² Ю.А. Тихомиров, например, относил административный надзор к разновидности государственного контроля, осуществляемого органами исполнительной власти. См.: *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М.: Юринформцентр, 1998. С. 533.

⁶³ *Браташова Ю.А.* Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2018. № 11. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁴ *Кудилинский М.Н.* Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // *Актуальные проблемы российского права*. 2015. № 8. С. 52.

отношению к самостоятельным, независимым от них хозяйствующим субъектам, в том числе по отношению к гражданам»⁶⁵. В современной административно-правовой доктрине уже можно встретить примеры монографических исследований, в которых понятия «государственный контроль» и «государственный надзор» применительно к описанию деятельности органов исполнительной власти используются как однопорядковые⁶⁶.

В состоятельности такого подхода убеждает то обстоятельство, что часть признаков (например, оценка деятельности контролируемых лиц, нацеленность на обеспечение прав и свобод) являются общими для контроля и надзора – это объясняется их единой природой форм осуществления контрольной функции государства. При этом те признаки, по которым еще в советском административном праве разделялись контроль и надзор (оценка целесообразности либо законности; наличие либо отсутствие иерархических отношений между проверяющим и проверяемым), были актуальны в рамках существовавшей ранее системы административного регулирования, но сейчас уже не могут быть положены в основу классификации способов реализации государственной контрольной функции. В современной российской правовой системе все проверяющие органы – как контрольные, так и надзорные – осуществляют свою деятельность в отношении неподчиненных им, по общему правилу, субъектов и не оценивают хозяйственную целесообразность их деятельности. Отсутствие же четких критериев разграничения контроля и надзора может свидетельствовать и о том, что содержательная разница между этими понятиями настолько неуловима, что законодатель сознательно не берется за заведомо невыполнимую задачу по их разграничению. Капитулирует перед этой задачей, по мнению некоторых авторов, и юридическая наука, в которой не

⁶⁵ Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34–46.

⁶⁶ В частности, см.: Фесько Д.С. Административно-правовые гарантии обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): теория и практика: монография / под науч. ред. В.В. Черникова. М.: Проспект, 2023; Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография.

сложилось четкого разграничения сущности понятий «контроль» и «надзор»⁶⁷.

В контексте настоящего исследования, даже в условиях некоторой нормативно-доктринальной категориальной неопределенности, контроль (надзор) понимается как деятельность уполномоченных органов, определяемая в качестве «государственного контроля (надзора), муниципального контроля» в соответствии с базовым законодательным актом – Федеральным законом о государственном контроле (надзоре). Это позволяет с опорой на нормативный материал изучать перемены (реформы) в регулировании контроля (надзора) в том его составе, в каком оно формально признается таковым, и исключить из рассмотрения прочие проявления общей государственной контрольной функции – парламентский контроль, прокурорский надзор и другую деятельность, не отнесенную законом к государственному контролю (надзору), муниципальному контролю (например, налоговый или антимонопольный контроль).

Для оценки положения контроля (надзора) в системе современного административного права необходимо проанализировать нормативные положения, определяющие его соотношение с иными видами административной деятельности.

С нормативной точки зрения к функциям органов исполнительной власти по контролю и надзору отнесены: действия по контролю и надзору за исполнением органами публичной власти, должностными лицами, организациями и гражданами установленных нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов⁶⁸. Среди приведенных видов деятельности действия по контролю (надзору) отличаются тем, что они осуществляются в

⁶⁷ Петров А.В., Епифанов А.Е. Юридическая природа государственного контроля и надзора // Журнал российского права. 2013. № 7 (199). С. 43.

⁶⁸ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (подпункт «б» пункта 2) // СЗ РФ. № 11. 15.03.2004. Ст. 945.

силу императивных предписаний закона и по инициативе властных субъектов, а их результатом может стать применение специальных мер (например, выдача предписания об устранении нарушения). В то же время иная деятельность, формально отнесенная к функциям по контролю (надзору), напротив, представляет собой совершение позитивных и бесконфликтных⁶⁹ административных действий, обусловленных добровольным и инициативным (исключающим принуждение) волеизъявлением соискателя соответствующего государственно-властного действия, которому в случае невыполнения определенных требований будет только отказано в удовлетворении просьбы о совершении такого действия без оценки его деятельности с точки зрения наличия признаков противоправности⁷⁰. С учетом отмеченного различия контроль (надзор) в настоящей работе понимается исключительно в узком смысле, т.е. как деятельность, в рамках которой уполномоченными органами власти осуществляется оценка установленных правил и требований.

Действующее российское контрольно-надзорное регулирование представлено разнообразными актами, которые определяют порядок государственного и муниципального контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований в различных сферах. Основу этого нормативного массива в настоящее время составляет Федеральный закон о контроле (надзоре), который в статье 1 (часть 1) определяет в целях этого Федерального закона государственный контроль (надзор), муниципальный контроль в Российской Федерации как деятельность контрольных

⁶⁹ Как подчеркивает А.Б. Зеленцов, правовой конфликт представляет собой «противостояние субъектов права, в котором они обосновывают свои притязания или отказ в удовлетворении притязаний на существующем законодательстве или действуют вопреки установленным правовым запретам и юридическим обязанностям». См.: *Зеленцов А.Б.* Теоретические основы правового спора: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. URL: <https://www.dissercat.com/content/teoreticheskie-osnovy-pravovogo-spora> (дата обращения: 31.05.2024).

⁷⁰ В литературе подобную деятельность характеризуют как административно-распорядительные производства (*Кононов П.И.* Административные производства в сфере государственного регулирования экономической деятельности / Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений. С. 91) или административные процедуры (Административные процедуры: монография / отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. М.: Норма; Инфра-М., 2017. С. 17–18, 27 и др.; *Давыдов К.В.* Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... докт. юрид. наук. Нижний Новгород, 2020. С. 75).

(надзорных) органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемую в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений. О базовом характере данного Федерального закона говорит его прямое указание на то, что нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих в связи с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля, осуществляется этим Федеральным законом, а также – в случаях и пределах, установленных данным Федеральным законом, – иными нормативными правовыми актами (часть 1 статьи 3).

Заложенная Федеральным законом о контроле (надзоре) модель регулирования контрольно-надзорной деятельности публичной власти не образовала системного и единого комплекса правил контроля (надзора), хотя достижение этой цели определялось в качестве мотива очередного (последнего к настоящему времени) пересмотра системы регулирования в данной сфере⁷¹. Названный Федеральный закон в статье 1 исключает для целей этого Федерального закона ряд видов деятельности из содержания государственного и муниципального контроля, надзора (к числу исключений отнесена в основном специфическая правоохранительная по своей сути деятельность – расследование преступлений, государственная охрана и др.). С учетом приведенных исключений Федеральный закон о контроле (надзоре) регулирует отношения по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, устанавливает гарантии

⁷¹ См.: Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

Об этапах административной реформы также см.: *Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В.* Указ. соч.

защиты прав граждан и организаций как контролируемых лиц, на которых распространяются обязательные требования. При этом положения данного Федерального закона согласно его же предписаниям не применяются к ряду видов контрольно-надзорной по своей сути деятельности, которая потенциально могла быть урегулирована общим законодательным актом, но по тем или иным причинам выпала из области, на которую распространяется Федеральный закон о контроле (надзоре).

Такое решение законодателя продиктовано необходимостью учета нюансов отдельных видов контроля (надзора), различия задач, разрешаемых в рамках такой административно-процессуальной деятельности⁷². Конституционный Суд Российской Федерации, в свою очередь, подчеркивал, что определение особенностей и порядка применения контрольно-надзорных процедур относится к дискреции законодателя, который должен учитывать при этом специфику и характер соответствующих отношений и связан общими конституционными принципами организации системы органов государственной власти; осуществляемое им регулирование должно соответствовать юридической природе и характеру общественных отношений, складывающихся в сфере государственного контроля (надзора)⁷³. Вместе с тем нельзя не отметить и то, что наличие множества нормативных правовых актов, по-разному определяющих объем гарантий для контролируемых лиц и процедуры проведения контрольных мероприятий, несколько расходится с целью унификации законодательства о контроле (надзоре), на достижение которой была направлена соответствующая реформа, состоявшаяся в 2020 году.

Закрепленные Федеральным законом о государственном контроле (надзоре) правила предполагают согласно его статье 15 осуществление оценки соблюдения обязательных требований; требований, содержащихся в разрешительных документах (например, разрешение на перевозку опасных

⁷² *Карицкая А.А.* Законодательство о контрольно-надзорной деятельности в судебно-конституционном измерении. С. 23.

⁷³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2008 года № 10-П.

грузов⁷⁴); требований документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством Российской Федерации (например, документы по стандартизации⁷⁵); исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий (например, оценка исполнения ранее выданного предписания). Для такой оценки согласно статье 16 этого Федерального закона осуществляется контроль (надзор) в отношении деятельности, действия (бездействия), в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования; результатов деятельности (включая продукцию (товары), работы и услуги), к которым предъявляются обязательные требования; конкретных производственных объектов (здания, помещения, оборудование, материалы, компоненты природной среды), к которым предъявляются обязательные требования.

В силу Федерального закона о контроле (надзоре) конкретным выражением деятельности по контролю (надзору) являются контрольно-надзорные мероприятия, проводимые с взаимодействием с контролируемым лицом либо без него (статья 56) путем совершения контрольно-надзорных действий, предусмотренных статьей 65 этого Федерального закона (осмотр; досмотр; опрос; получение письменных объяснений; истребование документов; отбор проб (образцов); инструментальное обследование; испытание; экспертиза; эксперимент). Данный Федеральный закон детально определяет порядок проведения указанных мероприятий (глава 13) и действий (глава 14), а также устанавливает, что к результатам контрольного (надзорного) мероприятия относятся оценка соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, создание условий для предупреждения нарушений обязательных требований и (или) прекращения их нарушений, восстановление нарушенного положения, направление уполномоченным органам или должностным лицам информации для рассмотрения вопроса о

⁷⁴ Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» (статья 4) // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3805.

⁷⁵ Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.07.2015. № 27. Ст. 3953.

привлечении к ответственности и (или) применение контрольным (надзорным) органом мер по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или прекращению его причинения (статья 87). При этом названный Федеральный закон также закрепляет порядок рассмотрения акта контрольно-надзорного мероприятия, который предполагает, что контролируемое лицо имеет возможность оспорить выводы контролирующего субъекта о наличии нарушений обязательных требований в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) путем подачи жалобы, содержащей возражения в отношении акта контрольного (надзорного) мероприятия (статьи 39–43 и 89).

Как следует из статьи 90 Федерального закона о контроле (надзоре), выявление при проведении контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований контролируемым лицом влечет выдачу подлежащего обязательному исполнению предписания об устранении выявленных нарушений; принятие мер по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или прекращению его причинения с доведением информации об этом до сведения граждан, организаций. При этом, если в ходе такого мероприятия будут выявлены признаки преступления или административного правонарушения, инспектор контрольно-надзорного органа направляет соответствующую информацию в государственный орган в соответствии со своей компетенцией или самостоятельно принимает меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности. Кроме того, инспектор также рассматривает вопрос о выдаче рекомендаций по соблюдению обязательных требований, проведении профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Из приведенных нормативных предписаний вытекает, что указанный Федеральный закон подробно определяет круг участников отношений по контролю (надзору) и относит к их числу как субъектов проведения соответствующих мероприятий и контролируемых лиц, так и свидетелей, экспертов, а также детально регулирует статус соответствующих лиц в

указанных отношениях (либо определяет возможность конкретизации этого статуса в иных нормативных актах); кроме того, Федеральным законом о контроле (надзоре) строго регламентированы виды, основания и порядок (в том числе сроки) проведения контрольных мероприятий, установлены виды принимаемых по их результатам решений, их правовые последствия и порядок исполнения. Это позволяет соотнести контроль (надзор), осуществляемый в соответствии с названным Федеральным законом, с категорией административного процесса, который с доктринальной точки зрения, сложившейся еще в советской административно-правовой науке под влиянием работ В.Д. Сорокина, рассматривается как деятельность органов публичного управления по разрешению в рамках определенного производства подведомственных им всех категорий индивидуальных юридических дел (связанных и не связанных с разрешением споров и конфликтов)⁷⁶.

Анализ подходов к определению административного процесса, тем более в той части, в какой его содержание не касается контроля (надзора) и производства по делам об административных правонарушениях, не входит в предмет настоящего исследования. Однако нельзя не отметить, что упомянутая «управленческая» концепция административного процесса неоднократно критиковалась, в том числе с позиции отнесения к административному процессу такой деятельности как рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях или административных дел в рамках соответствующего вида судопроизводства⁷⁷. Кроме того, указывая на «методологический тупик» (связан именно с противоречивостью положения

⁷⁶ Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса: монография. М.: Юридическая литература, 1968. С. 53, 71–76.

⁷⁷ Рассматриваемой концепции административного процесса противопоставлялись позиции об отождествлении административного процесса исключительно с деятельностью по разрешению административно-правовых споров (т.н. «юрисдикционная концепция»; см.: Салищева Н.Г. Избранное. М.: РАП, 2011. С. 19) или с административной юстицией (Стариков Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета. 1998. С. 44, 53, 55 и др.).

Между тем и сама «управленческая» концепция административного процесса со временем корректировалась. См. об этом: Каплунов А.И. Значение трудов В.Д. Сорокина для развития научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 28–35.

суда, осуществляющего административную юрисдикцию), в котором оказалась данная концепция административного процесса, некоторые авторы подчеркивали перспективность комплексного подхода к административному процессу как к деятельности, охватывающей и осуществление административными органами управленческой функции, и административное судопроизводство⁷⁸.

Отмеченные недостатки рассматриваемой концепции, впрочем, сами по себе не опровергают административно-процессуальной природы контрольно-надзорной деятельности, которая в целом признается в современной доктрине административного права⁷⁹. При этом констатируется, что контроль (надзор) обладает признаками производства, которое определяется как комплекс взаимосвязанных действий, объединенных общим предметом, корреспондирующих определенным материальным отношениям, опосредующих порядок выяснения и оценки обстоятельств дела и предполагающих официальное оформление результата этих действий⁸⁰. К числу признаков административного производства в науке относят также ограниченность во времени действий и решений органов (уполномоченных должностных лиц) публичной администрации по применению во внесудебном порядке административно-распорядительных и административно-охранительных мер; в комплекс таких действий и решений включают, в частности, и контрольно-надзорную деятельность как вид административного производства⁸¹.

⁷⁸ Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15.

⁷⁹ См. об этом: Контроль в современной России: вопросы теории и практики правового регулирования: монография. С. 37–43; Зубарев С.М. Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 10–14; Зырянов С.М. Процессуальная форма осуществления административного надзора // Журнал российского права. 2010. № 1 (157). С. 74–83.

⁸⁰ Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Монография. Саратов: Приволжское книжное издание, 2001. С. 69.

⁸¹ Стахов А.И. Административный процесс по делам, возникающим из контрольно-надзорных правоотношений: монография. М.: РГУП, 2023. С. 31.

Сопоставимые оценки контрольному (контрольно-процессуальному) производству давались и в советской административно-правовой науке. См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Указ. соч. С. 78, 116–139.

Таким образом, с учетом нашедших отражение в законодательстве положений о правилах контрольно-надзорной деятельности, круге участников соответствующих правоотношений, порядке и стадиях проведения контрольно-надзорных мероприятий, требований к оформлению принятых по их результатам решений можно констатировать, что в действующем законодательстве получило свое нормативное оформление контрольно-надзорное производство, входящее в структуру административного процесса.

Вместе с тем отразившиеся в доктрине административного права сложности однозначного определения структуры административного процесса⁸² и продолжающаяся научная дискуссия⁸³ по данному вопросу затрудняют полноценную характеристику контрольно-надзорного производства, в том числе с точки зрения его соотношения с иными видами административных производств. В литературе отмечается, например, что органы исполнительной власти, решая задачи предупреждения, выявления и устранения административных правонарушений и иных нарушений законодательства, выполняют административно-юрисдикционную функцию посредством проведения проверочных мероприятий в установленных формах, выдачи предписаний как мер административно-правового предупреждения, привлечения к административной ответственности⁸⁴. А.И. Мартынов, подчеркивая родственный характер административно-деликтного и контрольно-надзорного производств, относит их к числу административно-юрисдикционных производств, обосновывая это тем, что «в ходе осуществления процедур государственного контроля и надзора происходит правовая оценка поведения подконтрольных лиц, в результате

⁸² См. об этом: *Старилов Ю.Н.* Административный процесс в трудах профессора В.Д. Сорокина: «Управленческая» концепция и ее значение для науки административного права // *Административное право и процесс.* 2007. № 1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸³ *Лецина Э.Л.* Современные подходы к определению структуры административного процесса // *Административное право и процесс.* 2021. № 1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸⁴ См.: *Формы и методы государственного управления в современных условиях развития: монография / под ред. С.В. Запольского.* М.: Прометей, 2017. С. 48.

которой может возникнуть правовой конфликт (спор)»⁸⁵. Тем самым контрольно-надзорная деятельность в доктрине рассматривается как административное производство юрисдикционного характера.

Между тем П.П. Серков, например, отказывает в признании юрисдикционного статуса за любыми видами административного процесса, кроме судебного⁸⁶. М.Н. Кудилинский, в свою очередь, отмечает, что привлечение к ответственности как юрисдикционное производство и «контрольные процедуры» различаются по источникам правового регулирования, правам и обязанностям участников отношений, по целям; обратное, с его точки зрения, означало бы, что «юрисдикционная, аналитическая, организационная, руководящая, прогностическая и многие другие виды деятельности» ошибочно были бы отнесены к видам государственного контроля⁸⁷. Отдельные сходства двух видов производств (контрольно-надзорного и юрисдикционного), заключающиеся во введении ограничений для полномочий органов исполнительной власти, аналогичных методологических подходах к регулированию и в том, что эти производства являются неотъемлемой частью государственно-властной деятельности, по мнению М.Н. Кудилинского, не опровергают принципиально различного характера этих производств, которое заключается в том, что контрольное производство направлено на сбор информации, а оценка деятельности контролируемого лица носит вторичный характер; для юрисдикционного производства, в свою очередь, такая оценка является системообразующей задачей⁸⁸. В похожем смысле высказываются, например, Л.А. Мицкевич и А.Ф. Васильева, которые полагают, что контроль (надзор) и привлечение к

⁸⁵ Мартынов А.В. Контрольно-надзорное производство как часть современного административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения, Санкт-Петербург, 29 марта 2024 года. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. С. 704–705, 711.

⁸⁶ Серков П.П. Указ. соч. С. 286.

⁸⁷ Кудилинский М.Н. К вопросу о целях государственного контроля // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Серия 14. Право. 2016. Вып. 3. С. 34.

⁸⁸ Он же. Соотношение контрольного и юрисдикционного производств // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 2 (80). С. 6.

административной ответственности являются самостоятельными функциями государственного управления и различаются по «целям, органам, процедурам, процессуальному оформлению результатов»⁸⁹.

Не отрицая самостоятельности контрольно-надзорной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях, необходимо отметить, что контрольно-надзорное производство предполагает реализацию традиционно выделяемых функций административно-юрисдикционных производств (охранительную, воспитательную и регулятивную⁹⁰). Кроме того, контрольно-надзорное производство не только не исключает⁹¹, а, напротив, предполагает императивное (властное) разрешение управленческого спора⁹² (путем принятия предусмотренного статьей 90 Федерального закона о контроле (надзоре) решения о наличии или отсутствии нарушения обязательных требований, подлежащего обязательному исполнению). При этом решение, выдаваемое контролируемому лицу в случае выявления при проведении контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований, не может расцениваться в качестве «предложения по улучшению управленческой деятельности, устранению выявленных недостатков», как это предлагают некоторые исследователи⁹³. Очевидно, что природа акта контрольно-надзорного органа об устранении нарушений обязательных требований исключает его квалификацию как «предложения», направленного «улучшение» или «устранение недостатков» деятельности (в отличие,

⁸⁹ Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательства и административная ответственность: критерии соотношения // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2017. № 6. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹⁰ Об этих функциях см.: *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1976 / Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2010. С. 399.

⁹¹ О.В. Панкова, например, полагает, что контрольно-надзорная деятельность не сопряжена с разрешением конфликта. См.: *Панкова О.В.* Современная концепция административной юрисдикции: опыт критического переосмысления // *Lex Russica*. 2019. № 2 (147). С. 59.

⁹² Под таким спором может пониматься не только противоречие между сторонами административного правоотношения, обязательно разрешаемое третьим лицом (арбитром), но и любое разногласие между субъектами административного права по вопросу различно понимаемых прав и обязанностей, законности правовых актов управления. См. об этом: *Зеленцов А.Б., Яхин Ф.Ф.* О предмете административно-правового спора // *Юрист*. 2003. № 11. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹³ *Административные процедуры: монография*. С. 179.

например, от предостережения, которое может быть объявлено контролируемому лицу и действительно содержит «предложение по обеспечению соблюдения обязательных требований»). Предписание контрольного (надзорного) органа подлежит преимущественно добровольному исполнению, но тем не менее обеспечивается угрозой потенциального привлечения к ответственности за его неисполнение, а также возможностью принятия мер по принудительному исполнению этого предписания (пункт 4 части 1 статьи 90 Федерального закона о контроле (надзоре)).

Соответственно, хотя сами по себе принятые в указанном порядке решения контрольно-надзорного органа, констатирующие наличие нарушения обязательных требований, не обладают свойством принудительного исполнения⁹⁴, они тем не менее отражают государственно-правовую оценку поведения контролируемого лица и влекут для него правовые последствия. Это позволяет поддержать суждения о существовании общей административно-процессуальной формы, в рамках которой контрольно-надзорное производство и производство по делам об административных правонарушениях рассматриваются как юрисдикционные административные производства, обеспечивающие возможность разрешить конфликт, возникший в сфере публичного управления⁹⁵.

Квалификация контрольно-надзорного производства в качестве охранительного юрисдикционного административного производства во многом основывается на тезисе о его связи с применением мер государственного принуждения⁹⁶. В качестве относящегося – наряду с

⁹⁴ См. об этом: *Васильева А.Ф.* Исполнение предписаний контрольных (надзорных) органов в российском административном праве // Международный симпозиум по административному праву и административной юрисдикции, 24–26 мая 2021 года: сборник докладов ISALAJ. Istanbul Ticaret Universitesi, 2021. С. 167–175.

⁹⁵ *Дмитрикова Е.А., Карицкая А.А., Трофимов А.А.* Конституционные основы разграничения контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях. С. 190.

⁹⁶ Контроль (надзор) относят к «вмешивающейся» или «принуждающей» административной деятельности. См.: *Зеленцов А.Б., Ястребов О.А.* Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. Т. 10. Вып. 4. С. 644–655.

производством по делу об административном правонарушении – к административно-охранительному процессу принудительного характера контрольно-надзорное (в терминологии автора – административно-надзорное) производство рассматривает, например, П.И. Кононов⁹⁷. С.М. Зубарев констатирует, что в современном законодательстве о контрольно-надзорной деятельности закреплены признаки, свидетельствующие о ее связи с государственным принуждением⁹⁸. Некоторые авторы, также признавая возможность отнесения контроля (надзора) к видам административного принуждения (при этом констатируется и спорность такой классификации), указывают на то, что контрольно-надзорная деятельность представляет собой административное воздействие, допускает принуждение в рамках контрольных мероприятий и направлена на пресечение или предупреждение правонарушения⁹⁹. Существует и позиция, согласно которой контрольно-надзорные мероприятия и действия характером государственного принуждения не обладают, в то время как принимаемые в связи с нарушениями обязательных требований, выявленных по результатам таких мероприятий, меры пресекательного, восстановительного и наказательного характера (предусмотренные статьей 90 Федерального закона о контроле (надзоре) и КоАП Российской Федерации) являются административным принуждением¹⁰⁰.

С точки зрения доктрины административного права контроль (надзор), действительно, не укладывается в классическую триаду мер административного принуждения, представленную, как указывал

⁹⁷ Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. 2001. № 6. С. 23–24; *Он же*. Проблемы административного права и процесса: монография. Киров: Аверс, 2013. С. 324.

⁹⁸ Зубарев С.М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 31.

⁹⁹ Костенников М.В., Куракин А.В. К вопросу об особенностях и видах административного принуждения // Административное право и процесс. 2024. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰⁰ Ившина Г.Г. Административное принуждение в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2024. С. 74, 121 и др.

М.И. Еропкин¹⁰¹, административными взысканиями, мерами административного пресечения и административно-предупредительными мерами (в концепции Д.Н. Бахраха заменяются на административно-восстановительные меры¹⁰²). Конституционный Суд Российской Федерации также исходит из логического несовпадения проверки, проводимой в рамках осуществления органами публичной власти контрольных (надзорных) функций, и ограничивающим права и свободы государственным принуждением, которое может потребоваться в зависимости от результатов такой проверки¹⁰³.

Вместе с тем меры государственного, в том числе административного, принуждения в литературе рассматривают как способы, средства, гарантирующего исполнение обязанностей и соблюдение запретов, как дополнительное обременение, возникающее в связи с противоправными деяниями, что реализуется в рамках охранительных правоотношений в «процедурно-процессуальных формах»¹⁰⁴. Отличительным признаком административного принуждения, в том числе в сфере предпринимательской деятельности, считают то, что оно предполагает воздействие на волю и поведение физических и юридических лиц путем наложения на них правовых и фактических ограничений, лишения субъективных прав, имущества, возложения обязанности исполнить требование (обязанность), прекратить допущенное нарушение и (или) устранить его последствия¹⁰⁵. Государственное принуждение тем самым производно от нормативных свойств самих правовых предписаний и направлено на восстановление

¹⁰¹ Советское административное право. Формы и методы государственного управления. С. 113–128.

¹⁰² Бахрах Д.Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1972. С. 25–28. Цит. по: Ярковой С.В. Административно-правовые способы восстановления законности административной правоприменительной деятельности: понятие и виды // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 6. С. 138.

¹⁰³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 апреля 2022 года № 821-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью Торговый Дом «Платина Кострома» на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 93¹ Налогового кодекса Российской Федерации».

¹⁰⁴ Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. VIII. Административное право в системе современного российского права: монография / под ред. Р.Л. Хачатурова и А.П. Шергина. М.: Юрлитинформ, 2022. С. 617.

¹⁰⁵ См.: Ившина Г.Г. Указ. соч. С. 29–43.

определенного ими правопорядка¹⁰⁶, защиту личности, обеспечение соблюдения общеобязательных правил поведения и борьбу с правонарушениями¹⁰⁷. Едва ли есть основания полагать, что приведенные характеристики принципиально несовместимы с правовой природой контрольно-надзорной деятельности, которая, как следует из приведенных выше нормативных положений, предполагает вмешательство в деятельность контролируемого лица в целях оценки соблюдения им требований к экономической деятельности в публично-значимых интересах.

К тому же, если рассматривать принуждение как способ обеспечения безусловной реализации правовых норм в целях защиты общества и государства от потенциальных и реальных угроз¹⁰⁸, то можно констатировать, что контрольно-надзорная деятельность, которая также обеспечивает достижение этих целей, по своим характеристикам тяготеет именно к категории административного принуждения. Более того, с учетом логического несовпадения таких методов государственного управления как убеждение и принуждение¹⁰⁹, контроль (надзор), т.е. деятельность по оценке соблюдения обязательных требований, итогом которой может стать вынесение обязательного для исполнения предписания, – несмотря на наличие в соответствующем регулировании положений о профилактике обязательных требований¹¹⁰ – отражает прежде всего принудительное, а не убеждающее, воздействие публичной власти на контролируемых лиц.

¹⁰⁶ Это было убедительно доказано еще С.Н. Братусем. См.: *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность (очерк теории). М.: Юрид. лит., 1976. С. 61.

¹⁰⁷ *Россинский Б.В.* Понятие, классификация и природа мер административного принуждения // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2021. № 11. С. 3–9.

¹⁰⁸ *Каплунов А.И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 18; *Он же.* Об основных чертах и понятии государственного принуждения // *Государство и право.* 2004. № 12. С. 11.

¹⁰⁹ *Попов Л.Л.* Убеждение и административное принуждение как методы публичного (государственного) управления // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).* 2021. № 6. С. 35–37.

¹¹⁰ Само по себе закрепление профилактических мер в законодательстве о контроле (надзоре), пусть и в структурно-обособленном виде, еще не говорит о том, что деятельность по проведению контрольных (надзорных) мероприятий является убеждением. К тому же в литературе формальное отнесение профилактических мер к контрольно-надзорной деятельности признается по меньшей мере небесспорным законодательным решением. См. об этом: *Административное право в системе современного российского права: монография.* С. 183; *Переседов А.М.* Институт превенции в законодательстве о контроле (надзоре) // *Административное право и процесс.* 2021. № 12. С. 51–54.

Следовательно, контрольно-надзорная деятельность в настоящее время осуществляется как самостоятельный вид административного производства охранительного характера, в ходе которого оценивается соблюдение контролируруемыми лицами содержащихся в нормативных актах требований к экономической деятельности. Целями данного производства являются защита охраняемых законом интересов и прекращение состоявшихся и предотвращение будущих нарушений обязательных требований, а результатом – юридически значимая оценка поведения контролируемого лица с точки зрения наличия или отсутствия в его действиях (бездействии) нарушения обязательных требований. При этом, хотя контрольно-надзорное производство и не признается доктриной разновидностью государственного принуждения, оно тем не менее должно рассматриваться как сопоставимое с ним достаточно серьезное вмешательство в деятельность контролируемых лиц¹¹¹, которое реализуется в системе с иными видами административной деятельности и должно быть согласовано с ними. Не случайно и Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивает, что реализация контроля (надзора) не может порождать необоснованных, избыточных и непреодолимых препятствий для осуществления экономической деятельности и (или) посягать на само существо экономической свободы, а регулирование этой деятельности должно отвечать конституционным условиям законности, необходимости, соразмерности (часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации)¹¹².

С учетом отмеченного значения контроля (надзора) для обеспечения соблюдения обязательных требований объяснимым является внимание, которое уделяется регулированию соответствующего административного производства в отечественной правовой системе. Вместе с тем при

¹¹¹ Трофимов А.А., Дмитрикова Е.А., Карицкая А.А. Поиск оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Китая // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2023. Т. 14. Вып. 3. С. 799.

¹¹² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2015 года № 1076-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «АРГУС-СПЕКТР» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 5 части 2 статьи 39 Федерального закона «О защите конкуренции».

модернизации правил осуществления контроля (надзора) необходимо учитывать, что эта деятельность не существует изолированно, а находится в системной взаимосвязи с иными видами административной деятельности государства. Тем самым достижение целей административных реформ (включая оптимизацию государственного вмешательства в экономику) обуславливается не только наличием эффективного контрольно-надзорного регулирования, но и состоянием иных отраслей административного законодательства, которые могут оказывать сопоставимое с контролем (надзором) влияние на экономическую деятельность – непосредственно предъявляемые к такой деятельности требования, лицензионно-разрешительные правила, законодательство об административных правонарушениях и др.

В особом внимании (с точки зрения согласования с законодательством о контрольно-надзорной деятельности) нуждаются нормы законодательства об административной ответственности, определяющие порядок производства по делам об административных правонарушениях, которое является юрисдикционным административным производством и – в силу прямого указания Федерального закона об обязательных требованиях – средством, обеспечивающим оценку соблюдения обязательных требований. Отнесение производства по делам об административных правонарушениях к числу средств оценки соблюдения обязательных требований подтверждает сформировавшуюся в доктрине позицию о том, что законодательство об административных правонарушениях рассматривается как одно из эффективных средств государственного управления, обеспечения порядка и безопасности, в том числе в экономической сфере¹¹³.

К отношениям, складывающимся в связи с привлечением к административной ответственности (административно-деликтным отношениям), относят правоотношения, возникающие в одностороннем порядке по инициативе уполномоченного органа или должностного лица,

¹¹³ См.: *Россинский Б.В.* Размышления о государственном управлении и административной ответственности // *Административное право и процесс.* 2016. № 5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

представляющие собой реакцию на нарушение правовой нормы, предусматривающей административную ответственность, и связанные с выявлением деликта, рассмотрением соответствующего дела, принятием и исполнением решения по нему¹¹⁴. При этом к числу функций публичной администрации, производных от ее административно-охранительных функций, в литературе относят функции противодействия административным деликтам – привлечение к административной ответственности, и контрольно-надзорную деятельность публичной администрации, т.е. различные виды государственного контроля (надзора) и муниципального контроля¹¹⁵.

Это позволяет констатировать, что контроль (надзор) и привлечение к административной ответственности объединяет, помимо общей административно-правовой природы (они относятся к числу административных производств), ярко выраженный охранительный характер. Изложенное вместе с тем не означает отождествления контроля (надзора) и производства по делам об административных правонарушениях – каждое из этих производств сохраняет свой статус обособленного способа оценки соблюдения обязательных требований, а меры пресекательно-восстановительного характера (контрольно-надзорная деятельность) и меры пресекательно-наказательного характера (административная ответственность) обладают самостоятельным статусом¹¹⁶.

В то же время данные производства реализуются преимущественно органами исполнительной власти, осуществляются в похожем (с точки зрения стадий) процессуальном порядке и предполагают властное разрешение административно-правового спора. Основные цели государственного контроля в целом (обеспечение законности, реализации

¹¹⁴ Административное право в системе современного российского права: монография. С. 381.

¹¹⁵ *Стахов А.И.* Административный процесс по делам, возникающим из контрольно-надзорных правоотношений: монография. С. 37–39.

¹¹⁶ *Он же.* О выделении контрольно-надзорного административного производства в сфере деятельности органов исполнительной власти // Вопросы экономики и права. 2016. № 2. С. 32.

государственной политики и обратной связи¹¹⁷; предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, а также устранение их последствий и восстановление изначального правового положения¹¹⁸ и др.) в определенной степени достигаются как в рамках контрольно-надзорной деятельности, так и в рамках производства по делу об административном правонарушении.

Отмеченная взаимосвязь контрольно-надзорного и административно-деликтного производств, которые можно рассматривать как формы реализации общей контрольной функции государства, позволяет утверждать, что их нормативное регулирование должно осуществляться системно, причем не только для достижения целей оптимизации и сокращения административного давления (административных барьеров) на субъектов экономической деятельности¹¹⁹, повышения эффективности деятельности органов административно-деликтной юрисдикции¹²⁰, но и в силу общей конституционной обязанности государства по созданию справедливых и соразмерных правил применения государственного принуждения с тем, чтобы оно не приобретало характер средства подавления экономической свободы и самостоятельности (при обеспечении сохранности защищаемых законом ценностей).

Таким образом, будучи продиктованной регулирующим воздействием государства на общественные отношения, контрольная функция государства предполагает осуществление им оценки установленных правил, в том числе в форме специальной контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, в ходе которой оценивается соблюдение контролируемыми лицами обязательных требований. Как самостоятельная

¹¹⁷ Кудилинский М.Н. К вопросу о целях государственного контроля. С. 34–35.

¹¹⁸ Ермолова О.Н. Обязательные требования к предпринимательской деятельности: вопросы контроля и ответственности // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2022. № 5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹¹⁹ Агамагомедова С.А. Административные барьеры для бизнеса: минимизация в условиях реформы государственного контроля и надзора // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 6–9.

¹²⁰ Хазанов С.Д. Модернизация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: методология, теория, инструментарий / Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права: сборник научных статей. М.: РГУП, 2019. С. 124.

разновидность административного процесса контрольно-надзорное производство обладает рядом общих черт с производством по делам об административных правонарушениях, выступающим, как и контроль (надзор), в качестве средства осуществления оценки соблюдения обязательных требований. В связи с этим достижение конституционно определенных целей оптимизации вмешательства государства в экономическую деятельность не может быть обеспечено путем изолированного реформирования законодательства о контрольно-надзорной деятельности: его корректировка должна осуществляться при условии внесения корреспондирующих изменений (в том числе концептуального, базового характера) в законодательство об административных правонарушениях. При этом необходимость синхронизации и согласования реформ в указанных сферах административного регулирования выходит за рамки усмотрения законодателя и является обязательным условием, соблюдение которого необходимо при определении порядка привлечения контролируемых лиц к административной ответственности.

Параграф 2. Комплексное реформирование контрольно-надзорного регулирования и законодательства об административных правонарушениях

Рассматривая последовательное развитие контрольно-надзорного регулирования в Российской Федерации, можно заметить, что реформы в данной сфере неизменно обуславливались намерением снизить т.н. административные барьеры в экономической сфере. В зарубежных государствах, как отмечают специалисты, также закрепилась тенденция оптимизации государственного вмешательства в свободные рыночные отношения путем совершенствования регуляторной политики, стимулирования добровольного соблюдения обязательных требований,

введения профилактических мер (формирование концепции «*regulatory state*»)¹²¹.

Об актуальности решения указанных задач, в том числе в государствах постсоветского пространства, свидетельствует, в частности, то обстоятельство, что целый ряд стран постепенно закрепили в национальном правовом регулировании современные принципы контроля (надзора), направленные на ограничение возможностей вмешательства административных органов в деятельность субъектов экономической деятельности¹²². В качестве иллюстративного примера можно упомянуть законодательство Республики Казахстан, которое в развернутом и достаточно детальном виде регламентировало вопросы статуса субъектов предпринимательства, в том числе в части осуществления в их отношении государственного контроля и введения требований к предпринимательской деятельности (статьи 80–90, 129–157 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан¹²³), что с точки зрения содержания соответствующих правовых норм в принципиальном плане сопоставимо с современным контрольно-надзорным регулированием в Российской Федерации.

В контексте российского правопорядка одной из целей административных реформ в этой сфере было формирование и структурное обособление нормативной модели контрольно-надзорной деятельности и определение ее места в системе административно-правового регулирования. При этом к числу ключевых задач, подлежавших разрешению в ходе закрепления правовой модели контрольно-надзорной деятельности, был

¹²¹ Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / ред. кол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Инфотропик Медиа, 2022. С. 250, 260–278; *Артеменко Е.А.* «Регуляторная гильотина»: анализ проектов новых структур нормативного регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 30–55.

¹²² См.: *Ткач Я.В.* Принципы контрольно-надзорной деятельности стран-участниц СНГ // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 6. С. 158–168.

¹²³ Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан» // Казахстанская правда от 03.11.2015. № 210 (28086). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854&pos=1333;-16#pos=1333;-16&sdoc_params=text%3D83%26mode%3Dindoc%26topic_id%3D38259854%26spos%3D1%26tSynonym%3D1%26tShort%3D1%26tSuffix%3D1&sdoc_pos=0 (дата обращения: 16.06.2024). Далее также – Предпринимательский кодекс Республики Казахстан.

поиск баланса частных и публичных интересов при организации и осуществлении контроля (надзора)¹²⁴. Соответствующее законодательство преодолело ряд последовательных этапов развития, которые по-разному определяются в юридической литературе.

А.А. Спиридонов, например, отталкиваясь от принятия базовых законодательных актов в данной сфере и происходивших принципиальных перемен в системе нормативного регулирования, выделяет четыре периода¹²⁵:

– первый этап (до 2001 года), в рамках которого происходило становление контрольно-надзорного регулирования и пересмотр советских институтов в данной сфере;

– второй этап (до начала 2010-х годов), охватывающий время действия двух базовых федеральных законов, принятых в 2001¹²⁶ и в 2008 годах¹²⁷;

– третий этап (2010-е годы), в ходе которого произошло, по мнению этого автора, окончательное становление системы контрольно-надзорного регулирования;

– четвертый этап (с середины 2022 года), отразивший начало нового витка реформы контрольно-надзорной деятельности.

Однако в такой классификации трудно усмотреть единую основу, так как третий и четвертый этапы, по существу, не привязываются к конкретным изменениям в законодательстве и только отражают процесс постоянного совершенствования контрольно-надзорного регулирования.

В литературе предлагались и более строго выдержанные с точки зрения избранного критерия классификации этапов развития нормативной основы контроля (надзора), опирающиеся на принятие системообразующих для

¹²⁴ Трофимов А.А., Дмитрикова Е.А., Карицкая А.А. Указ. соч. С. 789.

¹²⁵ Спиридонов А.А. Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 10. С. 102–116.

¹²⁶ Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ. 13.08.2001. № 33 (часть I). Ст. 3436. Далее также – Федеральный закон о контроле (надзоре) 2001 года.

¹²⁷ Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 29.12.2008. № 52 (часть 1). Ст. 6249. Далее также – Федеральный закон о контроле (надзоре) 2008 года.

данной сферы законодательных актов¹²⁸. Между тем в таких классификациях происходившие в контрольно-надзорном регулировании изменения, как правило, не увязывались с синхронными мерами, которые предпринимались для корректировки законодательства об административной ответственности, что не позволяет системно оценить коренные перемены в законодательстве о контроле (надзоре) и сопоставить их с новеллами, которые возникали в административно-деликтном регулировании. При этом только такое системное восприятие соответствующих правовых предписаний – с учетом отмеченной ранее взаимосвязи контрольно-надзорного и административно-деликтного производств – позволит комплексно проанализировать меры, направленные на достижение цели реформ – снижение административного давления на субъектов экономической деятельности.

Соответственно, для целей настоящего исследования предлагается периодизация, которая опирается именно на принимаемые базовые законодательные акты о контроле (надзоре) и связывает очередной этап реформы контрольно-надзорной деятельности с принятием очередного такого законодательного акта. При этом одновременно исследуются наиболее значимые корректировки законодательства об административной ответственности, происходившие на том или ином этапе реформирования контрольно-надзорной деятельности, что позволит составить общее представление о мерах, предпринятых для достижения цели снижения административного давления на контролируемых лиц.

Первый этап. Начало процессам комплексного пересмотра законодательства о контрольно-надзорной деятельности было положено с принятием Федерального закона о контроле (надзоре) 2001 года, который впервые в системном виде отразил подход государства к осуществлению данной деятельности, закрепил базовые требования к организации и проведению мероприятий по контролю, в том числе их периодичность,

¹²⁸ См. такую классификацию: *Фесько Д.С.* Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2021. С. 110–115.

основания проведения плановых и внеплановых проверок, некоторые права проверяемых лиц и дал старт формированию «нового самостоятельного административно-правового института государственного контроля (надзора)»¹²⁹. Принятие данного Федерального закона, как следует из пояснительной записки к его проекту, было направлено на решение проблем, связанных с значительным количеством проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей со стороны различных органов, дублирующих друг друга, дополнительными издержками предпринимателей от осуществления такого контроля.

К рассматриваемому этапу относятся первые попытки согласования контрольно-надзорного регулирования и законодательства об административной ответственности¹³⁰, которое было на тот момент более привычным средством государственного реагирования на нарушения в области требований к экономической деятельности. Так, законодатель в целях пресечения злоупотреблений должностных лиц, наделенных Федеральным законом о контроле (надзоре) 2001 года (часть 2 статьи 10) правом приостановления производства (реализации, выполнения) товара (работы, услуги), т.е., по существу, возможностью на время заблокировать хозяйственную деятельность, исключил данные положения из контрольно-надзорного регулирования и включил их – но уже в качестве административного наказания, назначаемого судьей, и меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении – в КоАП Российской Федерации (статьи 3.12 «Административное приостановление деятельности» и 27.16 «Временный запрет деятельности»)¹³¹. При этом

¹²⁹ Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Указ. соч.

¹³⁰ Примечательно, что разработка и принятие Федерального закона о контроле (надзоре) 2001 года (законопроект № 69471-3 внесен 15 марта 2001 года) совпали с периодом повторного рассмотрения и принятия Государственной Думой КоАП Российской Федерации (законопроект № 96700255-2; первый вариант этого Кодекса был отклонен Президентом Российской Федерации 20 декабря 2000 года и повторно рассматривался Государственной Думой в течение 2001 года), то есть законодательная деятельность в отношении данных базовых актов проводилась в одно время. См.: Система обеспечения законотворческой деятельности Государственной Думы. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 16.06.2024).

¹³¹ Федеральный закон от 9 мая 2005 года № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации,

одновременно для обеспечения гарантий исполнения законных предписаний контрольно-надзорных органов, утративших полномочия по приостановлению деятельности контролируемых лиц, была усилена административная ответственность за неисполнение таких предписаний (статья 19.5 указанного Кодекса).

В правоприменительной практике, в свою очередь, также возникали вопросы, связанные с появлением сходного административно-правового инструментария, который позволял проводить проверочные мероприятия на основании как Федерального закона о контроле (надзоре) 2001 года, так и КоАП Российской Федерации. В частности, органами исполнительной власти осмыслялись правила выдачи предписаний на основании Федерального закона о контроле (надзоре) 2001 года: Как разъяснял Роспотребнадзор, выдача предписания на основании Федерального закона о контроле (надзоре) 2001 года лицом, составившим протокол об административном правонарушении, не допускается, поскольку подтверждение виновного нарушения установленных требований и, следовательно, определение оснований для возложения обязанностей по устранению этих нарушений могут осуществлять только субъекты административной юрисдикции (должностное лицо или судья), вынося постановление по делу об административном правонарушении и представление (статьи 29.10 и 29.13 КоАП Российской Федерации)¹³². В тот же период вопроса о допустимости использования результатов контрольно-надзорных мероприятий, проведенных на основании указанного Федерального закона, в качестве доказательств по делу об административном правонарушении коснулся Верховный Суд Российской Федерации¹³³.

а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 09.05.2005. № 19. Ст. 1752.

¹³² См.: Письмо Роспотребнадзора от 7 марта 2006 года № 0100/2473-06-32 «О разъяснении отдельных положений действующего законодательства» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³³ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2005 года (утвержден постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 1 марта 2006 года). Здесь и далее решения судов приводятся с использованием СПС «КонсультантПлюс», если не указано иное.

Изучение контрольно-надзорного регулирования и законодательства об административной ответственности, действовавших в течение анализируемого этапа, свидетельствует о том, что, по существу, оба законодательных массива, равно как и урегулированная ими деятельность, существовали параллельно и воспринимались как практически полностью автономные друг от друга средства оценки соблюдения правовых предписаний. Тем не менее появление Федерального закона о контроле (надзоре) 2001 года, безусловно, стало позитивным итогом соответствующей административной реформы, хотя практика применения его положений и показала, что ожидаемые и прогнозируемые результаты принятия этого Федерального закона, о которых сказано выше (создание эффективного механизма осуществления контроля (надзора) в отношении субъектов экономической деятельности, гарантирующего при этом права таких субъектов), не были достигнуты. Одной из главных проблем стало наличие значительного количества сфер деятельности, к которым данный Федеральный закон не применялся (пункт 3 статьи 1). Кроме того, отсутствовала нормативная детализация статуса проверяющих органов, порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий определялся в лапидарной форме. Все это не позволяло говорить об основательном пересмотре системы контрольно-надзорного регулирования и реальном снижении административной нагрузки на экономически активных субъектов (прежде всего – на малый и средний бизнес, который по замыслу законодателя должен был стать главным бенефициаром реформы), что в результате послужило причиной принятия нового контрольно-надзорного регулирования¹³⁴.

Второй этап. С учетом отмеченных обстоятельств был принят следующий базовый нормативный акт – Федеральный закон о контроле (надзоре) 2008 года, который вступил в силу в основной части с 1 мая 2009

¹³⁴ О причинах проведения новой реформы см.: Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 года № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» // СЗ РФ. 19.05.2008. № 20. Ст. 2293.

года. Данный Федеральный закон дал формальный старт второму этапу реформирования контрольно-надзорного законодательства и уже более подробно урегулировал полномочия контрольно-надзорных органов и порядок проведения проверочных мероприятий, посредством которых осуществлялся контроль за соблюдением обязательных требований контролируемыми лицами, а также закрепил достаточно развернутый перечень прав таких лиц.

Как и предыдущий федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности, Федеральный закон о контроле (надзоре) 2008 года большое внимание уделял именно правам контролируемых лиц при осуществлении контрольно-надзорной деятельности (это прямо следует из его наименования). Его сравнение с Федеральным законом о контроле (надзоре) 2001 года позволяет усмотреть последовательную процессуализацию контрольно-надзорной деятельности, т.е. формальное закрепление таких характерных для юридического процесса аспектов как стадии и сроки этой деятельности, строго определенный субъектный состав соответствующих правоотношений и т.д. Со временем соответствующие предписания Федерального закона о контроле (надзоре) 2008 года уточнялись и дополнялись, например, в части применения риск-ориентированного подхода (статья 8¹); определения правил профилактики нарушений обязательных требований (статья 8²); проведения контрольных мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами (статья 8³); особых режимов осуществления государственного контроля (надзора) (статья 13¹), что отразило стремления законодателя ограничить вмешательство контролирующих органов в деятельность контролируемых лиц.

На данном этапе развития контрольно-надзорного регулирования осуществлялись более заметные (по сравнению с предыдущим периодом) корректировки законодательства об административной ответственности. Это можно объяснить тем, что с принятием Федерального закона о контроле (надзоре) 2008 года произошли системные перемены в области контроля (надзора), в результате которых контрольно-надзорная деятельность обрела

статус средства оценки обязательных требований, сопоставимого по возможностям вмешательства в экономическую деятельность (хотя и, очевидно, более мягкого) с производством по делам об административных правонарушениях и при этом применяемого одновременно с ним.

В результате контрольно-надзорная деятельность и производство по делам об административных правонарушениях начали оказывать кумулятивное воздействие на контролируемых лиц, что, вопреки ожиданиям от проведенной административной реформы, создало основания для повышения административной нагрузки на экономически активных субъектов. Это обстоятельство потребовало внесения необходимых изменений в административно-деликтное регулирование, которые бы обеспечили его согласование с правилами контрольно-надзорной деятельности, постепенно приобретающей статус доминирующего средства оценки соблюдения обязательных требований.

Так, непосредственно с принятием Федерального закона 2008 года связано принятие Федерального закона от 27 июля 2010 № 239-ФЗ¹³⁵, которым в связи с состоявшейся реформой контрольно-надзорной деятельности и закреплением в законодательстве нового понимания контроля (надзора) были внесены заметные корректировки в административно-деликтное регулирование.

Во-первых, расширились возможности по назначению (прежде всего – за правонарушения, совершаемые субъектами экономической деятельности) административного наказания в виде предупреждения, которое является главной «воспитательно-профилактической санкцией»¹³⁶: непосредственно в Общей части КоАП Российской Федерации было предусмотрено, что предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда охраняемым ценностям, а также

¹³⁵ Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 239-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4208.

¹³⁶ *Кирич А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. М.: Норма; Инфра-М, 2012. С. 303.

при отсутствии имущественного ущерба (статья 3.4). Кроме того, такое наказание появилось в качестве возможной санкции в ряде статей Особенной части этого Кодекса, в том числе предусматривающих достаточно распространенные и формальные составы (например, в статье 19.7 «Непредставление сведений (информации)»). В результате появилась возможность за незначительные нарушения законодательства, которые зачастую обнаруживались в рамках контрольно-надзорной деятельности, назначать субъектам экономической деятельности не штрафы в достаточно крупных размерах, а предупреждение, т.е. менее строгое административное наказание.

Во-вторых, КоАП Российской Федерации был дополнен статьей 19.6¹, предусмотревшей ответственность должностных лиц контрольно-надзорных органов за нарушение правил проведения проверок, что было необходимо для реализации положений Федерального закона о контроле (надзоре) 2008 года. Данное законоположение само по себе, безусловно, оказало дисциплинирующее воздействие, тем более что основанием для привлечения к соответствующей административной ответственности могли стать, в том числе, процедурные нарушения законодательства о контрольно-надзорной деятельности – проведение проверочных мероприятий без надлежащего юридического основания¹³⁷, нарушение сроков¹³⁸, подмена контроля (надзора) производством по делу об административном правонарушении¹³⁹.

Параллельно с этим происходило и усиление административной ответственности для контролируемых лиц в двух направлениях: в части обеспечения соблюдения непосредственно положений законодательства о контрольно-надзорной деятельности и в части повышения размеров санкций за совершение правонарушений в области предпринимательской

¹³⁷ Постановление Архангельского областного суда от 20 февраля 2012 года № 4а-50/2012; постановление Краснодарского краевого суда от 1 сентября 2012 года № 4г-5803/2012.

¹³⁸ Постановление Самарского областного суда от 30 августа 2013 года № 4а-571/2013; постановление Президиума Алтайского краевого суда от 4 октября 2011 по делу № 4а-563/2011.

¹³⁹ *Дмитрикова Е.А.* Административная ответственность за несоблюдение законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле / Мониторинг правоприменения 2020–2021: труды экспертов СПбГУ / под научн. ред. С.А. Белова, Н.М. Кропачева. СПб.: Изд-во С.-Петерб. Ун-та, 2022. С. 440.

(экономической) деятельности. С одной стороны, в КоАП Российской Федерации была включена статья 19.4¹, установившая усиленную ответственность за воспрепятствование деятельности проверяющих лиц контрольно-надзорных органов¹⁴⁰, а статья 19.5 данного Кодекса неоднократно дополнялась новыми положениями, предусматривавшими и усиливавшими ответственность за невыполнение предписаний различных органов контроля (надзора). С другой стороны, рассматриваемый период характеризовался последовательным повышением размеров административного штрафа – наиболее универсального вида административного наказания, в том числе и в сфере экономической деятельности – применительно к целому ряду составов административных правонарушений. Эта тенденция даже попала в поле зрения Конституционного Суда Российской Федерации, отметившего в постановлении, посвященном возможности назначения административного наказания ниже низшего его размера, предусмотренного КоАП Российской Федерации, принципиальную допустимость – при условии соблюдения конституционных требований о равенстве, соразмерности, справедливости – усиления административной ответственности в целях формирования ответственного отношения к правовым предписаниям и их исполнения, особенно, если нарушение соответствующих требований может привести к заметному ухудшению социально-экономической ситуации¹⁴¹.

Корректировки коснулись и процессуальной части административно-деликтного законодательства, регулирующей вопросы доказывания в ходе производства по делу об административном правонарушении. В частности,

¹⁴⁰ Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 25.07.2011. № 30 (часть I). Ст. 4590.

¹⁴¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2014 года № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23¹ и 19.7³ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // СЗ РФ. 10.03.2014. № 10. Ст. 1087.

Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ в статье 26.2 КоАП Российской Федерации было прямо исключено признание в качестве допустимого доказательства полученных с нарушением закона результатов проверки, проведенной в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля¹⁴². С учетом того, что сведения о составе административного правонарушения нередко добываются в ходе проведения контрольных (надзорных) мероприятий¹⁴³, указанное положение КоАП Российской Федерации закрепило правила использования принятых по их итогам решений в рамках производства по делу о соответствующем административном правонарушении¹⁴⁴. Данное законодательное предписание корреспондирует положениям Федерального закона о контроле (надзоре) 2008 года о том, что результаты проверки, проведенной с грубым нарушением этого Федерального закона, не могут являться доказательствами нарушения обязательных требований (часть 1 статьи 20).

Наряду с изложенными значительные изменения в законодательстве об административных правонарушениях, действовавшем в рамках рассматриваемого этапа, состоялись в 2014–2016 годы.

Так, Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ¹⁴⁵ помимо дополнения Федерального закона о контроле (надзоре) 2008 года нормой о плановом (рейдовом) осмотре – специальном мероприятии по контролю без взаимодействия с контролируемым лицом, которое не может проводиться в отношении конкретного лица и не должно подменять собой проверку, внес

¹⁴² Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

¹⁴³ *Нобель А.Р.* Определение допустимости доказательств по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 1. С. 76–84.

¹⁴⁴ Например, не подлежит административной ответственности лицо, если правонарушение было обнаружено в ходе проверки, проведенной с нарушением требований о периодичности плановых выездных проверок (постановление ФАС Северо-Западного округа от 17 сентября 2013 года по делу № А56-8697/2013) или в отсутствие решения о назначении такой проверки (постановление судьи Верховного Суда Российской Федерации от 8 июня 2020 года № 19-АД20-7).

¹⁴⁵ Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 20.10.2014. № 42. Ст. 5615.

масштабные корректировки в законодательство об административных правонарушениях:

– в КоАП Российской Федерации было закреплено важное правило о том, что при наличии предусмотренного пунктом 1 части 1 статьи 28.1 этого Кодекса (непосредственное обнаружение уполномоченным должностным лицом достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения) повода к возбуждению дела об административном правонарушении в случае, если соответствующие сведения обнаружены уполномоченным должностным лицом в ходе проведения проверки при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, дело об административном правонарушении по общему правилу может быть возбуждено после оформления акта о проведении такой проверки. Это правовое предписание было направлено на разрешение возникшей в практике проблемы привлечения к ответственности до завершения оценки соблюдения обязательных требований в рамках контроля (надзора)¹⁴⁶;

– были упорядочены и скорректированы полномочия контрольно-надзорных органов в части рассмотрения дел об административных правонарушениях, причем обновление административно-деликтного регулирования преследовало цель приведения законодательства в соответствие с контрольно-надзорным регулированием (это следует из пояснительной записки к соответствующему законопроекту).

Еще одним значимым законодательным актом стал Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 316-ФЗ¹⁴⁷, который закрепил в КоАП Российской Федерации правила о замене административного наказания в виде административного штрафа на предупреждение за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля при

¹⁴⁶ Подробнее об этом аспекте – в параграфе 1 главы 3 настоящей работы.

¹⁴⁷ Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 316-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 04.07.2016. № 27 (часть II). Ст. 4249.

наличии определенных условий (отсутствие вреда или имущественного ущерба). Тем самым реализация положений административно-деликтного регулирования была поставлена в зависимость от способа выявления административного правонарушения. При этом критика данной новеллы в литературе была обращена к неопределенности условий замены административного наказания в виде штрафа на предупреждение и необоснованному сокращению круга субъектов, к которым это правило могло быть применено (субъекты малого и среднего предпринимательства и их работники), однако позитивный эффект рассматриваемого механизма в части усиления профилактических начал административно-деликтного регулирования тем не менее признавался¹⁴⁸.

В результате законодательных преобразований, которые состоялись в рамках рассматриваемого этапа как в части контрольно-надзорного регулирования, так и в области административной ответственности, сформировалась тенденция, направленная на учет контрольно-надзорного регулирования при корректировке законодательств об административных правонарушениях. В период действия Федерального закона о контроле (надзоре) 2008 года, особенно если сравнивать его со временем действия Федерального закона о контроле (надзоре) 2001 года, увеличилось не только количество (это можно было бы объяснить большей продолжительностью действия Федерального закона о контроле (надзоре) 2008 года), но и качество изменений административно-деликтного законодательства. В частности, с началом полноценного применения системообразующего федерального закона, урегулировавшего проведение контрольно-надзорных мероприятий, в КоАП Российской Федерации появились составы, обеспечивающие исполнение этого закона – как контролирующими, так и подконтрольными субъектами.

¹⁴⁸ См., например: *Сельхова О.Е.* Отдельные вопросы замены административного штрафа на предупреждение субъектам малого и среднего предпринимательства // *Мировой судья.* 2019. № 8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; *Соболева Ю.В.* Некоторые аспекты применения административного наказания в виде предупреждения к юридическим лицам // *Административное право и процесс.* 2018. № 9. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Вместе с тем Федеральный закон о контроле (надзоре) 2008 года, который проектировался в качестве универсального базового акта, определяющего порядок проведения всех (или, по крайней мере, большинства) контрольных (надзорных) мероприятий, также оказался не лишен недостатков, проявившихся со временем (пробельность, неопределенность и размытость формулировок и др.¹⁴⁹). Принципиально важным стало то, что указанный Федеральный закон, как и предыдущий базовый законодательный акт, не решил одну из ключевых проблем: отсутствие комплексного нормативного решения, которое бы сформировало целостную систему законодательства о контроле (надзоре). Тем самым Федеральный закон о контроле (надзоре) 2008 года продолжил тенденцию по формированию такой законодательной модели контроля (надзора), при которой, во-первых, многие области в принципе выведены за рамки базового законодательного акта, и, во-вторых, даже если на определенные виды (формы) контроля (надзора) этот Федеральный закон распространялся, другими актами могли определяться особенности проведения проверочных мероприятий. Это, по сути, дезавуировало генеральную идею о систематизации и унификации принципов и правил контроля (надзора)¹⁵⁰.

Кроме того, в рамках данного этапа реформирования законодательства о контроле (надзоре) заявила о себе проблема, связанная с проведением оценки устаревших, недействующих требований в случае, когда это не приводило к реальной защите охраняемых законом ценностей. Наличие

¹⁴⁹ См.: *Бут Н.Д.* Актуальные проблемы и перспективы развития законодательства о контрольно-надзорной деятельности / Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных статей / Р.Ю. Батршин, Н.И. Бурмакина, Н.Д. Бут и др.; отв. за выпуск А.И. Стахов. М.: РГУП, 2018. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵⁰ К числу проблем административно-правового регулирования, подлежащих решению посредством административных реформ, О.Н. Ордина, например, относит необходимую систематизацию законодательства, в том числе в рамках принятия федерального закона о контрольно-надзорной деятельности (в терминологии автора – об административном надзоре). См.: *Ордина О.Н.* Источники административного права России и проблемы их систематизации: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 307, 310.

С другой стороны, еще в советской литературе подчеркивалось, что полная унификация правового регулирования контрольной деятельности невозможна в силу «множественности источников, содержащих процедуры контрольной деятельности, разнообразия природы осуществляющих ее субъектов и стоящих перед этими субъектами задач». См.: *Управленческие процедуры* / Б.М. Лазарев, И.Ш. Муксинов, А.Ф. Ноздрачев и др.; отв. ред. Б.М. Лазарев. М.: Наука, 1988. С. 105.

актов, содержащих противоречивые требования, многие из которых с течением времени утратили свою актуальность, а также возникающая в связи с этим чрезмерная нагрузка на субъектов экономической деятельности и контролирующие органы, свидетельствовали о необходимости пересмотра, систематизации, унификации и регламентации на федеральном уровне многочисленных требований по соблюдению безопасности.

Третий этап. С учетом отмеченных обстоятельств уже в 2016 году вновь актуализировался вопрос о комплексном реформировании контрольно-надзорного регулирования. Результатом долгого процесса подготовительных и законотворческих работ стал Федеральный закон о контроле (надзоре), принятый в 2020 году.

Федеральный закон о контроле (надзоре), как было отмечено ранее, отразил нормативное оформление контрольно-надзорного производства: в системном виде были представлены контрольные (надзорные) мероприятия и действия; закреплён порядок профилактики нарушений обязательных требований. При этом в результате реформы перечень контрольных (надзорных) мероприятий стал больше, появились специальные виды таких мероприятий, не предполагающие взаимодействия с контролируемым лицом, т.е. более серьёзного вмешательства в их права. Заметным достижением данного Федерального закона стало то, что он прямо исключил возможность оценки эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по количеству назначенных административных штрафов (часть 7 статьи 30). Вместе с тем в Федеральном законе о контроле (надзоре) получили нормативное оформление контрольно-надзорные действия, сходные по своему содержанию с мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (например, осмотр), что, как справедливо отмечают специалисты, потребовало введения специальных правил, обеспечивающих согласованное и строго последовательное

применение соответствующего регулирования (сначала контрольно-надзорные и лишь после них административно-деликтные меры)¹⁵¹.

Оценивая развитие законодательства в данный период, следует учитывать, что в течение почти всей его продолжительности российские правовая и экономическая системы столкнулись с беспрецедентными трудностями, обусловленными необходимостью противостояния распространению новой коронавирусной инфекции и усилившемуся санкционному давлению на отечественную экономику. В этих условиях как контрольно-надзорное, так и административно-деликтное регулирование должно было оперативно ответить на вызовы времени.

Прежде всего необходимо отметить Федеральный закон от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ, который изначально задумывался как закон-спутник для Федерального закона о контроле (надзоре), необходимый для внесения изменений в основном в другие законодательные акты в целях их приведения в соответствие с базовым контрольно-надзорным регулированием¹⁵². Однако в ходе законотворческого процесса он пополнился новыми предписаниями, которые наряду с прочим коснулись и вопросов административной ответственности контролируемых лиц.

Среди изменений, которые повлекло принятие в 2021 году указанного Федерального закона, заслуживают особого внимания следующие новеллы, оказавшие влияние на правовое регулирование порядка привлечения к административной ответственности:

– часть 4 статьи 90 Федерального закона о контроле (надзоре) допустила возможность – в случаях, предусмотренных положением о виде контроля (надзора), – контрольно-надзорного органа отказаться от применения мер административной ответственности по результатам проведения контрольных (надзорных) мероприятий, если соответствующее

¹⁵¹ *Осинцев Д.В.* Меры обеспечения или контрольные (надзорные) действия? // *Хозяйство и право*. 2023. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵² Федеральный закон от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 14.06.2021. № 24 (часть I). Ст. 4188.

предписание об устранении нарушений было исполнено контролируемым лицом¹⁵³;

– часть 2 статьи 95 Федерального закона о контроле (надзоре) предусмотрела, что если по итогам проверки исполнения ранее выданного предписания будет установлено, что оно не было исполнено, уполномоченное лицо выдает новое предписание, неисполнение которого, в свою очередь, дает основания предпринять меры по принудительному исполнению, вплоть до обращения в суд.

При этом необходимо отметить и непосредственно внесенные в КоАП Российской Федерации корректировки, которые во многом продолжили сложившийся вектор регулирования производства по делам об административных правонарушениях и были направлены на гуманизацию административно-деликтного законодательства и последовательное улучшение положения контролируемых лиц в части привлечения их к административной ответственности.

Так, Федеральный закон от 26 марта 2022 № 70-ФЗ¹⁵⁴ поддержал тенденцию к ослаблению административно-деликтной нагрузки на экономически активных субъектов, закрепив в статьях 3.4 (часть 3) и 4.4 (часть 5) КоАП Российской Федерации правила об особом порядке назначения административного наказания (в том числе об обязательной замене наказания на предупреждение при определенных условиях) за правонарушения, выявленные в ходе государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

¹⁵³ В отсутствие примеров таких положений отдельный анализ данного правила в исследовании не проводится. Нельзя вместе с тем не отметить, что закрепление возможности отступления от порядка принятия мер административно-деликтного реагирования в подзаконных актах (статья 3 Федерального закона о контроле (надзоре) выглядит по меньшей мере сомнительно и плохо согласуется с положениями статей 1.1 и 1.3 КоАП Российской Федерации.

¹⁵⁴ Федеральный закон от 26 марта 2022 года № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 28.03.2022. № 13. Ст. 1959.

Наряду с приведенными новеллами законодатель впоследствии¹⁵⁵ предусмотрел дополнительные положения КоАП Российской Федерации, направленные на улучшение положения контролируемых лиц, а именно:

– распространил положения об обязательной замене штрафа на предупреждение на всех лиц, в отношении которых проводится контроль (надзор) – ранее это было доступно только субъектам малого и среднего предпринимательства (часть 3 статьи 3.4);

– установил, что при наличии смягчающих обстоятельств за правонарушение, выявленное в ходе контроля (надзора) назначается штраф в минимальном размере, предусмотренном санкцией соответствующей статьи КоАП Российской Федерации (часть 3⁴⁻¹ статьи 4.1);

– исключил рассмотрение дела об административном правонарушении субъектом, осуществлявшим контроль (надзор) в отношении привлекаемого к административной ответственности лица (часть 8 статьи 22.2);

– закрепил, что не допускается возбуждение дела об административном правонарушении, выразившемся в несоблюдении обязательных требований, оценка которых осуществляется в предусмотренном Федеральным законом о контроле (надзоре) 2008 или Федеральным законом о контроле (надзоре) порядке, – при наличии поводов, предусмотренных пунктами 1–3 части 1 статьи 28.1 данного Кодекса (ранее – только пунктом 1), – до проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом (часть 3¹ статьи 28.1).

Некоторые (наиболее значимые) из перечисленных новелл будут более подробно рассмотрены в следующих частях диссертационного исследования, однако даже общая оценка состоявшихся на каждом из выделенных этапов законодательных изменений позволяет констатировать, что регламентация контрольно-надзорной деятельности неизбежно затрагивает иные аспекты административно-правового регулирования и, в частности, непосредственно

¹⁵⁵ Федеральный закон от 14 июля 2022 года № 290-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 18.07.2022. № 29 (часть III). Ст. 5257.

влияет на законодательство об административной ответственности. При этом отмеченные обстоятельства и характер вносимых в КоАП Российской Федерации изменений подтверждают, что названные изменения не были обусловлены сугубо внутренними для данного Кодекса потребностями корректировки административно-деликтного регулирования. Напротив, как показывает проведенное исследование, системное реформирование законодательства о контроле (надзоре), свидетельствовало о необходимости снижения административного давления на экономическую сферу, неизменно подталкивало законодателя к внесению точечных корректировок в КоАП Российской Федерации, причем применение норм этого Кодекса последовательно ограничивалось, что обеспечивало улучшение положения контролируемых лиц.

Исторический обзор развития законодательства о контроле (надзоре) и об административных правонарушениях позволяет констатировать, что по мере совершенствования правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, которое было направлено на последовательную процессуализацию (т.е. на расширение перечня проводимых в ее рамках мероприятий, усложнение правил их назначения и проведения, усиление гарантий контролируемых лиц¹⁵⁶) этой деятельности, соответствующее производство стало конкурировать и в определенной степени конфликтовать с производством по делам об административных правонарушениях. Это потребовало поиска в законодательстве, практике и доктрине решения проблемы внутриотраслевого согласования указанных видов административной деятельности. Как свидетельствует проведенный анализ, такое согласование достигалось путем корректировки норм, регламентирующих привлечение контролируемых лиц к административной ответственности. Необходимость такого согласования, обусловленная самим фактом сосуществования контрольно-надзорного и административно-

¹⁵⁶ Увеличение количества процессуальных норм, детализация статуса участников процесса, усложнение порядка осуществления процессуальных действий – характерные черты развития процессуального права. См.: Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М.: НОРМА, 2003. С. 17–18.

деликтного производств, была лишь подчеркнута на последнем (третьем) этапе реформирования законодательства о контрольно-надзорной деятельности, в рамках которого КоАП Российской Федерации пополнился наиболее масштабными новеллами, направленными на улучшение положения контролируемых лиц.

Тем самым предлагаемая к закреплению в федеральном регулировании парадигма административной ответственности исходит из базовых предпосылок, которые определяются именно законодательством о контроле (надзоре), отдающим приоритет предотвращению и пресечению нарушений обязательных требований, а не наказанию за их совершение¹⁵⁷. Об этом свидетельствует и Концепция нового КоАП Российской Федерации, в которой подчеркивается, что в контексте реформирования законодательства об административных правонарушениях необходим среди прочего пересмотр понимания административной ответственности как карательно-фискального инструмента (пункт 5.1.5).

Едва ли можно упрекнуть законодателя в принятии мер, направленных на снижение административного давления посредством корректировки контрольно-надзорного и административно-деликтного законодательства. Однако заметным недостатком отражения соответствующей административно-регуляторной политики является то, что спорадические законодательные меры принимались, как правило, без учета системного единства контрольно-надзорного и административно-деликтного производств и решали точечные проблемы в той сфере, где пути этих производств «пересекались» (возбуждение дела об административном правонарушении, выявленном в ходе мероприятий по контролю (надзору), назначение наказания за него и т.д.). Между тем достижение запланированных целей административной реформы, как отмечалось выше,

¹⁵⁷ Если контрольно-надзорная деятельность направлена на обеспечение соблюдения установленных требований, то, как справедливо отмечают В.А. Савиных и Н.А. Арапов, предотвращение правонарушений согласуется с этой целью в большей степени, чем привлечение к ответственности за их совершение. См.: *Арапов Н.А., Савиных В.А.* О гарантиях правомерных интересов частных лиц в условиях полисемии права // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2022. № 5. С. 174.

возможно лишь при условии комплексной корректировки административного регулирования в экономической сфере.

Таким образом, проведенный анализ реформирования контрольно-надзорной деятельности на протяжении трех последовательных этапов позволяет констатировать, что законодатель неизменно сталкивался с необходимостью адаптации административно-деликтного регулирования к положенным в основу реформирования контрольно-надзорной деятельности принципам (ограничение вмешательства в деятельность контролируемых лиц, сокращение административного давления, акцент на профилактические меры). Тем самым дополнительное подтверждение получает сформулированный ранее тезис о сущностной взаимосвязи контроля (надзора) и производства по делам об административных правонарушениях, регулирование которых непременно должно осуществляться с учетом этого обстоятельства. Отказ от комплексного реформирования соответствующих производств не позволяет достичь того эффекта снижения административного давления на экономическую деятельность, достижение которого заявлялось в качестве целей административных реформ.

Между тем законодатель, как правило, ограничивался внесением в КоАП Российской Федерации лишь точечных корректировок и правил, рассчитанных на ограниченное улучшение положения контролируемых лиц при привлечении их к административной ответственности. Более подробное их изучение позволит оценить состоятельность мер, предпринятых для обеспечения согласованного развития контрольно-надзорного и административно-деликтного регулирования.

ГЛАВА 2. ВЛИЯНИЕ РЕФОРМЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ (МАТЕРИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)

Параграф 1. Нарушение обязательных требований как основание для привлечения контролируемых лиц к административной ответственности

Современная российская модель властного воздействия на экономическую сферу предполагает, что государство, преследуя публично-значимые цели (обеспечение безопасности, согласование прав и интересов субъектов конкретных отношений и др.), располагает разнообразными средствами реализации своей регуляторной политики в данной области, одним из которых является установление условий допуска к экономической деятельности и требований к ее результатам¹⁵⁸. В действующем правовом регулировании такого рода правовые предписания названы обязательными требованиями, которые, как отмечают в литературе, призваны обеспечивать соответствие экономической деятельности критериям публичных задач и целей, стоящих перед государственным администрированием в сфере экономики¹⁵⁹.

Определение нормативных основ обязательных требований стало одной из ключевых составляющих третьего этапа реформирования контрольно-надзорной деятельности, предполагавшего наряду с корректировкой ее процедурной основы одновременную систематизацию и

¹⁵⁸ Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография. С. 20–21, 47.

¹⁵⁹ Ноздрачев А.Ф. Обязательные требования как новационный институт административного права: идеи, содержание, принципы и уровни правового регулирования // Административное право и процесс. 2022. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

актуализацию обязательных требований¹⁶⁰. Принятие Федерального закона об обязательных требованиях специалистами оценивалось как ключевая гарантия прав контролируемых лиц, поскольку «именно обязательные требования во многом определяют характер взаимоотношений контрольных (надзорных) органов и контролируемых лиц, определяя границы мероприятий по контролю и надзору и ограничивая пределы активности инспекторов и обязанного поведения контролируемых лиц»¹⁶¹. Считается, что названный Федеральный закон успешно справляется с задачей по унификации порядка установления и оценки применения обязательных требований¹⁶². Кроме того, в данном Федеральном законе были закреплены нормативные предписания, предусматривающее сохранение только актуального с содержательной точки зрения регулирования, чем был, в частности, заложен фундамент для осуществления т.н. «регуляторной гильотины» – последовательной отмены устаревших требований¹⁶³ для ослабления регулятивной нагрузки на экономически активных субъектов¹⁶⁴. Заметным достижением Федерального закона об обязательных требованиях также стало введение (статьи 4–10) правовой основы правотворческих отношений¹⁶⁵ в области установления условий, ограничений, запретов и обязанностей в сфере экономической деятельности – принципов (законность, правовая определенность и системность, открытость и предсказуемость, исполнимость) и условий установления обязательных требований.

¹⁶⁰ О системной взаимосвязи и концептуальном единстве этих направлений реформы см.: Теория и практика регуляторной политики в России: монография / под ред. А.Б. Дидикина. М.: Проспект, 2020. С. 172.

¹⁶¹ *Фесько Д.С.* Новое законодательство о государственном контроле (надзоре) и гарантии прав контролируемых лиц // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 1. С. 168–169.

¹⁶² *Сморчкова Л.Н.* Развитие административно-правового института обязательных требований // Административное право и процесс. 2023. № 12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶³ О концепции «регуляторной гильотины» в оценках экспертов см.: *Любимов Ю., Новак Д. и др.* «Регуляторная гильотина» // Закон. 2019. № 2. С. 20–36.

¹⁶⁴ *Степанов Д.И.* Спрос на право и диспозитивность регулирования: экономический анализ права // Вестник экономического правосудия. 2016. № 6. С. 117.

¹⁶⁵ Как отмечал Б.В. Дрейшев, устарелость, архаичность или отсутствие необходимых правовых норм и системных взаимосвязей между ними препятствует достижению необходимых результатов правового регулирования, в связи с чем возникают правотворческие отношения, в том числе в области государственного управления экономической сферой, в рамках которых создаются правовые нормы. См.: *Дрейшев Б.В.* Правотворческие отношения в советском государственном управлении. Л.: Издательство Ленинградского университета, 1978. С. 28–29, 61 и др.

Для сферы привлечения контролируемых лиц к административной ответственности Федеральный закон об обязательных требованиях прямо предусмотрел ряд конкретных правил, обуславливающих отличия в основаниях осуществления административного преследования¹⁶⁶ данной категории субъектов. Между тем КоАП Российской Федерации, конкретизируя применительно к законодательству об административной ответственности конституционный принцип равенства, не содержит каких-либо предписаний, обосновывающих отличия в административно-деликтных последствиях правонарушения в зависимости от того, выразилось оно в нарушении (несоблюдении) обязательных требований или прочих императивных предписаний законодательства. Более того, статья 1.4 данного Кодекса, определяющая равенство перед законом в качестве одного из принципов законодательства об административных правонарушениях, оговаривает лишь возможность введения особых условий применения мер административной ответственности только в отношении некоммерческих организаций, субъектов малого и среднего предпринимательства и их работников (такое регулирование было признано допустимым Конституционным Судом Российской Федерации¹⁶⁷), не выделяя в качестве основания для установления специальных правил привлечения к административной ответственности ни способ выявления административного правонарушения, ни природу нормативного требования, отступление от которого образовало объективную сторону административного правонарушения.

Однако любая дифференциация, как подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, во всяком случае должна отвечать конституционному принципу равенства, который предполагает, что критерии

¹⁶⁶ О данной категории, обозначающей, по существу, административно-процессуальную деятельность, направленную на привлечение лица к административной ответственности, см.: *Шергин А.П.* Административное преследование как функция административно-юрисдикционного процесса // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2023. № 2. С. 155–162.

¹⁶⁷ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2017 года № 2255-О «По запросу Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики о проверке конституционности положений части 3 статьи 3.4 и части 1 статьи 4.1¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

(признаки), лежащие в основе установления тех или иных специальных норм, должны определяться исходя из преследуемой цели дифференциации в правовом регулировании, и исключает, в том числе и в сфере административной ответственности, введение не имеющих объективного и разумного оправдания различий в правах лиц, принадлежащих к одной категории¹⁶⁸. Обязательное наличие специальных правил, определяющих особые основания для привлечения субъектов экономической деятельности к административной ответственности, строго говоря, Конституцией Российской Федерации не предрешается. Можно предположить, что рациональным основанием для закрепления таких правил (равно как и для установления особой процедуры привлечения к административной ответственности) выступает наличие у такой категории субъектов статуса контролируемых лиц, т.е. их подчиненность правовому режиму осуществления контроля (надзора) и, соответственно, двойной оценке их деятельности со стороны государства – в рамках контрольно-надзорной деятельности и в рамках производства по делу об административных правонарушениях.

Анализируемые нормы Федерального закона об обязательных требованиях закрепляют специальные правила, которые в отступление от общего порядка привлечения к административной ответственности позволяют отказаться в ряде случаев от административно-деликтного преследования контролируемых лиц за совершенные ими административные правонарушения, связанные с нарушением (несоблюдением) обязательных требований.

Так, указанным Федеральным законом было прямо закреплено положение о том, что если противоречащие друг другу обязательные требования установлены актами равной юридической силы, то при соблюдении одного из таких требований лицо считается добросовестно

¹⁶⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2019 года № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 15.33² Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки У.М. Эркеновой» // СЗ РФ. 18.02.2019. № 7 (часть II). Ст. 711.

соблюдающим обязательные требования и не подлежит привлечению к ответственности (часть 7 статьи 3). Непосредственное законодательное закрепление такого коллизионного правила нельзя не поддержать, однако сомнения вызывает указание на «добросовестность» соблюдения обязательных требований в ситуации, предусмотренной анализируемой нормой, при том что часть 7 статьи 3 Федерального закона об обязательных требованиях представляет собой единственный случай, когда категория добросовестности прямо упоминается в этом Федеральном законе. Не вполне ясно также, как анализируемое правило соотносится с общеправовыми принципами действия норм, принятых в разное время (*lex posterior derogat priori*)¹⁶⁹: можно ли считать, что соблюдение формально не отмененного обязательного требования, установленного раньше, должно исключить возможность привлечения к ответственности за одновременное несоблюдение противоречащего ему обязательного требования, которое введено позднее? Более того, трудно объяснить значение этой характеристики при привлечении к административной ответственности, наступление которой добросовестностью совершившего правонарушение лица не исключается.

Анализ применения (пока это только единичные случаи) правила, установленного частью 7 статьи 3 названного Федерального закона, свидетельствует о том, что суды еще не определили надлежащие нормативные и правоприменительные условия, в которых это правило существует, и ссылаются на него произвольно¹⁷⁰. Примечательно при этом, что, несмотря на буквальное указание в рассматриваемом законоположении на его связь именно с привлечением к ответственности, не исключается

¹⁶⁹ Как полагает Д.Н. Бахрах, подобная темпоральная коллизия должна разрешаться пользу новой нормы. См.: Очерки теории российского права / Д.Н. Бахрах. М.: Норма, 2008. С. 42.

¹⁷⁰ Например, в рамках дела об оспаривании решения уполномоченного органа исполнительной власти об отказе в выдаче допуска к осуществлению перевозок. См.: постановление Арбитражного суда Московского округа от 23 декабря 2021 года № Ф05-31347/2021 по делу № А40-39342/2021.

применение данного коллизионного правила и при осуществлении оценки соблюдения обязательных требований в ходе государственного контроля¹⁷¹.

Еще одной повлиявшей на административно-деликтное регулирование новеллой Федерального закона об обязательных требованиях стало ограничение оснований для привлечения к административной ответственности за несоблюдение требований, содержащихся в устаревших нормативных актах, что стало частью механизма «регуляторной гильотины». Согласно данному Федеральному закону Правительство Российской Федерации должно обеспечить признание утратившими силу, не действующими на территории Российской Федерации и отмену нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора); при этом независимо от этих действий, с 1 января 2021 года несоблюдение содержащихся в указанных актах требований (за исключением определенных Правительством Российской Федерации требований¹⁷²), если они вступили в силу до 1 января 2020 года, не может являться основанием для привлечения к административной ответственности (части 1 и 2 статьи 15). Впоследствии корреспондирующие изменения были внесены в часть 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, согласно которой производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае совершения административного правонарушения,

¹⁷¹ Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 18 июля 2023 года № 88а-21152/2023.

¹⁷² Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 года № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 11.01.2021. № 2 (часть II). Ст. 471. Далее также – Постановление № 2467.

выразившегося в несоблюдении содержащихся в нормативных правовых актах обязательных требований, в случае, если их несоблюдение в силу указанного предписания Федерального закона об обязательных требованиях не может являться основанием для привлечения к административной ответственности (пункт 5¹)¹⁷³.

Показательный пример положительного эффекта от введения такого правила демонстрируют ситуации, в которых контролируемое лицо не привлекается к ответственности в случае совершения после 1 января 2021 года нарушений устаревшего акта, содержащего обязательные требования и не включенного в Постановление № 2467¹⁷⁴.

Между тем, как отмечает Е.А. Дмитрикова, суды, в большинстве дел обоснованно признающие правомерным привлечение к ответственности в случае нарушения требований, включенных в Постановление № 2467, в ряде случаев отказывают в применении правила, исключающего производство по делу об административном правонарушении, несмотря на то, что было допущено нарушение требования, попавшего под действие регуляторной гильотины (часть 3 статьи 15 Федерального закона об обязательных требованиях; пункт 5¹ части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации); такие решения мотивируются судами тем, что взамен такого «устаревшего» требования после совершения правонарушения принято новое регулирование, сохранившее нарушенное требование или неисполненную обязанность¹⁷⁵. При этом подчеркивается, что корректность такого правоприменительного подхода нуждается в критическом осмыслении.

Отмеченный подход, действительно, демонстрирует признаки несогласованности с предусмотренной Федеральным законом об

¹⁷³ Федеральный закон от 24 февраля 2021 года № 29-ФЗ «О внесении изменения в статью 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 01.03.2021. № 9. Ст. 1476.

¹⁷⁴ Постановление судьи Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 3 марта 2022 года № 16-508/2022.

¹⁷⁵ Дмитрикова Е.А. Влияние «регуляторной гильотины» на оценку оснований привлечения к административной ответственности / Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. Материалы VII Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 300-летию образования прокуратуры России. Нижний Новгород, 2023. С. 581–583.

обязательных требованиях нормой, что можно в определенной степени объяснить затруднениями, которые суды, осуществляющие функции правосудия, испытывают при практической реализации управленческой концепции «регуляторной гильотины», означающей применительно к законодательству об административной ответственности необходимость отказа от административно-деликтных последствий состоявшегося нарушения формально действующих обязательных требований. Однако стремление правоприменительных органов любыми средствами не допустить состояния административной безнаказанности и обеспечить неотвратимость административной ответственности, поддержав тем самым порядок и безопасность¹⁷⁶, порождает риски необоснованного привлечения к административной ответственности в отсутствие законных оснований, что образует не меньшую угрозу правовой системе.

В то же время, как и относительно исследованного выше правила об отказе от привлечения к ответственности при соблюдении одного из противоречащих друг другу обязательных требований, практику применения «регуляторной гильотины» в контексте производства по делу об административном правонарушении нельзя считать сложившейся. Следовательно, до приобретения положениями части 3 статьи 15 Федерального закона об обязательных требованиях и пункта 5¹ части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации ясных правоприменительных очертаний (в настоящее время они фактически не сформировались¹⁷⁷) делать однозначные выводы об их дефектности было бы преждевременно.

Помимо проанализированных конкретных положений, оказавших влияние на основания привлечения контролируемых лиц к административной ответственности, положительный для административно-деликтного законодательства эффект принятия Федерального закона об

¹⁷⁶ Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷⁷ Хотя в литературе отмечается, что правила «регуляторной гильотины» непременно повлекут споры. См.: Полякова Н.А. Упорядочение действующей системы обязательных требований в Российской Федерации // Законность. 2024. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

обязательных требованиях заключался еще и в общем улучшении качества правового регулирования нормативных предписаний, нарушение (несоблюдение) которых может образовать состав административного правонарушения. С учетом того, что бланкетная конструкция значительного числа статей Особенной части КоАП Российской Федерации предполагает определение в качестве деликта нарушение (несоблюдение) «законодательства», «правил», «требований», «порядка» и т.п. в той или иной сфере (например, статья 7.13 «Нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»), принципиально важными становятся надлежащее установление круга требований, нарушение (несоблюдение) которых образует объективную сторону административного правонарушения, а также обеспечение определенности регулятивных норм, охраняемых законодательством об административных правонарушениях. Соответственно, реформа контроля (надзора) в части систематизации правил осуществления экономической деятельности положительно сказалась на ясности и непротиворечивости конструкций объективной стороны (т.е. уникального описания признаков противоправного деяния) административных правонарушений, связанных с нарушением обязательных требований.

Вместе с тем несмотря на появление специального регулирования, направленного на предотвращение необоснованного привлечения к административной ответственности за нарушение обязательных требований, нормативная дефиниция понятия «обязательные требования» в действующем законодательстве отсутствует. Федеральный закон об обязательных требованиях лишь говорит о содержащихся в нормативных правовых актах требованиях, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений,

аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы, называя их обязательными требованиями (часть 1 статьи 1). При этом из пункта 1 части 1 статьи 10 данного Федерального закона следует, что содержание обязательных требований образуют условия, ограничения, запреты, обязанности.

В юридической литературе также не сложилось однозначного восприятия обязательных требований. Так, Д.С. Фесько под обязательными требованиями понимает «совокупность правил, запретов, ограничений и обязанностей, предъявляемых к осуществлению гражданами и организациями экономической, социальной, духовной и иных видов деятельности, условий, правил и характеристик, предъявляемых к производимой продукции (выполняемым работам, предоставляемым услугам) и к производственным объектам, установленных международными и внутригосударственными нормативными актами, соблюдение которых оценивается в ходе мероприятий по государственному контролю (надзору)»¹⁷⁸. По мнению А.И. Стахова, обязательные требования – это установленные нормативными правовыми актами или договорами с нормативным содержанием правила правомерного поведения, создающего риск (опасность) причинения вреда охраняемым законом ценностям, в том числе запреты, ограничения, условия, обязанности»¹⁷⁹. А.Ф. Ноздрачев рассматривает обязательные требования как специфический административно-правовой институт, выражающий идею публично-правовых начал в организации экономической деятельности для обеспечения ее соответствия критериям публичных задач и целей¹⁸⁰. Обязательные требования также определяются как «установленные в диспозиции административно-правовой нормы обязанности субъектов экономической

¹⁷⁸ *Фесько Д.С.* Административно-правовые гарантии обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): теория и практика: монография.

¹⁷⁹ *Стахов А.И.* Ключевые элементы структуры административного контрольно-надзорного производства, осуществляемого в России // Российский юридический журнал. 2021. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸⁰ *Ноздрачев А.Ф.* Обязательные требования как новационный институт административного права: идеи, содержание, принципы и уровни правового регулирования.

деятельности и корреспондирующие им обязанности органов государственного управления»¹⁸¹. Даже авторы, которые полагают, что с принятием Федерального закона об обязательных требованиях вопрос о природе обязательных требований «можно окончательно признать закрытым», определяют их как «всеобщие юридизированные императивы»¹⁸², т.е. используют дефиницию, не позволяющую дифференцировать обязательные требования и отделить их от прочих правовых норм.

Из предлагаемых определений видно, что даже сфера установления обязательных требований (только экономические отношения или также и другие) не определяется единообразно. Совпадает при этом – и с нормативных, и с теоретических позиций – лишь та бесспорная характеристика обязательных требований, которая квалифицирует их в качестве установленных императивных предписаний, соблюдение которых обуславливает правомерность осуществляемой деятельности. В некоторой степени компенсирует обозначенную неопределенность то, что названным Федеральным законом предусматривается создание реестра обязательных требований, содержащего перечень обязательных требований, информацию об установивших их нормативных правовых актах, сроке их действия (часть 2 статьи 10). Однако данный реестр, как следует из правил его формирования, ведения и актуализации¹⁸³, носит только информационный характер (действующее регулирование прямо указывает на то, что он создается в целях обеспечения систематизации обязательных требований и информирования заинтересованных лиц) и дополнительных юридических гарантий для контролируемых лиц, по существу, не образует, хотя зарубежному правовому регулированию известны примеры придания реестру

¹⁸¹ Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография. С. 114.

¹⁸² Винницкий А.В., Харин И.Н. Нераскрытый потенциал судебного нормоконтроля в свете закона об обязательных требованиях // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 6. С. 82–83.

¹⁸³ Правила формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2021 года № 128) // СЗ РФ. 15.02.2021. № 7. Ст. 1132.

обязательных требований правового значения. Так, в Республике Казахстан закреплено правило, в силу которого, если с момента исключения из реестра обязательных требований в сфере предпринимательства (общедоступной базы данных регуляторных актов, содержащих требования, обязательные для исполнения субъектами предпринимательства) регуляторный акт своевременно не отменяется, то несоблюдение субъектами предпринимательства требований соответствующих регуляторных актов является основанием для исключения привлечения их к административной ответственности (пункт 6 статьи 83-1 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан).

Таким образом, как до принятия Федерального закона об обязательных требованиях¹⁸⁴, так и после этого, категория обязательных требований остается неопределенной и в нормативно-правовом, и в доктринальном измерениях. Это, в свою очередь, сохраняет актуальность проблемы правильной квалификации нарушения обязательного требования – в качестве деяния, влекущего применение предусмотренных контрольно-надзорным законодательством мер реагирования (выдача предписания об устранении этого нарушения), и (или) в качестве деликта, являющегося основанием для привлечения к административной ответственности. Относя контроль (надзор) и производство по делу об административном правонарушении к числу равноправных средств оценки соблюдения обязательных требований, Федеральный закон об обязательных требованиях вместе с тем не разрешил указанную проблему и не задал ориентиров для выяснения того, является ли допустимым одновременное применение властных мер в рамках данных административных производств в случае нарушения контролируемым лицом обязательных требований.

В доктрине высказывались предложения об исключении возможности вынесения предписания об устранении нарушений обязательных требований

¹⁸⁴ См.: *Кнутов А.В.* Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 106.

и привлечения за то же деяние к административной ответственности¹⁸⁵, т.е. «двойного» административного преследования. При этом исследователи указывают на то, что применение контрольно-надзорных и административно-юрисдикционных средств воздействия на контролируемых лиц является необоснованным и свидетельствует о несоразмерном государственном принуждении; в связи с этим предлагается создать перечень нарушений, которые влекут только выдачу предписания, и нарушений, влекущих возможность привлечения к административной ответственности¹⁸⁶. Между тем с учетом того, что контроль (надзор) и производство по делу об административном правонарушении являются нормативно обособленными средствами оценки соблюдения требований к осуществлению предпринимательской и иной экономической деятельности и обладают независимым статусом в системе административного регулирования, нет оснований полагать, что оценка соблюдения обязательных требований как посредством контрольно-надзорной деятельности, так и в рамках производства по делу об административном правонарушении является избыточным, чрезмерным или недопустимым государственным вмешательством в экономические права и свободы.

Для обоснования тезиса о том, что одно деяние не может образовать такое нарушение, которое бы признавалось одновременно основанием для вынесения предписания об устранении этого нарушения и основанием для привлечения контролируемого лица к административной ответственности, в литературе предпринимались попытки дифференцировать нарушения обязательных требований. О.Н. Ермолаева, например, рассматривая нарушение обязательных требований, выявляемое в ходе контроля (надзора), как «объективно противоправное деяние», полагает, что оно отличается от административного правонарушения отсутствием в составе такого

¹⁸⁵ Ландерсон Н.В. Об интегративной взаимосвязи внесудебного и судебного разрешения административно-деликтных дел // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸⁶ Стахов А.И. О некоторых проблемах судебного рассмотрения административных дел, связанных с осуществлением государственного контроля и надзора // Административное право и процесс. 2017. № 10. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

нарушения признака виновности, который является неременным условием привлечения к административной ответственности, а также наличием специальных последствий, выражающихся в выдаче контролируемому лицу предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований¹⁸⁷. Предлагается также конструкция выявляемого в ходе контрольно-надзорного мероприятия «административно устранимого деликта», который является специфическим вариантом неправомерного деяния и отличается от административного правонарушения тремя критериями (противоправность, недобросовестность контролируемого лица, административная устранимость), в связи с чем обнаруженное в ходе указанного мероприятия такое нарушение (неисполнение) обязательных требований не может квалифицироваться как административное правонарушение; при этом признак противоправности заключается в «неисполнении или ненадлежащем исполнении [...] ограничений и дозволений», установленных законодательством и охраняемых административно-принудительными мерами, применяемыми вне рамок административно-деликтного производства¹⁸⁸.

Однако недостатком такого подхода является то, что он преимущественно построен на субъективных признаках, т.е. критерием дифференциации заявляются аспекты, характеризующие не само нарушение обязательных требований, а лишь отношение контролируемого лица к совершенному им деянию (виновно или невиновно, добросовестно или недобросовестно), которое едва ли может служить определяющим основанием взаимоисключающего выбора конкретного административного производства для установления наличия или отсутствия факта нарушения (несоблюдения) обязательных требований. Разграничение же нарушений

¹⁸⁷ Ермолова О.Н. Указ. соч.

¹⁸⁸ Стахов А.И. Ключевые элементы структуры административного контрольно-надзорного производства, осуществляемого в России; *Он же*. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; *Он же*. О классификации и кодификации административно-принудительных мер, применяемых в сфере государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // Административное право и процесс. 2016. № 4. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

обязательных требований с точки зрения различающихся последствий вступает в противоречие с правилами логики, поскольку различные последствия производны от сущностного несовпадения разных типов нарушений обязательных требований, а не порождают их, и в связи с этим являются лишь следствием предполагаемых различий нарушений обязательных требований, но не могут обуславливать их. Эти же соображения свидетельствуют о несостоятельности идеи о дифференциации и распределении по перечням нарушений обязательных требований с точки зрения возможных последствий – привлечение к ответственности или выдача предписания, – поскольку, если исходить из того, что выдача предписания направлена на восстановление правопорядка, а привлечение к административной ответственности имеет основной целью наказание правонарушителя, последовательная реализация данной идеи будет означать, что целый ряд нарушений, объявленных подлежащими «устранению» исключительно с использованием контрольно-надзорных мер, останется, по существу, без административно-деликтной охраны¹⁸⁹. Наконец, описание критерия «противоправности» нарушений обязательных требований, не являющихся основанием для привлечения к административной ответственности, и вовсе совпадает с одним из признаков административного правонарушения – противоправного, виновного действия (бездействия), за которое установлена административная ответственность (часть 1 статьи 2.1 КоАП Российской Федерации), и поэтому также не может служить достаточным основанием для выделения «административно устранимых нарушений», влекущих только выдачу предписания и не образующих состава административного правонарушения.

Следовательно, в действующей системе административного регулирования отсутствуют основания для вывода о разграничении нарушений обязательных требований на влекущие привлечение к

¹⁸⁹ Этим, безусловно, не отрицается как таковое правомочие государства вводить, повышать, снижать или устранять административную ответственность за те или иные деяния исходя из необходимости защиты определенных отношений.

административной ответственности и не предполагающие этого с точки зрения объекта и объективной стороны соответствующего административного правонарушения.

В соответствии со сложившейся в доктрине позицией обязательность требования обеспечивается санкцией (ответственностью за его несоблюдение)¹⁹⁰, которая является необходимым атрибутом юридической обязанности¹⁹¹, а потому установленное в ходе контрольно-надзорного мероприятия нарушение обязательных требований безальтернативно должно повлечь привлечение к административной ответственности за соответствующее деяние (разумеется, если будут установлены все прочие элементы состава правонарушения). В противном случае будут существенно повышаться риски причинения вреда охраняемым ценностям, что влечет такой же негативный эффект для правовой системы, какой оказывает несоразмерное государственное принуждение, применяемое в отношении субъектов экономической деятельности. Тем самым, если и существует обязательное требование, нарушение которого не образует объективную сторону состава административного правонарушения, то это лишь свидетельствует – при условии, что те же отступления от обязательных требований могут квалифицироваться в качестве нарушений в ходе контроля (надзора) – об образовавшемся пробеле в административно-деликтном регулировании, нуждающемся в восполнении путем закрепления соответствующего состава административного правонарушения.

Вывод о том, что любое нарушение обязательных требований может потенциально повлечь наступление административно-деликтных последствий, предопределяет также постановку вопроса о взаимном значении определенной квалификации деяния для контрольно-надзорного и административно-деликтного производств при разрешении ситуаций, когда одно и то же деяние:

¹⁹⁰ Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография.

¹⁹¹ Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М.: Госюриздат, 1962. С. 61.

– квалифицируется как нарушение обязательных требований в ходе контроля (надзора) и в качестве основания для привлечения контролируемого лица к административной ответственности (а также обратная ситуация – привлечение к ответственности предшествовало оформлению акта контрольно-надзорного мероприятия);

– не было признано нарушением обязательных требований в ходе контроля (надзора), но при этом впоследствии повлекло привлечение к административной ответственности (а также обратная ситуация – не послужило основанием для вынесения постановления по делу об административном правонарушении, но было определено в ходе контроля (надзора) как нарушение обязательных требований).

С точки зрения действующего законодательного регулирования разрешение вопроса о наличии или отсутствии нарушения обязательных требований осуществляется в рамках каждого из указанных производств отдельно, и при этом отсутствуют какие-либо правила, предполагающие взаимный учет квалификации, данной такому нарушению при осуществлении контроля (надзора) или при привлечении к административной ответственности. Как отмечает М.Н. Кудилинский, исполнение предписания не освобождает от административной ответственности, а тот факт, что контролируемое лицо не было привлечено к такой ответственности, не дает оснований для вывода об отсутствии нарушения обязательных требований¹⁹².

На таком подходе основана и позиция Конституционного Суда Российской Федерации, который отмечал взаимосвязь и в то же время самостоятельность контрольно-надзорной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях¹⁹³. Данный вывод был сформулирован применительно к вопросу о сохранении юридической силы

¹⁹² Кудилинский М.Н. Соотношение контрольного и юрисдикционного производств. С. 7–8.

¹⁹³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2022 года № 3216-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы товарищества собственников недвижимости «Купеческий Двор» на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

предписания об устранении выявленных в ходе осуществления контроля (надзора) нарушений обязательных требований в области пожарной безопасности после констатации судом отсутствия в действиях контролируемого лица состава административного правонарушения, объективная сторона которого состоит в нарушении тех же обязательных требований. В своем Определении Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что соблюдение обязательных требований и исполнение предписания контрольно-надзорного органа не ставятся в зависимость от одновременного привлечения контролируемого лица к административной ответственности, а отмена постановления по делу об административном правонарушении в судебном порядке в связи с отсутствием состава административного правонарушения не является безусловным основанием для отмены предписания об устранении допущенных нарушений обязательных требований, которое выступает средством восстановления законности и правопорядка, повышения общественной безопасности и противодействия угрозам, возникающим вследствие нарушения действующего законодательства.

Приведенный подход не расходится с общими принципами административного регулирования, которые допускают совокупное применение контрольно-надзорных и административно-деликтных средств реагирования на противоправные деяния. Другими словами, оценка одной и той же деятельности контролируемого лица как посредством контрольно-надзорного производства, так и в рамках производства по делу об административном правонарушении не только возможна, но и необходима для полноценного обеспечения действия обязательных требований. Вместе с тем указанные производства представляют собой достаточно серьезное вмешательство в деятельность контролируемых лиц, а потому соотношение результатов контрольно-надзорного производства и производства по делу об административном правонарушении, которые осуществлялись в отношении одного комплекса нарушений обязательных требований, должно обеспечивать идентичную квалификацию соответствующего деяния в

качестве нарушающего или не нарушающего какие-либо обязательные требования. Тем самым, если в ходе осуществления контроля (надзора) было выявлено нарушение обязательного требования, то соответствующее деяние контролируемого лица должно, как правило, послужить основанием для его последующего привлечения к административной ответственности (по крайней мере применительно к формальным составам административных правонарушений), если отсутствуют какие-либо иные, не связанные с объективной стороной состава административного правонарушения, обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении. Это одновременно означает, что если в ходе контроля (надзора) нарушение обязательных требований не было выявлено, то оно не может быть впоследствии выявлено в ходе производства по делу об административном правонарушении.

Необходимость введения соответствующих правил обусловливается тем, что противоречивая оценка уполномоченными органами публичной власти (речь, прежде всего, об органах исполнительной власти, осуществляющих контроль (надзор) и рассмотрение дел об административных правонарушениях) одного деяния вызывает сомнения с точки зрения согласованности с принципами правовой определенности, справедливости, поддержания доверия граждан и юридических лиц к закону и действиям государства¹⁹⁴. При этом достижение обозначенного согласования результатов контрольно-надзорного и административно-деликтного производств в части единообразной квалификации нарушений обязательных требований во многом зависит от закрепления необходимых норм, обеспечивающих последовательную оценку наличия или отсутствия нарушения обязательных требований, в законодательстве об административной ответственности, поскольку именно в рамках менее урегулированного производства по делу об административных

¹⁹⁴ Дмитрикова Е.А., Карицкая А.А., Трофимов А.А. Конституционные основы разграничения контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях. С. 194–195.

правонарушениях (которое при этом предполагает возможность применения более строгих мер вмешательства в деятельность контролируемых лиц) уполномоченные органы могут пересмотреть результаты состоявшегося ранее контрольно-надзорного мероприятия.

Для полноценной реализации такой модели соотношения контрольно-надзорной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях потребуются, помимо адаптации правил возбуждения таких дел (об этом – далее), также учет потенциальной возможности правовой нуллификации результатов как контрольно-надзорного производства (по итогам обжалования), так и административного преследования (в связи с отменой постановления, определения) и согласование сроков реализации контроля (надзора) и административно-деликтного производства.

В качестве существующего в законодательстве механизма, обеспечивающего предотвращение противоречий, которые обусловлены различной оценкой нарушения обязательных требований в ходе контроля (надзора) и производства по делу об административном правонарушении, можно указать на положения КоАП Российской Федерации, предусматривающие запрет на использование в качестве доказательства по делу об административном правонарушении результатов контрольно-надзорных мероприятий, проведенных с нарушением закона (статья 26.2). Таким образом, с учетом наличия в указанном Кодексе статьи 28.1, обеспечивающей последовательную реализацию контрольно-надзорного и административно-деликтного производств, предполагается, что обстоятельства по делу об административном правонарушении в максимально возможном объеме выясняются в рамках контроля (надзора).

В то же время применительно к ранее действовавшему законодательству о контроле (надзоре) высказывалась точка зрения о том, что контрольно-надзорная деятельность не позволяет устанавливать обстоятельства совершения административного правонарушения и

виновность контролируемого лица¹⁹⁵. Между тем Федеральный закон о контроле (надзоре) предусмотрел развернутую систему контрольных (надзорных) мероприятий и действий, которые позволяют достаточно эффективно оценить деятельность контролируемого лица с точки зрения наличия или отсутствия в ней нарушений обязательных требований, причем многие из них, по сути, дублируют меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении¹⁹⁶. Более того, разрешение вопроса о соблюдении контролируемым лицом обязательных требований предполагает наличие именно у проверяемого контролируемого лица (а не у какого-либо иного субъекта), в отношении которого составляется акт и выносятся предписание об устранении нарушений обязательных требований, субъективной обязанности соблюдать соответствующие требования. Следовательно, контрольно-надзорное регулирование в принципе не исключает выяснения вопросов виновности (субъективного отношения к деянию) контролируемого лица в совершении нарушения обязательных требований в ходе осуществления соответствующего производства, что впоследствии может использоваться при разрешении вопроса о субъективной стороне административного правонарушения в рамках административно-деликтного производства.

Потенциальные новеллы тем самым могут затронуть вопросы о том, насколько выясненные в ходе контроля (надзора) уполномоченным должностным лицом обстоятельства связывают субъекта административной юрисдикции, принимающего решение о привлечении контролируемого лица к административной ответственности, и являются ли эти обстоятельства достаточными для вынесения постановления о назначении административного наказания (в том числе вопреки выводу об отсутствии оснований для вынесения предписания об устранении нарушений обязательных требований). Названные меры, по существу, представляют собой процессуальные правила взаимной оценки результатов контроля

¹⁹⁵ Кудилинский М.Н. К вопросу о целях государственного контроля. С. 33–34.

¹⁹⁶ Осинцев Д.В. Указ. соч.

(надзора) и производства по делу об административной ответственности и в связи с этим выходят за рамки материально-правового вопроса, которому посвящен настоящий раздел исследования.

Кроме этого, обеспечение соразмерности и обоснованности вмешательства государства в деятельность контролируемых лиц, нарушивших обязательные требования, в условиях допустимости совокупного (контрольно-надзорного и административно-деликтного) воздействия на них достигается как за счет ограничения оснований для возбуждения соответствующих производств и строгих законодательных рамок деятельности осуществляющих контроль (надзор) и административное преследование органов, так и посредством применения иных имеющихся в арсенале административно-деликтного законодательства мер – малозначительность правонарушения, назначение наказания в виде предупреждения, назначение штрафа ниже низшего размера, признание исполнения предписания контрольно-надзорного органа в качестве смягчающего ответственность обстоятельства и др.

В законодательстве также потенциально могут появиться и специальные правила, обеспечивающие отказ в определенных случаях от административного преследования, но не отказ от установления как таковой административной ответственности за деяние, являющееся нарушением обязательных требований. Так, не исключается закрепление в КоАП Российской Федерации (например, среди обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении) норм о том, что исполнение выданного предписания исключает привлечение к ответственности за нарушение, в связи с которым оно выдано. Допустимость такого регулирования подтверждается статьей 90 (часть 4) Федерального закона о контроле (надзоре), согласно которой положением о виде контроля могут быть предусмотрены случаи, при которых предусмотренные пунктом 3 части 2 этой же статьи меры не принимаются (в части административных правонарушений), если выданное предписание об устранении нарушений обязательных требований исполнено контролируемым лицом надлежащим

образом. Отражение подобных правил привлечения к административной ответственности не в административно-деликтном законодательстве, а в положениях контрольно-надзорного регулирования едва ли, как отмечал С.М. Зырянов¹⁹⁷, согласуется с принципиальным требованием КоАП Российской Федерации (часть 1 статьи 1.1) о составе законодательства об административных правонарушениях, которое образуют данный Кодекс и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов. В связи с этим закрепление рассматриваемого порядка не только в Федеральном законе о контроле (надзоре), но и в указанном Кодексе вполне может претендовать на перспективное направление для совершенствования законодательства об административной ответственности. С процедурной точки зрения введение данного механизма, как отмечают в литературе, может предполагать, что: при выявлении нарушения в ходе контроля (надзора) контролируемому лицу выдается предписание об устранении нарушения, в случае неисполнения которого контролируемое лицо привлекается как за первоначальное нарушение, так и за неисполнение выданного предписания¹⁹⁸; при этом срок давности за первоначальное нарушение на время исполнения предписания приостанавливается¹⁹⁹. Однако такие положения во всяком случае должны найти отражение в КоАП Российской Федерации.

Зарубежный опыт демонстрирует возможный вариант закрепления подобного правила в административно-деликтном законодательстве. Так, Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности²⁰⁰

¹⁹⁷ Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография.

¹⁹⁸ Как подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, привлечение лица на основании результатов проверки выполнения выданного предписания об устранении нарушения к административной ответственности за указанное в предписании и не устраненное нарушение не может рассматриваться как необоснованное и нарушающее какие-либо конституционные права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2019 года № 3575-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Нефтетранс» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

¹⁹⁹ Кононов П.И. О некоторых актуальных проблемах административной ответственности юридических лиц (по материалам арбитражно-судебной практики) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁰⁰ Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности (утвержден Законом Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 года № 2015-ХП) // Ведомости Верховного Совета Республики

предусматривает, что производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое подлежит прекращению в случае если должностные лица или работники субъекта предпринимательства либо граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью, впервые совершившие правонарушение, предусмотренное определенными статьями данного Кодекса (связанными с предпринимательской, экономической деятельностью), добровольно устранили допущенные нарушения и (или) возместили причиненный материальный ущерб в тридцатидневный срок с момента обнаружения правонарушения, за исключением случаев причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан (пункт 11 статьи 271). Тем самым для субъектов предпринимательской деятельности предусмотрена возможность избежать административной ответственности. Своеобразный механизм, направленный на учет постделиктного поведения привлекаемого к ответственности лица (в том числе если в отношении него осуществлялся властный контроль), предусмотрен в законодательстве об административных правонарушениях Республики Беларусь, которое закрепляет правило о том, что не являются административными правонарушениями определенные деяния (связанные с уплатой публично-правовых платежей) при условии устранения нарушений и (или) возмещения причиненного государству, физическим или юридическим лицам вреда не позднее десяти рабочих дней со дня вручения проверяющим (руководителем проверки) или направления проверяемому лицу либо его представителю акта проверки (статья 3.5 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях²⁰¹).

Приведенные единичные примеры, безусловно, не образуют полной аналогии с предлагаемым в настоящей работе механизмом, который бы исключал в рамках российской правовой системы привлечение

Узбекистан. 1995. № 3. Ст. 6. Режим доступа: Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/docs/97661> (дата обращения: 16.06.2024).

²⁰¹ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 года № 91-3 // Информационно-поисковая система «Эталон-Online» (Национальный центр правовой информации Республики Беларусь). URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=hk2100091> (дата обращения: 16.06.2024).

контролируемого лица к административной ответственности в случае исполнения им предписания контрольно-надзорного органа. Однако даже они косвенно свидетельствуют о потенциальной допустимости закрепления такого механизма в административно-деликтном регулировании.

Таким образом, по итогам состоявшегося в 2020 году очередного этапа реформы контроля (надзора) в российском правовом регулировании закрепился специальный порядок установления и оценки обязательных требований. Соответствующие правила повышают качество обязательных требований, их системность и актуальность, в связи с чем эта реформа положительно отразилась на определенности правил, запретов, ограничений и обязанностей, нарушение (несоблюдение) которых может послужить основанием для привлечения контролируемого лица к административной ответственности.

Однако принятое на данном этапе реформирования законодательства о контроле (надзоре) правовое регулирование обязательных требований не разрешило окончательно проблему возможности (допустимости) одновременного признания нарушения обязательных требований и в ходе контрольно-надзорного мероприятия, и в рамках привлечения контролируемого лица к административной ответственности за то же деяние. Тем не менее базовые принципы административно-правового регулирования позволяют признать, что должна исключаться возможность существования нарушений обязательных требований, которые в части объективной стороны не образуют состав административного правонарушения. Следовательно, одно и то же деяние контролируемого лица, выразившееся в нарушении (несоблюдении) обязательных требований, по общему правилу должно повлечь как вынесение предписания об устранении данного нарушения, так и привлечение его к административной ответственности.

В то же время законодателю для комплексной, непротиворечивой, справедливой и обоснованной реализации такой модели соотношения результатов контрольно-надзорного и административно-деликтного производств необходимо предусмотреть специальные правила,

обеспечивающие взаимное использование результатов контрольно-надзорной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях для одинакового решения вопроса о наличии или отсутствии в деятельности контролируемого лица нарушений обязательных требований. Возможной мерой совершенствования законодательства об административных правонарушениях может стать закрепление нормы, исключающей привлечение к ответственности в связи с нарушением обязательного требования до итоговой оценки исполнения выданного в связи с этим нарушением предписания.

Параграф 2. Эволюция правил назначения и исполнения административных наказаний в условиях реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности

Административное наказание, будучи установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения (часть 1 статьи 3.1 КоАП Российской Федерации), является одним из параметров, по которым можно оценить степень государственного вмешательства в конкретную сферу отношений (в том числе экономических). Осуществляя соответствующее регулирование, публичная власть определяет противоправность того или иного поведения и вводит санкции за совершенный деликт, причем их размер и тяжесть, как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации²⁰², во многом обеспечивают сдерживающий эффект законодательства об административной ответственности и необходимую защиту охраняемых этим законодательством отношений. С учетом того, что среди видов административного принуждения именно административное наказание

²⁰² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2023 года № 3017-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «АТРАН» на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 16¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

оказывает наибольшее воздействие на правонарушителя²⁰³, уже одна только угроза его назначения может сдерживать свободную реализацию правомерной свободной экономической деятельности.

Вместе с тем в современной доктрине административного права находит отражение идея о том, что к соблюдению обязательных требований побуждает не только наличие наказания за их нарушение, но и другие мотивы (социальный долг, стремление получить льготы и преимущества за правомерное поведение)²⁰⁴, существование которых подталкивает государство к пересмотру сложившихся подходов к обеспечению правомерного поведения преимущественно за счет введения административной ответственности и повышения тяжести наказания. Более того, обратной стороной опоры на административные наказания в вопросе регулирования экономических процессов является то, что со временем они (особенно, если речь идет об административных штрафах) приобретают характер издержек, которые сопутствуют ведущейся «не по правилам» хозяйственной деятельности, и в связи с этим утрачивают свой потенциал средства, стимулирующего правомерное поведение²⁰⁵. При этом современное административное регулирование предлагает целый ряд иных средств правового воздействия на экономические отношения, которые позволяют опираться не на регулятивный потенциал административных наказаний, а на такие инструменты как контроль (надзор)²⁰⁶.

Соответственно, принимая во внимание объективную правовую взаимосвязь контрольно-надзорного и административно-деликтного регулирования, можно говорить о допустимости и востребованности корректировки административно-наказательных норм, направленной на

²⁰³ Максимов И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы): автореф. ... дис. докт. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 4.

²⁰⁴ См. об этом: *de Benedetto M.* Effective Law from a Regulatory and Administrative Law Perspective // *European Journal of Risk Regulation*. 2018. № 9 (3). P. 402, 405.

²⁰⁵ «Исключение экономической и организационной привлекательности правонарушения», как справедливо отмечается в литературе, стимулирует правомерное поведение. См.: *Дмитрикова Е.А.* Назначение административного штрафа и административного приостановления деятельности за нарушения в области промышленной безопасности // *Петербургский юрист*. 2015. № 5. С. 84.

²⁰⁶ *Зырянов С.М.* Административный надзор органов исполнительной власти. С. 3–4.

предоставление контролируемым лицам дополнительных преференций, в том числе в части назначения им наказаний за совершенные в связи с экономической деятельностью правонарушения. Реформа законодательства о контрольно-надзорной деятельности и образующие его фундамент принципы подтвердили необходимость закрепления в законодательстве соразмерной системы государственного принуждения, ориентированной в части законодательства об административной ответственности на приоритет более мягких мер вмешательства в деятельность контролируемых лиц при их привлечении к административной ответственности²⁰⁷. Осознание этой взаимосвязи послужило основанием для констатации того, что реформирование контрольно-надзорной деятельности неизбежно должно повлечь соответствующие ее обновленной модели корректировки законодательства об административных правонарушениях, которые бы отразили, среди прочего, изменение подходов к назначению наказаний, о чем наряду с прочим свидетельствует Концепция нового КоАП Российской Федерации.

Вместе с тем указанная идея, положенная в основу концепции запланированного системного обновления законодательства об административной ответственности, уже нашла отражение и в нормах действующего КоАП Российской Федерации, который в последние годы пополнился целым рядом положений, отражающих стремление законодателя добиться улучшения положения контролируемых лиц за счет корректировки правил назначения административных наказаний.

Ключевые изменения в данной области, как было отмечено ранее, состоялись в 2022 году в связи с внесением в КоАП Российской Федерации новых правил, направленных на улучшение положения²⁰⁸ субъектов экономической деятельности (контролируемых лиц):

²⁰⁷ Правкин С.А., Смирнова В.В. Новый этап административной реформы в России, или Что ожидать от «регуляторной гильотины»? // Российская юстиция. 2020. № 7. С. 25–27.

²⁰⁸ В доктрине, однако, констатируют, что параллельно с улучшением положения субъектов экономической деятельности КоАП Российской Федерации пополняется достаточно строгими санкциями за нарушения, связанные, среди прочего, и с экономической деятельностью. См.: Панкова О.В. Тенденции

– закреплено положение о назначении за совершение административного правонарушения, выявленного в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, административного штрафа в минимальном размере, если правонарушителем был предотвращен или возмещен вред, причиненный совершенным им деликтом (часть 3⁴⁻¹ статьи 4.1);

– сфера потенциального применения правила о замене за впервые совершенное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, административного штрафа на предупреждение более не ограничивается лицами, отнесенными к особым категориям (некоммерческие организации, субъекты малого и среднего предпринимательства и их работники), и распространяется на всех контролируемых лиц (часть 1 статьи 4.1¹);

– введено исключение из общего правила о назначении самостоятельного наказания за каждое совершенное административное правонарушение, предполагающее, что в случае выявления при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля двух и более административных правонарушений, предусмотренных одной административно-деликтной нормой, совершившему их лицу назначается административное наказание как за совершение одного административного правонарушения (часть 5 статьи 4.4);

– предусмотрена возможность уплаты административного штрафа за административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в половинном размере (часть 1³⁻³ статьи 32.2).

Нетрудно заметить, что применение приведенных положений КоАП Российской Федерации формально связывается с выявлением административного правонарушения в ходе государственного контроля

(надзора), муниципального контроля, то есть рассматриваемые новеллы административно-деликтного регулирования, по существу, адресованы не всем привлекаемым к административной ответственности лицам, а лишь тем из них, чья деятельность оценивается в рамках соответствующей властной деятельности. Такой подход к реформированию правил назначения и исполнения административных наказаний объясняется повышенным вниманием, которое в Российской Федерации неизменно (а в последние годы – все больше) уделяется административно-правовому режиму осуществления контрольной функции государства и созданию условий эффективной реализации и защиты прав и законных интересов субъектов, чья деятельность становится предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Хотя обязательное существование специальных правил назначения административных наказаний за правонарушения, выявленные в указанном порядке, Конституцией Российской Федерации не предрешается и остается в области дискреционных полномочий федерального законодателя²⁰⁹, сама по себе воплощенная в названных предписаниях КоАП Российской Федерации цель дополнительной защиты прав и законных интересов определенной категории субъектов от излишнего административного принуждения с положениями Основного закона принципиально не расходится.

Тем не менее, соответствующие особенности административно-деликтного регулирования, как было отмечено выше, нуждаются в соотнесении с конституционным принципом равенства. Если ранее, признавая допустимым и не лишенным разумных оснований закрепление особых правил назначения административных наказаний для субъектов малого и среднего предпринимательства и некоторых категорий

²⁰⁹ Применительно к возможности уплаты административного штрафа в половинном размере, предоставленной контролируемым лицам, Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивал льготный характер данной меры. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2024 года № 39-П «По делу о проверке конституционности положения части 1³⁻³ статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «НТСИ Телеком» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.07.2024).

некоммерческих организаций, Конституционный Суд Российской Федерации опирался на вытекающую из законодательного регулирования специфику их статуса, обуславливающую чувствительность значительных по размеру штрафов для данных категорий лиц²¹⁰, то на сегодняшний день подобные особенности положения привлекаемых к ответственности субъектов в рассматриваемых предписаниях КоАП Российской Федерации не оговорены.

Это обстоятельство не лишает само по себе соответствующие нормы КоАП Российской Федерации разумного обоснования и не ставит их автоматически под угрозу конституционной дисквалификации. Напротив, такой подход законодателя к определению правил назначения и уплаты административных наказаний позволяет поставить вопрос о том, что существующие в формате «особого порядка» эти правила вполне могут быть впоследствии распространены и на иных привлекаемых к административной ответственности лиц. О принципиальной возможности такого подхода свидетельствуют, в частности, положения Проекта КоАП Российской Федерации, согласно которым назначение минимального штрафа в случае предотвращения или устранения вреда, причиненного правонарушением (пункт 2 части 3 статьи 3.12), и назначение одного административного наказания за совершение двух и более однородных правонарушений (часть 7 статьи 3.30) не ставятся в зависимость от выявления соответствующих правонарушений в ходе контроля (надзора)²¹¹.

Возвращаясь к анализу действующего административно-деликтного регулирования, необходимо отметить, что одной из принципиально важных проблем исследуемых новелл стало их непосредственное текстуальное воплощение в КоАП Российской Федерации, который не определяет содержание принципиально важного для адекватного восприятия

²¹⁰ См. ранее упоминавшееся Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2017 года № 2255-О.

²¹¹ Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Федеральный портал проектов нормативных актов. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=102447> (дата обращения: 24.07.2024). Далее также – Проект КоАП Российской Федерации.

В то же время замена административного штрафа на предупреждение предполагается лишь в случае выявления правонарушения в ходе государственного контроля (надзора), муниципального контроля (статья 4.9 Проекта КоАП Российской Федерации).

рассматриваемых положений части 3⁴⁻¹ статьи 4.1, части 1 статьи 4.1¹, части 5 статьи 4.4 и части 1³⁻³ статьи 32.2 данного Кодекса понятия – «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль».

Отсутствие закрепленной в КоАП Российской Федерации легальной дефиниции этого понятия нельзя считать случайным нормотворческим упущением, ведь, корректируя в тот же период иные положения данного Кодекса, законодатель недвусмысленно указал, что именно следует понимать под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем (например, в контексте статьи 28.1 указанного Кодекса об основаниях для возбуждения дела об административном правонарушении – это оценка обязательных требований в соответствии с двумя конкретными федеральными законами о контроле (надзоре), и одновременно отказался от внесения каких-либо уточнений относительно содержания данного понятия в положениях, касающихся назначения и исполнения административного наказания.

С одной стороны, такой подход законодателя к формулированию анализируемых норм можно расценивать как подтверждение его намерения считать государственным контролем (надзором), муниципальным контролем – применительно к вопросам назначения и исполнения административных наказаний – наиболее широкий круг видов деятельности публично-властных субъектов, тем более что это согласуется с общей направленностью административных реформ, преследующих цель сокращения административного давления на всех субъектов экономической деятельности. С другой стороны, подобное понимание указанных законоположений может рассматриваться как необоснованное расширение аутентичного содержания законодательных предписаний, которое может повлечь утрату административным наказанием отмеченного выше сдерживающего эффекта, необходимого для принуждения к соблюдению требований законодательства и обеспечиваемого законодательством об административных правонарушениях, причем в отсутствие заложенных в законе оснований для такого толкования.

Практика применения рассматриваемых административно-деликтных норм с очевидностью свидетельствует о нехватке законодательных ориентиров (как непосредственно в КоАП Российской Федерации, так и в иных законодательных актах), необходимых для единообразной интерпретации правоприменительными органами названных предписаний. В поисках нормативной основы для толкования понятия «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль», используемого в анализируемых положениях КоАП Российской Федерации, суды обращаются к базовому для соответствующей сферы правового регулирования акту – Федеральному закону о контроле (надзоре) и применяют соответствующие административно-деликтные нормы с опорой на его предписания. Однако данный Федеральный закон, как следует из буквального значения части 3 его статьи 1, очерчивает сферы государственного контроля (надзора), муниципального контроля лишь для собственных целей, что не предрешает тождественное восприятие соответствующего понятия в контексте административно-деликтного регулирования.

Тем не менее со ссылкой на признание этим Федеральным законом определенных видов властной деятельности государственным контролем (надзором) суды констатируют, что, например, мероприятия таможенного контроля²¹² или проверка в целях осуществления контроля за соблюдением антимонопольного законодательства²¹³ являются осуществлением государственного контроля (надзора) применительно к упоминающим эту деятельность нормам КоАП Российской Федерации, а выявление правонарушений в ходе пограничного контроля органами безопасности²¹⁴,

²¹² Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15 июня 2023 года № Ф03-2275/2023 по делу № А51-11993/2022.

²¹³ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 6 марта 2023 года № Ф04-662/2023 по делу № А45-17932/2022, с которым согласился судья Верховного Суда Российской Федерации (определение от 14 августа 2023 года № 304-ЭС23-10147); постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16 июня 2023 года № Ф02-2944/2023 по делу № А33-15831/2022, с которым согласился судья Верховного Суда Российской Федерации (определение от 12 октября 2023 года № 302-ЭС23-18947).

²¹⁴ Постановление судьи Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 25 сентября 2023 года № 16-4931/2023; постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19 мая 2023 года № Ф03-1608/2023 по делу № А51-13987/2022, с которым согласился судья Верховного Суда Российской Федерации

напротив, исключает применение соответствующих положений административно-деликтного регулирования.

Верховный Суд Российской Федерации, в свою очередь, указывает на то, что в КоАП Российской Федерации под осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля понимается деятельность всех уполномоченных органов, которые осуществляют контрольные (надзорные) функции и выявляют правонарушения в отдельных сферах²¹⁵; данное понятие следует рассматривать в широком смысле, не ограничиваясь его пониманием в профильном контрольно-надзорном законодательстве, поскольку иное вступало бы в противоречие с принципом равенства, а процедура выявления факта совершения правонарушения или способ такого выявления не относятся к обстоятельствам, которые учитываются при назначении наказания²¹⁶. Некоторые авторы поддерживают такое толкование и, допуская возможность расширительного понимания государственного контроля (надзора) в контексте законодательства об административных правонарушениях, относят к нему, например, и деятельность прокуратуры²¹⁷, хотя судебной практике известны диаметрально противоположные варианты решения данного вопроса: отнесение прокурорского надзора к государственному контролю (надзору) для целей применения содержащих данное понятие статей КоАП Российской Федерации признается арбитражными судами и отрицается судами общей юрисдикции²¹⁸.

(определение от 11 июля 2023 года № 303-ЭС23-11421) – применительно к части 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации.

²¹⁵ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 30 января 2024 года № 305-ЭС23-17695 по делу № А40-134433/2022 – применительно к части 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации.

²¹⁶ Определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 2 августа 2019 года № 307-ЭС19-12049 по делу № А56-154322/2018 – применительно к части 1 статьи 4.1¹ КоАП Российской Федерации; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 31 января 2024 года № Ф07-19926/2023 по делу № А56-32619/2023 – применительно к части 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации.

²¹⁷ Сельхова О.Е. Указ. соч.

²¹⁸ См. на примере применения части 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации: постановление Арбитражного суда Московского округа от 17 января 2024 года № Ф05-32191/2023 по делу № А40-88688/2023; постановления судьи Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 30 сентября 2022 года № 16-2283/2022, от 20 ноября 2023 года № 16-2741/2023.

В результате остается неразрешенным вопрос о том, следует ли применять для определения понятия «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль» положения Федерального закона о контроле (надзоре). Так, суды, с одной стороны, допускают толкование данного понятия с опорой на этот Федеральный закон, а с другой – в определении его значения в контексте КоАП Российской Федерации можно усмотреть попытки придать понятию «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль» автономное значение.

Применительно к прокурорскому надзору рассматриваемая проблема проявляется еще более отчетливо с учетом того, что в силу части 1 статьи 28.4 КоАП Российской Федерации при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом другом (помимо прямо указанных в данном законоположении правонарушений) административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена этим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации. С одной стороны, Конституционный Суд Российской Федерации, констатируя, что данное полномочие прокурора согласуется с его публичными функциями по поддержанию правопорядка и обеспечением своевременного восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан и их объединений, критически оценивал возможность полной подмены органов (должностных лиц), уполномоченных возбуждать дело об административном правонарушении, прокурором²¹⁹. С другой стороны, возбуждение по результатам прокурорского надзора дела об административном правонарушении, протокол о котором также уполномочен составлять специальный орган контроля (надзора), по существу, лишает

²¹⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2023 года № 15-П «По делу о проверке конституционности абзаца девятого пункта 2 статьи 1, абзацев первого и второго пункта 1 и предложения первого пункта 2 статьи 21, пункта 2 статьи 22 и пункта 3 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», абзаца второй части 6 статьи 28.3 и предложения второй части 1 статьи 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также пункта 1 части 3 статьи 16.5 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» в связи с жалобой гражданина П.Н. Лакина» // СЗ РФ. 17.04.2023. № 16. Ст. 2989.

контролируемых лиц права претендовать, например, на возможность уплаты назначенного административного штрафа в льготном порядке (в половинном размере на основании статьи части 1³⁻³ статьи 32.2 КоАП Российской Федерации). В качестве примера можно привести статью 13.2¹ КоАП Российской Федерации, протоколы по которой составляют должностные лица органа, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, что при этом не исключает возбуждения соответствующего дела прокурором. В подобных обстоятельствах суд откажет в применении льготного порядка уплаты административного штрафа со ссылкой на то, что прокурорский надзор не относится к государственному контролю (надзору) для целей части 1³⁻³ статьи 32.2 КоАП Российской Федерации²²⁰. Оценивая негативно такой подход к пониманию новелл административно-деликтного регулирования, некоторые авторы предлагают в целях обеспечения равноправия лиц, привлекаемых к административной ответственности, прямо указать в названной статье на то, что льготный порядок уплаты штрафа применяется в том числе в случае выявления правонарушения в ходе прокурорского надзора²²¹. В отсутствие необходимой законодательной конкретизации Конституционный Суд Российской Федерации признал неконституционным (по крайней мере применительно к порядку уплаты административного штрафа, урегулированному названными нормами) такое понимание положений КоАП Российской Федерации, которое вопреки принципу равенства не предоставляет возможности льготной (в половинном размере) уплаты административного штрафа в случае выявления административного правонарушения в ходе проверки, проведенной органами прокуратуры²²².

²²⁰ Постановление судьи Второго кассационного суда общей юрисдикции от 14 июня 2023 года № 16-3071/2023.

Аналогичная ситуация применительно к статье 5.27¹ КоАП Российской Федерации: постановление судьи Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14 сентября 2023 года № 16-4233/2023.

²²¹ Бут Н.Д., Егунов Д.А. Защита прокурором прав предпринимателей в сфере административной юрисдикции // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2023. № 6. С. 36–45.

²²² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2024 года № 39-П.

Таким образом, в практике встречаются противоположные варианты определения состава деятельности, которая может считаться государственным контролем (надзором), муниципальным контролем для целей применения положений КоАП Российской Федерации, не уточняющих содержание этого понятия. Это свидетельствует в пользу вывода о том, что законодатель не обеспечил необходимые условия для единообразного и однозначного определения оснований для назначения и исполнения административного наказания²²³. Отмеченные противоречия не в последнюю очередь порождаются отсутствием системного восприятия концепции контрольно-надзорной деятельности, на что было указано ранее в работе. При этом даже заслуживающая поддержки прагматичная позиция об отсутствии необходимости как-либо разграничивать «контроль» и «надзор» в контексте данной деятельности не позволила, как показывает проведенный анализ административно-деликтного регулирования, сформировать в законодательстве единообразное понимание понятия «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль», в том числе для целей привлечения к административной ответственности. В таких условиях необходимым вариантом разрешения отмеченных противоречий, при котором будет обеспечена определенность законодательства об административных правонарушениях, становится прямое указание в нормах КоАП Российской Федерации, использующих отсылку к контролю (надзору), непосредственно на законодательные акты, регулирующие контрольно-надзорную деятельность – как это сделано, например, в статье 28.1 данного Кодекса.

Наряду с неопределенностью в вопросе о содержании понятия «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль» в положениях КоАП Российской Федерации, которые были призваны обеспечить общее улучшение положения лиц, чья деятельность оценивается в рамках контрольно-надзорной деятельности, можно обнаружить также

²²³ *Карицкая А.А.* Правила назначения и уплаты административных штрафов: актуальные проблемы в конституционно-правовом контексте. С. 23.

некоторую внутреннюю несогласованность анализируемых предписаний данного Кодекса с иными его нормами.

Так, дополнение статьи 4.4 КоАП Российской Федерации положением о возможности назначения одного наказания за несколько выявленных в ходе одного контрольно-надзорного мероприятия административных правонарушений (часть 5) было обусловлено стремлением побороть искусственную множественность административных правонарушений и вытекающую из этого повышенную «наказательную нагрузку» на контролируемых лиц. Наиболее показательное действие данной гарантии демонстрирует практика назначения административных штрафов, которая с опорой на ранее действовавшее регулирование предполагала вынесение по итогам проведения одного контрольного мероприятия самостоятельного постановления по делу об административном правонарушении по каждому обнаруженному факту противоправного деяния²²⁴ – с точки зрения актуального регулирования допускается вынесение одного постановления по делу об административном правонарушении с назначением единой санкции за все выявленные нарушения.

Вместе с тем положительный эффект части 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации приводит к очевидному улучшению положения в основном тех привлекаемых к административной ответственности лиц, которым административное наказание назначается в виде штрафа в твердой сумме. Однако указанный Кодекс допускает установление такого наказания и в кратном размере (часть 1 статьи 3.5), в том числе для целого ряда административных правонарушений, связанных с осуществлением экономической деятельности, что, даже при назначении наказания за все выявленные в ходе контрольно-надзорного мероприятия правонарушения как

²²⁴ Например, в ходе одной таможенной проверки были выявлены административные правонарушения (статья 16.15 «Непредставление в таможенный орган отчетности» КоАП Российской Федерации), и по каждому из них было вынесено самостоятельное постановление – всего 340 постановлений об одинаковых административных правонарушениях с назначением штрафа в размере 6000 руб. по каждому из них. См. в качестве примера: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2022 года № 303-ЭС22-13406 по делу № А51-5046/2021.

за одно правонарушение, не приведет к реальному сокращению штрафной нагрузки для контролируемого лица.

Вопрос о возможности применения части 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации для назначения наказания, размер которого определяется кратно, т.е. в случаях, когда ограничение штрафа какой-либо фиксированной минимальной или максимальной суммой не предусмотрено, уже возник на практике (преимущественно – в контексте вопроса о применении данной нормы с обратной силой к неисполненным постановлениям по делам об административных правонарушениях), в частности, применительно к статьям 14.43¹ (часть 3)²²⁵, 15.15² (часть 2)²²⁶, 15.25 (часть 1), 16.2 (часть 2)²²⁷ и др. КоАП Российской Федерации. Суды, отказывая в соответствующих делах в применении части 5 статьи 4.4 данного Кодекса, подчеркивали, что при подобном способе исчисления штрафа назначение административного наказания как за одно правонарушение не приведет к реальному уменьшению размера назначенного наказания. Однако указанное законоположение, помещенное законодателем в КоАП Российской Федерации в качестве общего правила назначения административных штрафов, не содержало каких-либо оговорок относительно возможности его применения в зависимости от вида или способа исчисления назначаемого наказания.

Оценивая действие положений КоАП Российской Федерации в обозначенном аспекте (на примере части 1 статьи 15.25, предусматривающей для юридических лиц в качестве наказания административный штраф, исчисляемый в процентах от суммы незаконной валютной операции), Конституционный Суд Российской Федерации признал, что назначение административного штрафа за два или более правонарушения в соответствии

²²⁵ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 9 ноября 2023 года № Ф10-5318/2023 по делу № А83-4332/2022.

²²⁶ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 27 февраля 2023 года № Ф08-14835/2022 по делу № А53-45009/2021.

²²⁷ Постановления Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 14 июня 2023 года № Ф01-2841/2023 по делу № А43-17213/2021, Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27 сентября 2023 года № Ф03-3470/2023 по делу № А51-20062/2022 и др.

с частью 5 статьи 4.4 данного Кодекса не исключает различий при определении размера штрафа в зависимости от существования административного правонарушения и порядка исчисления административного штрафа, предусмотренного санкцией конкретной статьи этого Кодекса, т.е., по существу, констатировал допустимость ситуации, при которой рассматриваемый механизм не будет распространяться на административные правонарушения с кратной санкцией. Позитивный эффект от применения части 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации при назначении кратного штрафа был усмотрен Конституционным Судом Российской Федерации в том, что вынесенное в отношении юридического лица одно постановление об административном правонарушении легче обжаловать, а кроме того, в таком случае сокращается потенциально возможный срок административной наказанности²²⁸.

Помимо отмеченной проблемы, связанной с порядком определения размера административного наказания, при применении части 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации возникает также вопрос о ее соотношении с предписаниями конкретных статей Особенной части этого Кодекса, которые прямо оговаривают необходимость привлечения к ответственности по каждому факту нарушения законодательства (такие правила закреплены, например, в примечаниях к статьям 14.28, 18.9²²⁹, 18.15²³⁰ названного Кодекса). Разрешая этот вопрос, суды отдают приоритет точному соблюдению конкретных статей Особенной части КоАП Российской Федерации и небезосновательно опираются на общеправовой принцип *lex specialis derogat generali* (специальный закон отстраняет общий закон). В

²²⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2024 года № 14-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.7, части 5 статьи 4.4, части 1 статьи 15.25, пункта 2 статьи 31.7, статьи 31.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 260 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Воплощение» и общества с ограниченной ответственностью «СИБТЕК» // СЗ РФ. 08.04.2024. № 15. Ст. 2127.

²²⁹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 7 июня 2023 года № 306-ЭС22-23464 по делу № А72-11089/2021.

²³⁰ Постановление судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 27 октября 2023 года № 16-6114/2023; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 февраля 2023 года № Ф07-21090/2022 по делу № А56-59241/2022, с которым согласился судья Верховного Суда Российской Федерации (определение от 19 мая 2023 года № 307-ЭС23-6233).

литературе, однако, отмечается, что внесенные в КоАП Российской Федерации нормы улучшают положение привлекаемых к административной ответственности лиц, а потому, по мнению, в частности, Г.Г. Ячmeneва, необходимо применять именно новеллы данного Кодекса (в том числе часть 5 его статьи 4.4)²³¹.

Приведенные вопросы, возникающие в связи с требованием правильного и взаимосогласованного применения всех предписаний КоАП Российской Федерации (как Общих положений, так и Особенной части), в определенной степени порождаются тем, что законодатель, очевидно, ориентирует систему административно-деликтного регулирования на установление благоприятных условий для контролируемых лиц и стремится к комплексному улучшению их положения, в том числе при привлечении к административной ответственности, а следовательно, как можно предположить, рассчитывает на полноценное действие соответствующих новелл из общих положений законодательства об административной ответственности. В то же время развитие законодательства об административных правонарушениях в части правил назначения и уплаты административного штрафа неизменно колеблется между двумя противоположными тенденциями увеличения (например, за счет повышения максимальных размеров административных штрафов) и снижения (в частности, путем внесения соответствующих корректировок как в санкции конкретных норм Особенной части КоАП Российской Федерации, так и в общие правила назначения административных штрафов) штрафной нагрузки, что не только не идет на пользу определенности и стабильности нормативного регулирования административной ответственности в таком чувствительном вопросе, но и лишает правоприменительные органы твердой основы для однозначного установления подлинных намерений

²³¹ Ячmeneв Г.Г. Некоторые вопросы применения общих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в практике Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации (2019–2021 годы) // Арбитражные споры. 2022. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

законодателя²³². Такая ситуация влечет угрозу нарушения принципиального положения КоАП Российской Федерации о том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом (часть 1 статьи 1.6), а также ставит под сомнение системность и отраслевую согласованность законодательных норм. Этим в свою очередь порождаются существенные риски для правопорядка в целом²³³, а следовательно, и вопрос о соответствии анализируемых положений конституционным требованиям правовой определенности, равенства, поддержания доверия к закону и действиям государства, уважения правомерных ожиданий.

Таким образом, внесенные в КоАП Российской Федерации новеллы, касающиеся правил назначения и исполнения административных наказаний, были ориентированы на улучшение положения контролируемых лиц при привлечении их к административной ответственности. Однако соответствующие положения части 3⁴⁻¹ статьи 4.1, части 1 статьи 4.1¹, части 5 статьи 4.4 и части 1³⁻³ статьи 32.2 данного Кодекса, содержащие отсылку к понятию «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль» не были в полной мере согласованы с базовым контрольно-надзорным регулированием – Федеральным законом о контроле (надзоре), который дает определение указанному понятию лишь для собственных целей. Затруднения возникли и при применении названных законоположений во взаимосвязи с некоторыми конкретными статьями Особенной части КоАП Российской Федерации, определяющими составы административных правонарушений и санкции за их совершение, которые в ряде случаев могут дезавуировать возможность реализации улучшающих положение контролируемых лиц новелл, внесенных в данный Кодекс.

²³² Князев С.Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 20.

²³³ Зорькин В.Д. Конституционный контроль как фактор совершенствования российского законодательства // Журнал российского права. 2023. № 5. С. 98.

Вместе с тем несмотря на отдельные проблемы, затрудняющие правоприменительную реализацию указанных правил, сами по себе положения, которые предусмотрены проанализированными нормами, нельзя не признать полезными с точки зрения оптимизации государственного вмешательства в экономическую деятельность. Более того, этот полезный эффект со временем может послужить поводом для распространения некоторых системообразующих положений о назначении административных наказаний (например, о назначении предупреждения вместо административного штрафа или об уплате штрафа в половинном размере) и на других (помимо контролируемых лиц) привлекаемых к административной ответственности субъектов.

Перспективы развития правил назначения административных наказаний связываются с возможностью контролируемых лиц заключать соглашение, при выполнении которого им не будут назначаться наказания в виде административного штрафа²³⁴. Примерные контуры такого варианта развития законодательства предлагает Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года (раздел VII), согласно которой для государственных и муниципальных учреждений (а по итогам оценки эффективности данного механизма – и для других лиц) предполагается ввести возможность составления «дорожной карты» об устранении нарушений, а контроль ее исполнения должен осуществляться учредителем, а не контрольно-надзорным органом; при этом предполагается, что в таких случаях производство по делу об административном правонарушении не может быть возбуждено. До формирования конкретных законодательных очертаний данного механизма его юридическая оценка была бы преждевременной, однако уже сама по себе идея внесения в законодательство об административных правонарушениях, построенное по своей природе на императивных началах, идеи соглашения об отказе от

²³⁴ Ежегодный отчет Правительства Российской Федерации в Государственной Думе, предоставленный 3 апреля 2024 года в соответствии с подпунктом «а» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/51246/> (дата обращения: 16.06.2024).

административного преследования многое говорит об актуальных направлениях развития административных средств оценки соблюдения обязательных требований.

ГЛАВА 3. ВЛИЯНИЕ РЕФОРМЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ (ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)

Параграф 1. Эволюция порядка возбуждения дела об административном правонарушении в условиях реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности

Анализ нормативных положений, определяющих содержание контрольно-надзорной деятельности (т.е. непосредственно контрольно-надзорные мероприятия), а также то обстоятельство, что нарушение обязательных требований может повлечь применение как специальных контрольно-надзорных мер (выдача предписания об устранении нарушения), так и привлечение контролируемого лица к административной ответственности, позволяют констатировать наличие в российской правовой системе двух процессуально сходных порядков оценки соблюдения обязательных требований – контрольно-надзорного производства и производства по делу об административном правонарушении. Однако в отсутствие надлежащих нормативных условий согласования контрольно-надзорной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях преимущество на практике признается за последним, поскольку это позволяет административным органам обходить требования законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, которое более строго регламентирует порядок выявления нарушений обязательных требований. Такой подход в итоге может привести к тому, что, вопреки декларируемым актуальным целям и задачам административно-правового регулирования, доминирующими останутся именно репрессивные средства поддержания правопорядка, которые, как отмечается в литературе, напротив, должны следовать за осуществлением

государством контрольно-надзорной (в узком смысле) функции, направленной на проверку соблюдения обязательных требований²³⁵.

Наличие специальных процессуальных правил возбуждения дел об административных правонарушениях, обеспечивающих достижение названных целей, нельзя признать неизменным условием надлежащего сосуществования административно-деликтного и контрольно-надзорного производств с учетом их самостоятельного статуса в системе административных управленческих мер. Вместе с тем появление специального регулирования порядка возбуждения дел об административных правонарушениях в сфере обязательных требований, соблюдение которых является предметом контрольно-надзорной деятельности, вполне объяснимо в свете объявленного государством курса на сокращение административной нагрузки на субъектов экономической деятельности²³⁶, вытекающего из лежащей на государстве (публичной власти) обязанности создать максимально благоприятные условия для развития экономических отношений, что может достигаться как за счет непосредственного регулирующего воздействия, так и посредством стимулирования самоорганизуемой экономической деятельности, а также системы мер, направленных на эффективную реализацию и защиту прав и законных интересов хозяйствующих субъектов и иных лиц²³⁷. Более того, применение мер административной ответственности, очевидно, имеет характер более серьезного вмешательства государства в правовое положение контролируемых лиц по сравнению с контролем (надзором), который в силу актуальной законодательной модели, напротив, ориентирован на минимизацию вторжения в деятельность хозяйствующих субъектов. Поэтому введение правил, обеспечивающих постепенный переход от менее строгих мер к более строгим, согласуется с идеей о пропорциональности

²³⁵ Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Указ. соч.

²³⁶ Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 18.

²³⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2008 года № 10-П.

государственного принуждения²³⁸, вытекающей в том числе из положений статей 55 (часть 3) и 75¹ Конституции Российской Федерации.

О востребованности в законодательстве об административной ответственности положений, ограничивающих возможности по возбуждению дел об административном правонарушении в отношении контролируемых лиц, свидетельствует и зарубежное правовое регулирование, хотя наличие такого рода специальных норм является скорее исключением. Так, среди государств – участников Евразийского экономического союза помимо Российской Федерации только в Республике Казахстан закреплено положение, согласно которому в случае непосредственного обнаружения уполномоченным должностным лицом факта совершения административного правонарушения основаниями для возбуждения дела об административном правонарушении в отношении субъекта контроля и надзора (т.е. контролируемых лиц) являются результат проверки, проведенной в порядке, установленном Предпринимательским кодексом Республики Казахстан, а также результат профилактического контроля и надзора с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора (часть третья статьи 802 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях²³⁹). Между тем данное законоположение имеет более ограниченную сферу применения по сравнению с положениями российского законодательства об административных правонарушениях.

В России законодатель неоднократно обращался к обозначенной проблеме последовательности контрольно-надзорного и административно-деликтного производств, внося изменения в ту часть законодательства об административной ответственности, которая связана с поводами и основаниями возбуждения дел об административных правонарушениях

²³⁸ Как замечал еще И.Т. Тарасов, граница принуждения определяется, в частности, тем, что «сила принуждения должна быть пропорциональна сопротивлению, а потому применение принудительных мер должно идти последовательно от низших к высшим мерам до тех пор, пока не сломлено будет сопротивление». См.: *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права / Российское полицейское (административное право): конец XIX – начало XX века: хрестоматия. С. 178.

²³⁹ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V // Казахстанская правда от 12.07.2014. № 135 (27756). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399&pos=11690;0#pos=11690;0 (дата обращения: 16.06.2024).

(статья 28.1 КоАП Российской Федерации). Наиболее актуальными с точки зрения современного состояния института возбуждения дел об административных правонарушениях являются изменения, внесенные в указанный Кодекс в 2022 году в рамках третьего этапа реформирования законодательства о контроле (надзоре). Однако для полноценного анализа положений статьи 28.1 КоАП Российской Федерации необходимо оценить эволюционное развитие ее положений.

Одним из первых шагов к согласованию контрольно-надзорной деятельности и административно-деликтного производства стало дополнение²⁴⁰ в 2014 году статьи 28.1 КоАП Российской Федерации примечанием, в силу которого при наличии предусмотренного пунктом 1 части 1 этой статьи (непосредственное обнаружение уполномоченным должностным лицом достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения) повода к возбуждению дела об административном правонарушении в случае, если соответствующие сведения обнаружены уполномоченным должностным лицом 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 (за исключением ситуации, когда возникает необходимость применения меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности). Федеральным законом о контроле (надзоре) 2008 года предусматривается, что именно проверка признавалась обобщающей категорией в отношении совокупности мероприятий по контролю для оценки соответствия установленным требованиям, а по результатам ее проведения могло быть принято решение о привлечении контролируемого лица к ответственности (статьи 2 и 17), причем согласно анализируемому примечанию (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального

²⁴⁰ Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ.

закона от 14 июля 2022 года № 290-ФЗ) к статье 28.1 КоАП Российской Федерации возбуждение дела об административном правонарушении без надлежащего отражения итогов проверки исключалось.

Возбуждение дела об административном правонарушении до оформления акта проверки (даже если эти события произошли в один день) без применения меры обеспечения производства в виде временного запрета деятельности признавалось существенным нарушением процедуры привлечения к административной ответственности²⁴¹. При этом в практике судов общей юрисдикции также можно обнаружить утверждения о том, что акт о проведении проверки является необходимым условием для составления протокола об административном правонарушении, который дисквалифицируется в случае его составления до оформления результатов соответствующего контрольного (надзорного) мероприятия²⁴². Кроме того, внесенные в 2014 году в КоАП Российской Федерации изменения послужили основанием для принятия разъясняющего письма МЧС России, в котором указывалось на то, что возбуждение дел об административных правонарушениях за рамками проверочных (контрольно-надзорных) мероприятий должно исключаться²⁴³.

До введения в КоАП Российской Федерации анализируемого требования уполномоченные органы имели формальную возможность возбудить дело об административном правонарушении и привлечь контролируемое лицо к административной ответственности до получения результатов специальной правовой процедуры, призванной обеспечивать – без применения административно-репрессивных механизмов – соблюдение обязательных требований²⁴⁴. Однако и после дополнения статьи 28.1 данного

²⁴¹ Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 28 января 2019 года по делу № А69-2761/2018.

²⁴² Постановление судьи Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 7 июля 2021 года № 16-3908/2021.

²⁴³ Письмо МЧС России от 19 января 2015 года № 19-3-1-123 «О проведении внеплановых проверок» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁴⁴ Об этом свидетельствует, в частности, позиция Роспотребнадзора, который отмечал в разъясняющем письме, что возбуждение дела об административном правонарушении *допускается во всех случаях, когда поступившие материалы, сообщения, заявления содержат в себе данные, указывающие на*

Кодекса рассматриваемым примечанием, ориентирующим на то, что возбуждение дела об административном правонарушении должно следовать за проведением проверочных мероприятий, не опережая их²⁴⁵, суды весьма сдержанно подходили к его применению. В частности, признавалось допустимым возбуждение дела об административном правонарушении без учета установленного примечанием к статье 28.1 названного Кодекса ограничения в случаях, которые квалифицировались правоприменительными органами как:

- непосредственное обнаружение правонарушения уполномоченным лицом вне рамок каких-либо контрольных мероприятий²⁴⁶;
- выявление признаков административного правонарушения посредством рейдового осмотра²⁴⁷;
- проведение прокурорской проверки²⁴⁸ и т.д.

Таким образом, дополнение КоАП Российской Федерации специальным условием, ограничивающим возбуждение дел об административных правонарушениях, лишь частично способствовало восстановлению логики административного регулирования, в котором, как

наличие события административного правонарушения, даже если при этом они не могут послужить основанием для внеплановой проверки. См.: Письмо Роспотребнадзора от 30 марта 2010 года № 01/4556-0-32 «О применении норм КоАП при проведении административного расследования в связи со вступлением в силу Федерального закона № 380-ФЗ» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁴⁵ По мнению специалистов, дополнение статьи 28.1 КоАП Российской Федерации рассматриваемым примечанием как раз и было призвано решить остававшийся без ответа с момента принятия Федерального закона № 294-ФЗ прикладной вопрос о возможности продолжения проверочных мероприятий в случае обнаружения признаков административного правонарушения. См.: *Елфимова Е.В., Осинцев Д.В.* Вновь о контроле, надзоре и административной юрисдикции // Российский юридический журнал. 2015. № 4. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁴⁶ Например, непосредственное обнаружение уполномоченным лицом достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, на основании анализа общедоступной информации. См., например: постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 11 мая 2017 года № Ф02-1632/2017 по делу № А10-4882/2016.

²⁴⁷ При этом согласно ранее действовавшему законодательству выявление при проведении плановых (рейдовых) осмотров нарушений установленных требований являлось основанием для принятия решения о назначении внеплановой проверки (статья 13.2 Федерального закона о контроле (надзоре) 2008 года), что, однако, как отмечали суды, не исключало возбуждения дела об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности без проведения проверки. См.: постановление судьи Верховного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2017 года № 80-АД17-5, постановление Арбитражного суда Московского округа от 13 сентября 2022 года № Ф05-20282/2022 по делу № А40-252420/2021.

²⁴⁸ Проводимые прокуратурой проверки как действующим, так и ранее действовавшим законодательством выведены за рамки понятия «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль», в связи с чем возбуждение дела об административном правонарушении было возможно и до завершения проверки. См.: постановление судьи Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 11 июня 2021 года № 16-3243/2021.

отмечают специалисты, «административное принуждение логически завершает последовательное регуляторное воздействие права на поведение участников общественных отношений (нормирование – разрешение – контроль – принуждение к соблюдению)»²⁴⁹. Между тем соответствующая корректировка административно-деликтного законодательства ни на уровне нормативного регулирования, ни в результате его применения не привела к коренным переменам в части возбуждения дел об административных правонарушениях, обнаруженных непосредственно контрольными (надзорными) органами, не говоря о том, что значительную часть государственной контрольно-надзорной деятельности оно не затронуло вовсе (например, прокурорские проверки). Более того, анализируемое примечание к статье 28.1 КоАП Российской Федерации никак не регламентировало вопросы возбуждения дела об административном правонарушении в связи с иными поводами – в частности, в случаях обращения в административный орган или поступления материалов из других государственных органов.

Тем не менее рассматриваемое законоположение все же в определенной степени послужило цели сокращения административно-наказательной нагрузки на предпринимательскую деятельность и, по сути, выступило в роли первого шага к субординации административно-деликтного производства, связанного с нарушением обязательных требований, по отношению к контрольно-надзорной деятельности. В то же время ни ранее действовавшая нормативная модель такой субординации, ни практика применения соответствующего регулирования не позволяли говорить о полноценном обеспечении последовательности названных производств, тем более что административные органы сохраняли возможность проведения административного расследования в целях установления необходимых для привлечения к ответственности обстоятельств, которое позволяло обойти какие-либо ограничения, предусмотренные законодательством о контрольно-надзорной

²⁴⁹ Зырянов С.М. Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 106.

деятельности²⁵⁰. Верховный Суд Российской Федерации также не исключал выдачу контрольно-надзорными органами предписаний об устранении нарушений обязательных требований, которые были выявлены в ходе административного расследования, то есть в принципе вне контрольно-надзорного производства²⁵¹.

С процессуальной точки зрения как актуальный, так и ранее действовавший порядок контрольно-надзорного производства имеет сходства с проводимым в рамках административно-деликтного производства административным расследованием, которое представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление; проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности²⁵². Более того, в литературе отмечалось, что появление в российском административно-деликтном законодательстве порядка проведения административного расследования было обусловлено закреплением в КоАП Российской Федерации «рыночных» правонарушений, которые требовали от субъектов административной юрисдикции более сложной квалификации и оценки²⁵³ – для аналогичных, по существу, целей

²⁵⁰ Решение анализируемой проблемы некоторые авторы усматривали в том, что следует исключить из КоАП Российской Федерации институт административного расследования. См.: *Зырянов С.М.* Процессуальная форма осуществления административного надзора. С. 80.

²⁵¹ Пункт 46 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2019), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27 ноября 2019 года.

²⁵² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (абзац третий подпункта «а» пункта 3).

²⁵³ Кирин А.В. Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. С. 407.

Впрочем, ни в изначальной редакции статьи 28.7 КоАП Российской Федерации, ни в действующей, круг административных правонарушений, по которым проводится административное расследование, не ограничивался нарушениями в области экономической деятельности: в него включались административные правонарушения как в сугубо экономической сфере (например, в области законодательства об акционерных обществах), так и в области законодательства о выборах и референдумах или о противодействии экстремистской деятельности.

создавался специальный порядок проведения контроля (надзора) в отношении контролируемых лиц. Однако проведение административного расследования для выяснения обстоятельств совершения нарушения обязательных требований контролируемым лицом в условиях, когда аналогичные процессуальные действия совершаются в его отношении в рамках контроля (надзора), по существу, представляет собой дублирование административно-процессуальных действий.

Данная проблема не осталась без внимания разработчиков Концепции нового КоАП Российской Федерации, согласно которой поступающие в уполномоченные органы материалы (сведения, сообщения), указывающие на наличие события административного правонарушения, а также непосредственное обнаружение такого рода сведений, должны подтверждаться в процессе контрольно-надзорного производства, только по завершении которого может быть принято решение о возбуждении дела об административном правонарушении. Исключение при этом может быть сделано для случаев непосредственного обнаружения грубого нарушения обязательного требования либо при фиксации административного правонарушения, посягающего на конституционные права граждан. Этот подход нашел отражение и в проекте процессуального КоАП Российской Федерации, который более четко обозначил приоритет контрольно-надзорных мероприятий, которые по общему правилу должны предшествовать возбуждению дела об административном правонарушении²⁵⁴. Тем самым в законодательстве предлагается закрепить более радикальный приоритет контрольно-надзорных мероприятий перед привлечением к административной ответственности, которое по общему правилу должно следовать за оценкой соблюдения обязательных требований в процедуре контроля (надзора).

²⁵⁴ См.: Проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 5.1 «Поводы к возбуждению дела об административном правонарушении») // Федеральный портал проектов нормативных актов. URL: <https://regulatio№.gov.ru/Regulatio№/№pa/PublicView?№paID=102945> (дата обращения: 16.06.2024).

Между тем комплексное реформирование законодательства об административных правонарушениях в настоящее время остается на стадии ведомственного обсуждения, тогда как обновленное процессуальное регулирование контрольно-надзорной деятельности действует уже достаточно продолжительное время, причем, по существу, в особых условиях, продиктованных необходимостью противодействия распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и санкционным давлением на российскую экономику. В таких обстоятельствах законодатель ограничивается решением тактических задач путем точечной корректировки КоАП Российской Федерации для согласования правового регулирования административной ответственности с активно развивающейся регламентацией контрольно-надзорной деятельности.

При этом регулирование данной сферы правоотношений осуществлялось не только на законодательном уровне, но и путем наделения Правительства Российской Федерации полномочием по введению особенностей контрольно-надзорной деятельности, урегулированной Федеральным законом о контроле (надзоре) 2008 года и Федеральным законом о контроле (надзоре)²⁵⁵, которым оно воспользовалось, например, в рамках мер по поддержке экономики в 2020 году²⁵⁶. Однако в 2022 году подзаконное нормотворчество впервые вышло за рамки сферы контрольно-надзорной деятельности и наряду с введением ограничений на проведение плановых и внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий напрямую затронуло вопрос об административной ответственности, что не выглядит безупречным с точки зрения системы законодательства об административных правонарушениях (часть 1 статьи 1.1 КоАП Российской Федерации).

²⁵⁵ Федеральный закон от 1 апреля 2020 года № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (статья 17) // СЗ РФ. 06.04.2020. № 14 (часть I). Ст. 2028.

²⁵⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 года № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 13.04.2020. № 15 (часть IV). Ст. 2292.

В частности, Правительством Российской Федерации было установлено, что уполномоченное должностное лицо вправе возбудить дело об административном правонарушении, если соответствующий состав включает в себя нарушение обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля (кроме государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления), только в случае, предусмотренном пунктом 3 части 2 статьи 90 Федерального закона о государственном контроле (надзоре) (за исключением случаев необходимости применения меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности)²⁵⁷. При этом Минэкономразвития России подчеркивает, что такое регулирование было принято Правительством Российской Федерации в целях исключения возможности обхода запрета на проведение проверок посредством привлечения к административной ответственности²⁵⁸.

Пункт 9 Постановления № 336, действующий во взаимосвязи с разъяснениями федерального министерства, был расценен контрольно-надзорными органами как основание, исключающее по общему правилу возбуждение дела об административном правонарушении, связанном с нарушением обязательных требований, иначе как при выявлении признаков такого правонарушения в ходе контрольного (надзорного) мероприятия, что в условиях введенных Правительством Российской Федерации существенных ограничений в части назначения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, внеплановых проверок рассматривалось в качестве препятствия для привлечения к административной ответственности даже в тех случаях, когда для этого имелись материальные основания (т.е.

²⁵⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 14.03.2022. № 11. Ст. 1715. Далее – Постановление № 336.

²⁵⁸ Письмо Минэкономразвития России от 25 марта 2022 года № 10429-АХ/Д24и «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в 2022 году» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

выявленные за рамками контрольно-надзорной деятельности обстоятельства, указывающие на наличие состава административного правонарушения). Например, усматривая в представленных в жалобе физического лица сведениях наличие состава административного правонарушения, должностное лицо со ссылкой на Постановление № 336 отказывает в возбуждении дела об административном правонарушении на основании подпункта 2 пункта 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, однако суды, в свою очередь, отменяют соответствующее определение, отмечая, что административный орган допускает безнаказанное совершение правонарушений на весь период действия постановления Правительства № 336, из которого такой подход не следует²⁵⁹. В то же время суды в делах об оспаривании определений об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении нередко придерживались подхода, предполагающего, что само по себе наличие Постановления № 336 и непроведение контрольных (надзорных) мероприятий не являются основанием, исключающим возможность возбуждения дела об административном правонарушении²⁶⁰, например, в случае выявления нарушений обязательных требований не по результатам контрольных (надзорных) мероприятий²⁶¹.

Такой вариант толкования во многом был предопределен позицией Верховного Суда Российской Федерации, сформулированной по административному делу об оспаривании пункта 9 Постановления № 336, который, как полагали административные истцы – граждане, позволял уклоняться от возбуждения дел об административных правонарушениях и препятствовал привлечению контролируемых лиц к административной

²⁵⁹ Постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 17 февраля 2023 года № Ф06-28081/2022 по делу № А65-16083/2022, Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 апреля 2023 года № 12АП-1446/2023 по делу № А12-30493/2022 и др.

²⁶⁰ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 5 апреля 2023 года № Ф06-1474/2023 по делу № А12-15187/2022.

²⁶¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 6 февраля 2023 года № Ф05-28219/2022 по делу № А40-98507/2022.

ответственности за нарушение обязательных требований²⁶². Отказывая в удовлетворении требований заявителей, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации признала правительственное регулирование не противоречащим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. При этом было отмечено, что пункт 9 Постановления № 336, как следует из его буквального толкования, связан со сферой реализации контрольно-надзорных полномочий органов исполнительной власти и распространяется (в том числе в части порядка рассмотрения обращений граждан и иной информации) лишь на проведение контрольных (надзорных) мероприятий в соответствии с Федеральным законом о контроле (надзоре) 2008 года и Федеральным законом о контроле (надзоре); этим положением не меняется порядок рассмотрения обращений, предусмотренный КоАП Российской Федерации, который предполагает принятие уполномоченным должностным лицом процессуального решения о возбуждении или об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, в том числе с использованием предусмотренных данным Кодексом механизмов получения доказательств по делу и производства по нему, включая возможность проведения административного расследования.

Между тем пункт 9 Постановления № 336, напротив, безальтернативно (хотя в решении Верховного Суда Российской Федерации и обосновывается иное) обуславливал возможность привлечения к административной ответственности за нарушение обязательных требований проведением контрольных (надзорных) мероприятий (если отсутствует необходимость применения обеспечительной меры в виде временного запрета деятельности), исключая возбуждение соответствующего дела в иных случаях. Указанное ограничение согласно позиции Минэкономразвития России касается и случаев непосредственного обнаружения признаков административного правонарушения, получения сведений о таком правонарушении от граждан и

²⁶² Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30 августа 2022 года № АКПИ22-494.

организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации²⁶³. В практике в то же время обнаруживается двойственное восприятие судами приведенной позиции Минэкономразвития России, которая может как послужить одним из оснований для констатации незаконности возбуждения дел об административных правонарушениях без проведения контрольных (надзорных) мероприятий²⁶⁴, так и быть отклонена судами²⁶⁵.

Введенное Правительством Российской Федерации правило, таким образом, было призвано заметно усложнить привлечение к административной ответственности за нарушение обязательных требований, не отменяя при этом иные механизмы оценки их соблюдения – урегулированные Федеральным законом о контроле (надзоре) внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия (с учетом условий, установленных пунктом 3 Постановления № 336), а также иные процедуры контроля (надзора)²⁶⁶, в том числе без взаимодействия с контролируемым лицом, прокурорский надзор²⁶⁷, прочие виды публично-властного контроля.

Однако сформулированный в решении Верховного Суда Российской Федерации подход был воспринят как констатация того, что введенное Правительством Российской Федерации ограничение на возбуждение дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением обязательных требований, распространяется лишь на выявление таких нарушений в рамках контрольных (надзорных) мероприятий; то есть

²⁶³ Письмо Минэкономразвития России от 24 марта 2022 года № Д24и-8436 «О разъяснении особенностей организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в 2022 году» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁶⁴ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 8 июня 2023 года № Ф02-2875/2023 по делу № А78-10977/2022.

²⁶⁵ Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 мая 2023 года № 11АП-5919/2023 по делу № А65-31980/2022.

²⁶⁶ Постановление № 336 не исключает контрольно-надзорных мероприятий в рамках так называемых специальных режимов – например, постоянного рейда (статья 97¹ Федерального закона о государственном контроле (надзоре), проведение которого в случае обнаружения признаков административного правонарушения позволяет возбудить соответствующее дело в силу части 3¹ статьи 28.1 КоАП Российской Федерации. См.: постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26 января 2023 года № Ф09-9138/22 по делу № А71-7370/2022.

²⁶⁷ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13 февраля 2023 года № Ф07-933/2023 по делу № А56-63817/2022.

Постановление № 336 во всяком случае не препятствует возбуждению дела об административном правонарушении, если сведения, являющиеся поводами для возбуждения дела об административном правонарушении, поступили в уполномоченный орган в виде обращения (сообщения о правонарушении) от других органов публичной власти или в порядке непосредственного обнаружения уполномоченным органом вне рамок контрольно-надзорных мероприятий. В свою очередь, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, оставляя решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации формально без изменения, уже не приводит категоричное утверждение о том, что действующее контрольно-надзорное регулирование не отменяет предусмотренный КоАП Российской Федерации порядок производства по делам об административных правонарушениях и формулирует более сдержанный вывод, согласно которому в случае поступления сведений о возможных признаках нарушения обязательных требований контрольный (надзорный) орган оценивает их достаточность для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении только по результатам проведения контрольного (надзорного) мероприятия²⁶⁸. Это заметное расхождение в изложении позиции привело к тому, что суды могут ссылаться как на решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, так и на апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации для обоснования разных выводов.

При рассмотрении дела об оспаривании пункта 9 Постановления № 336 Верховным Судом Российской Федерации были, среди прочего, учтены состоявшиеся после его принятия корректировки законодательства об административной ответственности в части оснований для возбуждения дел об административных правонарушениях, которые, как следует из пояснительной записки к соответствующему законопроекту,

²⁶⁸ Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2022 года № АПЛ22-503.

обуславливались целью «либерализации административной ответственности за совершение административных правонарушений в области предпринимательской деятельности».

В актуальной редакции части 3 и 3¹ статьи 28.1 КоАП Российской Федерации предусматривают исключение из общего порядка возбуждения дела об административном правонарушении и закрепляют, что дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при наличии одного из предусмотренных пунктами 1–3 части 1 данной статьи поводов к возбуждению дела может быть возбуждено только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда и оформления их результатов, за исключением случаев, предусмотренных частями 3²–3⁵ этой же статьи и статьей 28.6 КоАП Российской Федерации. Примечание к статье 28.1 данного Кодекса ограничивает сферу действия приведенных законоположений случаями возбуждения дел об административных правонарушениях, выражающихся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых регулируется Федеральным законом о контроле (надзоре) 2008 года или Федеральным законом о контроле (надзоре).

Внесенные в КоАП Российской Федерации изменения отразили общий подход к регламентации контроля (надзора) и согласуются с тенденцией ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность²⁶⁹.

²⁶⁹ В таком регулировании законодателем была реализована идея о необходимости обусловить возбуждение дела об административном правонарушении наличием акта проверки, подтверждающим данные из обращений, сообщений в СМИ и поступивших из органов публичной власти, которые указывают на наличие события административного правонарушения. См.: Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография. С. 229.

Сравнивая соответствующие законоположения с проанализированной выше ранее действовавшей редакцией статьи 28.1 данного Кодекса и примечания к ней, можно отметить ряд принципиальных нововведений, характеризующих актуальное административно-деликтное законодательство:

– во-первых, ограничения на возбуждение дела об административном правонарушении без проведения контрольных (надзорных) мероприятий распространяются не только на случаи непосредственного обнаружения признаков такого правонарушения уполномоченным органом, но и на поводы к возбуждению дела об административном правонарушении, закрепленные пунктами 2 (поступление материалов из органов публичной власти, общественных объединений) и 3 (сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации) части 1 статьи 28.1 КоАП Российской Федерации²⁷⁰;

– во-вторых, закрепление перечня контрольных (надзорных) мероприятий, проведение и оформление результатов которых необходимо для возбуждения дела об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, с акцентом на процедуры, предполагающие взаимодействие с контролируемым лицом;

– в-третьих, более четкое и однозначное определение области применения анализируемых исключений – административное преследование за нарушение лишь тех обязательных требований, соблюдение которых оценивается в порядке, установленном Федеральным законом о контроле (надзоре) 2008 года или Федеральным законом о контроле (надзоре)²⁷¹.

²⁷⁰ Вместе с тем к издержкам такого подхода в литературе относят то, что даже в условиях очевидности правонарушения уполномоченные должностные лица лишены возможности отреагировать на него с использованием административно-деликтных средств. См.: Антонов С.Н., Баканов К.С. Развитие учения И.И. Веремеенко о соотношении контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности в области дорожного движения // Административное право и процесс. 2023. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁷¹ Это существенно лимитирует сферу применения ограничения в части поводов для возбуждения дела об административном правонарушении с учетом того, к какому количеству отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности указанные федеральные законы не применяются. Однако оценка целесообразности и обоснованности именно такого решения законодателя к предмету настоящего исследования не относится.

Приведенные законоположения вкпе с пунктом 9 Постановления № 336 и позицией органов исполнительной власти позволяют говорить о закреплении на уровне нормативного регулирования модели субординации административной ответственности за нарушение обязательных требований, которая уступает контрольно-надзорной деятельности свою роль доминирующего средства поддержания правопорядка в области осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

В судебной практике обнаруживаются примеры реализации данной модели на основании действующего контрольно-надзорного регулирования и законодательства об административной ответственности. Так, в одном из дел было отмечено, что проверка данных, содержащихся в обращении физического лица, связана с необходимостью оценки нарушений обязательных требований, осуществляемой в конкретном случае именно посредством контрольно-надзорных мероприятий, проведение которых ограничено Постановлением № 336, в силу чего отказ уполномоченного органа в возбуждении дела об административном правонарушении был признан правомерным²⁷². Арбитражные суды также в некоторых случаях придерживаются позиции о том, что в силу пункта 9 Постановления № 336 и части 3¹ статьи 28.1 КоАП Российской Федерации возбуждение дела об административном правонарушении возможно исключительно после проведенных контрольно-надзорных мероприятий, предполагающих взаимодействие с контролируемым лицом²⁷³, которые необходимы как для проверки данных, содержащихся в поступившем в уполномоченный орган обращении²⁷⁴, так и, например, при поступлении материалов из органов

²⁷² Постановление судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 14 декабря 2022 года № 16-8491/2022.

²⁷³ Постановления Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 13 апреля 2023 года № Ф02-1201/2023 по делу № А78-6192/2022, Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29 декабря 2022 года № Ф08-13223/2022 по делу № А53-19373/2022.

²⁷⁴ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 27 апреля 2023 года № Ф10-1280/2023 по делу № А64-6046/2022.

публичной власти²⁷⁵ или непосредственном обнаружении признаков правонарушения вне рамок контрольных (надзорных) мероприятий²⁷⁶; использование же для этих целей административного расследования вместо назначения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия не допускается²⁷⁷. При этом суды со ссылкой на сферу действия отмеченного ограничения вполне обоснованно отклоняют доводы о необходимости применения пункта 9 Постановления № 336 и части 3¹ статьи 28.1 КоАП Российской Федерации в делах, которые не связаны с оценкой соблюдения обязательных требований в порядке, предусмотренном Федеральным законом о контроле (надзоре) 2008 года или Федеральным законом о контроле (надзоре) и касаются, например, осуществления антимонопольного контроля²⁷⁸, государственного контроля (надзора) в области обеспечения безопасности дорожного движения²⁷⁹, федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной охранной деятельности²⁸⁰.

Вместе с тем в практике судов общей юрисдикции и арбитражных судов встречается и иной подход к применению анализируемого контрольно-надзорного и административно-деликтного регулирования (пункта 9 Постановления № 336 и части 3¹ статьи 28.1 КоАП Российской Федерации), который можно признать доминирующим с точки зрения количества принятых судами решений, но при этом едва ли согласующимся с буквой и духом указанных предписаний. В частности, отмечается, что приведенные

²⁷⁵ Даже если материалы для рассмотрения вопроса о привлечении виновных лиц к административной ответственности поступили из прокуратуры. См.: постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 ноября 2022 года № Ф07-16259/2022 по делу № А56-121101/2021.

²⁷⁶ Суд в данном деле квалифицировал осмотр общедоступной территории и фасада дома в качестве фактически проведенного с нарушением законодательства контрольного мероприятия. См.: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 14 июля 2023 года № Ф02-3617/2023 по делу № А33-30994/2022.

²⁷⁷ Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 10 марта 2023 года № 04АП-6807/2022 по делу № А78-10977/2022.

²⁷⁸ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23 марта 2023 года № Ф07-1901/2023 по делу № А42-4484/2022.

²⁷⁹ Постановление судьи Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 24 марта 2023 года № 16-1153/2023.

²⁸⁰ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 декабря 2022 года № 17АП-14466/2022-АКу по делу № А71-10785/2022.

нормативные положения не предполагают уклонения от выяснения необходимых для привлечения к ответственности обстоятельств при непосредственном обнаружении признаков административного правонарушения или получении соответствующей информации из обращений²⁸¹ посредством реализации предусмотренных КоАП Российской Федерации полномочий, которые не подменяются контрольно-надзорной деятельностью²⁸². При этом, если имеющихся данных достаточно, то административному органу надлежит возбуждать дело об административном правонарушении, в чем не может быть отказано исключительно по тому основанию, что для проверки сведений требуется назначение контрольных (надзорных) мероприятий, проведение которых ограничено²⁸³ – необходимые для привлечения к административной ответственности обстоятельства могут быть выяснены в рамках административного расследования²⁸⁴ с учетом отсутствующего в законодательстве запрета на его проведение, в том числе в случае отказа прокуратуры от согласования проведения внеплановой проверки²⁸⁵. Более того, суды не исключают возможности возбуждения дела на основании сведений, полученных в рамках оперативно-розыскной деятельности²⁸⁶, или посредством осмотра внешней стороны здания общедоступным способом с улицы²⁸⁷.

²⁸¹ Постановления Арбитражного суда Московского округа от 6 февраля 2023 года № Ф05-28219/2022 по делу № А40-98507/2022 и от 10 марта 2023 года № Ф05-32681/2022 по делу № А40-98517/2022.

²⁸² Постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 февраля 2023 года № Ф07-793/2023 по делу № А56-46928/2022, Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20 марта 2024 года № Ф01-908/2024 по делу № А79-5230/2023.

²⁸³ Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 29 марта 2023 года № Ф09-313/23 по делу № А60-44455/2022, Арбитражного суда Северо-Западного округа от 20 марта 2024 года № Ф07-22642/2023 по делу № А56-53522/2023; постановление судьи Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 17 февраля 2023 года № 16-258/2023, П16-258/2023.

²⁸⁴ Постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 6 апреля 2023 года № Ф06-485/2023 по делу № А65-23336/2022, Четвертого арбитражного апелляционного суда от 19 апреля 2023 года № 04АП-665/2023 по делу № А78-12265/2022, Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 апреля 2023 года № 17АП-2625/2023-АК по делу № А71-18080/2022.

²⁸⁵ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 2 февраля 2023 года № Ф10-5978/2022 по делу № А23-6042/2021.

²⁸⁶ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26 апреля 2023 года № 17АП-3988/2023-АК по делу № А50-33205/2022

²⁸⁷ Причем это не рассматривается ни как проведение каких-либо контрольно-надзорных мероприятий, ни как осмотр помещений, территорий и документов в порядке статьи 27.8 КоАП Российской Федерации. См.: постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 января 2023 года №

Таким образом, заложенная в действующее регулирование нормативная модель, предполагающая субординацию законодательства об административной ответственности по отношению к регулированию контрольно-надзорной деятельности, не была полноценно воспринята судебной практикой. К обнаруженным противоречиям в интерпретации и применении современного регулирования контроля (надзора) и взаимосвязанных с ним положений законодательства об административных правонарушениях, которые в определенной степени усиливаются неоднозначной позицией Верховного Суда Российской Федерации относительно возможности возбуждения дел об административных правонарушениях на основании соответствующих нормативных предписаний, нельзя не отнестись критически. Противоречивая правоприменительная практика, порождающая правовую неопределенность, не только ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан (их объединений) от произвольного административного принуждения, но и ставит под сомнение соблюдение принципа поддержания доверия к закону и действиям государства, из которого, в частности, следует, что решения принимаются уполномоченными государством органами на основе строгого исполнения законодательных предписаний²⁸⁸.

Суды же, сталкиваясь непосредственно с нарушениями обязательных требований со стороны контролируемых лиц, не применяют последовательно заложенную в нормативном регулировании модель, ограничивающую применение административно-наказательных мер, небезосновательно полагая, что это приводит к отступлению от принципа неотвратимости наказания, который лежит в основе системы юридической ответственности и, по существу, носит конституционный характер. Создание атмосферы

Ф07-20722/2022 по делу № А56-37714/2022 и от 1 марта 2023 года № Ф07-382/2023 по делу № А56-63877/2022.

²⁸⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2022 года № 54-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.6¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Октябрьского районного суда города Екатеринбург» // СЗ РФ. 26.12.2022. № 52. Ст. 9756.

безнаказанности, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации (Постановление от 25 февраля 2014 года № 4-П), несовместимо с вытекающим из Конституции Российской Федерации принципом неотвратимости ответственности за нарушение закона. Значение данного принципа в сфере регулирования экономической деятельности нельзя недооценивать, в особенности с учетом того, что именно неотвратимостью (а не строгостью) наказания обуславливается его *предупредительно-воспитательное* значение²⁸⁹.

Между тем, если исходить из того, что целью современного административного регулирования в области экономической деятельности является не столько наказание правонарушителя, сколько поддержание правопорядка, предотвращение вреда охраняемым законом ценностям, стимулирование добросовестного поведения, то предпочтительным выглядит более активное применение предусмотренных законодательством средств, обеспечивающих достижение указанной цели при меньшем вмешательстве в свободу экономической деятельности. В частности, в условиях ограничений по проведению контрольных (надзорных) мероприятий и привлечению к административной ответственности востребованной может оказаться такая мера как предостережение (статья 49 Федерального закона о контроле (надзоре), которая отнесена к числу профилактических мероприятий, позволяет повлиять на поведение контролируемого лица и задействуется на практике²⁹⁰. Как отмечают специалисты, данное административное средство продемонстрировало свою эффективность и подтвердило свою состоятельность в качестве альтернативы привлечения к административной ответственности²⁹¹. Тем самым, например, в условиях очевидности нарушения обязательных требований при невозможности по тем или иным формальным причинам предпринять меры по проведению контроля (надзора)

²⁸⁹ Витрук Н.В. Указ. соч. С. 206.

²⁹⁰ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 10 октября 2022 года № Ф10-3952/2022 по делу № А23-3579/2022.

²⁹¹ Евдокимов А.С., Сергун П.П. Система профилактических мероприятий, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора): оценка регулирующего воздействия // Административное право и процесс. 2023. № 7. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

или по осуществлению административного преследования, вынесение предостережения может компенсировать недостаток иных административно-процессуальных мер.

Наконец, непоследовательное применение правил, устанавливающих порядок применения административно-принудительных мер, не только создает основу для обхода ограничений, связанных с привлечением к административной ответственности за нарушение обязательных требований, но и фактически дезавуирует механизмы, обеспечивающие контроль за соблюдением порядка контрольно-надзорной деятельности со стороны органов прокуратуры в части согласования соответствующих мероприятий, что является важной дополнительной гарантией прав контролируемых лиц²⁹². Более того, подмена контрольно-надзорных средств выявления нарушений административно-деликтным порядком (административное расследование) не только расходится с положениями статьи 28.1 КоАП Российской Федерации, но и, как следствие, препятствует применению норм данного Кодекса об особых правилах назначения и исполнения административных наказаний, назначаемых в случае выявления правонарушения в ходе контроля (надзора)²⁹³, которые анализировались ранее в работе.

Таким образом, проведенное исследование позволяет констатировать, что на уровне нормативного правового регулирования постепенно реализуется модель, предполагающая не просто взаимосвязь и взаимозависимость контрольно-надзорного и административно-деликтного производств, а их субординацию и соподчиненность, в силу которых соблюдение обязательных требований должно обеспечиваться прежде всего пресекательными и профилактическими мерами, а не наказанием²⁹⁴. При этом анализ эволюционного развития оснований для возбуждения дел об

²⁹² *Карицкая А.А.* Институт возбуждения дела об административном правонарушении в свете реформы контроля (надзора). С. 152; *Олейник О.М.* Формирование правовой определенности и стабильности в сфере государственного контроля (надзора) за бизнесом // Закон. 2016. № 11. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». С. 133–142.

²⁹³ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 22 декабря 2023 года № Ф01-8125/2023 по делу № А29-15102/2022.

²⁹⁴ *Карицкая А.А.* Там же.

административных правонарушениях, связанных с несоблюдением обязательных требований, свидетельствует о постепенном усложнении требований к возбуждению такого рода дел (часть 3¹ статьи 28.1 КоАП Российской Федерации), что призвано исключить несоразмерное, излишнее административное преследование.

Общий вектор этого развития, вероятно, будет сохранен, даже несмотря на то, что суды воспринимают соответствующие нормативные предписания ограничительно и в некоторых случаях, по существу, отказываются от применения норм законодательства об административных правонарушениях, которые затрудняют привлечение к административной ответственности. Следовательно, есть основания утверждать, что после полноценного освоения российской правовой системой действующих правил возбуждения дел об административных правонарушениях, дальнейшие корректировки административно-деликтного законодательства – в виде комплексной реформы соответствующего кодифицированного акта или точечных изменений действующего КоАП Российской Федерации – будут связаны, в частности, с уточнением сферы действия правила, ограничивающего возбуждение дел об административных правонарушениях в области обязательных требований и искоренением практики обхода положений законодательства о контроле (надзоре) за счет производства по делу об административном правонарушении.

Актуальность решения данной проблемы подчеркивается еще и тем, что накопленный к настоящему времени опыт временного ограничения проверочных мероприятий в будущем планируется перевести в разряд общего правила, в результате чего должен быть осуществлен переход от временных ограничений на осуществление контрольно-надзорной деятельности к применению системы оценки и управления рисками при проведении контрольных (надзорных) мероприятий и предусмотрена замена контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых в отношении контролируемых лиц, деятельность которых не относится к высокой или

чрезвычайно высокой категории риска причинения вреда, преимущественно на профилактические мероприятия²⁹⁵.

Параграф 2. Эволюция механизма профилактики административных правонарушений в условиях реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности

Реформирование законодательства о контроле (надзоре) неизменно сопровождалось мерами, направленными на укоренение идеи о необходимости профилактики нарушений требований, предъявляемых к контролируемым лицам. Соответствующие законодательные решения, принимавшиеся как на втором, так и на третьем этапах реформирования контрольно-надзорного регулирования²⁹⁶, свидетельствуют о том, что концепция превенции нарушений обязательных требований стала одной из принципиальных установок, на которых основана вся система действующего законодательства о контроле (надзоре). Внимание к профилактике правонарушающего поведения демонстрирует вместе с тем и законодательство об административной ответственности²⁹⁷.

Наличие в нем положений, обеспечивающих профилактику административных правонарушений, нельзя считать противоречащим природе административно-деликтного регулирования, существование которого предопределяется обязанностью публичной власти создавать механизмы защиты личности, общества и государства от административных правонарушений, не допуская при этом необоснованного, несправедливого и

²⁹⁵ Подпункт «к» пункта 9 Перечня поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию (утвержден Президентом Российской Федерации 30 марта 2024 года) // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/73759> (дата обращения: 16.06.2024).

²⁹⁶ См. непосредственно по данному вопросу: *Переседов А.М.* Указ. соч. С. 51–54.

²⁹⁷ Как отмечал Ю.Н. Стариков, «нормы Общей части КоАП РФ отражают «необходимый стимулирующе-профилактический потенциал» этого Кодекса». См.: *Стариков Ю.Н.* Административные процедуры, административное судопроизводство, административно-деликтное право: три основных направления модернизации российского законодательства / Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс / Б.К. Аманалиева, Д. Байер, З.Х. Баймолдина и др. М.: Инфотропик Медиа, 2015. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

чрезмерного государственного принуждения²⁹⁸. Этому регулированию, ориентированному прежде всего на определение оснований и условий привлечения к административной ответственности, вовсе не чужды профилактические меры, что продиктовано, в частности, отнесением предупреждения административных правонарушений к числу задач соответствующего законодательства (статья 1.2 КоАП Российской Федерации). По справедливому замечанию А.В. Кирина, при привлечении к административной ответственности большое значение имеют ее «исполнительно-правоохранительная» и «предупредительно-воспитательная» составляющие, а не только принуждающе-карательная функция²⁹⁹. Целями общей и частной превенции обуславливается и центральный институт административной ответственности – административное наказание (часть 1 статьи 3.1 указанного Кодекса), которое стимулирует участников правовых отношений к правомерному поведению³⁰⁰, удерживая их не только от совершения административных правонарушений, но и от других форм противоправных деяний³⁰¹.

Помимо общей направленности на предотвращение административных правонарушений посредством установления ответственности и назначения административного наказания, КоАП Российской Федерации закрепляет специальный механизм устранения причин административных правонарушений и условий, способствовавших их совершению. В соответствии со статьей 29.13 данного Кодекса судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий,

²⁹⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2023 года № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.1 и статьи 12.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой государственного бюджетного учреждения города Москвы «Автомобильные дороги Зеленоградского административного округа» // СЗ РФ. 10.04.2023. № 15. Ст. 2745.

²⁹⁹ *Кирина А.В.* Теоретические основы административно-деликтного права // Государство и право. 2010. № 10. С. 31–32.

³⁰⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 года № 13-П «По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1² статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 05.05.2014. № 18 (часть IV). Ст. 2288.

³⁰¹ *Серков П.П.* Указ. соч. С. 34.

способствовавших его совершению, вносят представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий (далее также – представление) в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам, которые должны рассмотреть это представление в течение месяца со дня получения и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление.

Внесение представления неразрывно связано с осуществлением производства по делу об административном правонарушении, поскольку вытекает из необходимости выяснения причин и условий совершения административного правонарушения, что является одной из задач этого производства (статья 24.1 и пункт 7 статьи 26.1 КоАП Российской Федерации). Разрешение соответствующего вопроса формально отнесено к этапу рассмотрения дела об административном правонарушении, который завершается вынесением постановления о назначении административного наказания либо о прекращении производства по делу об административном правонарушении (часть 1 статьи 29.9 названного Кодекса). По смыслу указанной статьи именно в постановлении находят отражение выясненные по делу об административном правонарушении обстоятельства, подтверждающие его событие и наличие соответствующего состава, т.е. те сведения, которые позволяют констатировать, что административное правонарушение состоялось³⁰², и сформулировать требования, необходимые для устранения его причин, а также условий, способствовавших его совершению.

Судебная практика отразила строгую обусловленность представления наличием состава административного правонарушения, отсутствие которого свидетельствует о невозможности внесения представления: суды, констатируя, что состав административного правонарушения отсутствует, прекращают производство по соответствующему делу и отменяют

³⁰² В частности, прямо отмечается, что «постановление о назначении административного наказания и представление основаны на одном и том же факте совершения административного правонарушения, неразрывно связаны между собой». См.: постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 3 ноября 2021 года № 08АП-10847/2021 по делу № А70-8137/2021.

представление³⁰³. Если же из постановления по делу об административном правонарушении исключено указание на допущенное привлекаемым к ответственности лицом нарушение каких-либо требований, то из представления также подлежат исключению ссылки на необходимость устранения причин и условий, которые привели к этому нарушению³⁰⁴. Такая тесная взаимосвязь и зависимость представления от постановления по делу об административном правонарушении в определенной степени обеспечивает «защиту» представления в случае, если законность и обоснованность привлечения к административной ответственности не была опровергнута судами.

Это позволяет утверждать, что внесение представления должно следовать за вынесением постановления по делу об административном правонарушении в одной из определенных частью 1 статьи 29.9 КоАП Российской Федерации форм. К такой последовательности (сначала вынесение постановления по делу, а затем – внесение представления) подталкивает и логика расположения статей в главе 29 данного Кодекса, а также судебная практика, свидетельствующая о том, что до вынесения постановления по делу об административном правонарушении представление под угрозой его отмены не может быть выдано³⁰⁵. При этом внесение представления не обусловлено обязательным вынесением постановления о назначении административного наказания: прекращение производства по делу об административном правонарушении также не исключает в определенных случаях принятия соответствующих профилактических мер субъектами административной юрисдикции. В

³⁰³ Постановление судьи Верховного Суда Российской Федерации от 7 ноября 2017 года № 31-АД17-12; постановления судьи Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 28 октября 2021 года № 16-3999/2021, судьи Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 22 апреля 2022 года № 16-621/2022, судьи Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 12 октября 2023 года № 16-5669/2023.

Арбитражные суды, в свою очередь, придерживаются аналогичного подхода. См., например: постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 12 декабря 2019 года № Ф03-4414/2019 по делу № А51-24852/2018.

³⁰⁴ Постановление судьи Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 23 сентября 2022 года № 16-1439/2022.

³⁰⁵ Постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа от 11 февраля 2014 года № Ф09-14811/13 по делу № А60-24281/2013, Арбитражного суда Северо-Западного округа от 4 февраля 2021 года № Ф07-15897/2020 по делу № А56-31027/2020.

частности, достаточным для внесения представления в практике арбитражных судов признается наличие обстоятельств по делу об административном правонарушении, отраженных в протоколе и в постановлении о прекращении производства в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности³⁰⁶, поскольку это не освобождает от необходимости отражения в таком постановлении обстоятельств дела³⁰⁷. Однако такой подход, хотя он и подтвержден позицией Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, нельзя признать однозначно сложившимся, поскольку в практике арбитражных судов разных округов обнаруживаются как решения о допустимости вынесения представления в условиях отмены постановления по делу об административном правонарушении по процессуальным основаниям (например, если не была обеспечена возможность участвовать в рассмотрении дела)³⁰⁸, так и решения об отмене представления в случае прекращения производства по делу в связи с истечением срока давности³⁰⁹.

Будучи направленным на решение задач производства по делам об административных правонарушениях, представление усиливает, как отмечал Н.В. Витрук, действие превентивно-воспитательной функции административной ответственности³¹⁰. Обеспечивая предотвращение совершения административных правонарушений в будущем, представление

³⁰⁶ См. практикообразующее определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2020 года № 307-ЭС20-5995 по делу № А56-21344/2019.

Примечательно, что, признавая по итогам повторного рассмотрения законным выданное юридическому лицу представление, арбитражный суд подтвердил правомерность содержащихся в нем требований, которые, по существу, сводились к необходимости соблюдения правил законодательства о маркировке тары. Именно несоблюдение соответствующих требований послужило основанием для привлечения юридического лица к административной ответственности, предусмотренной статьей 10.2 КоАП Российской Федерации.

³⁰⁷ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (пункт 13¹)».

³⁰⁸ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 16 октября 2018 года № Ф10-6139/2017 по делу № А14-329/2017.

³⁰⁹ Постановления Арбитражного суда Центрального округа от 22 июля 2020 года № Ф10-2723/2020 по делу № А14-10350/2019 (подтверждено определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 12 января 2021 года № 310-ЭС20-17750), Арбитражного суда Уральского округа от 28 апреля 2022 года № Ф09-2354/22 по делу № А71-7730/2021.

³¹⁰ Витрук Н.В. Указ. соч. С. 46.

является, таким образом, административно-правовой мерой профилактического характера, что подтверждается и действующим законодательным регулированием, которое относит представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, к числу форм профилактики правонарушений³¹¹.

Существование специального административно-деликтного механизма устранения причин и условий совершения административных правонарушений было оправдано в условиях советской модели управления, предполагавшей активную организующую и контрольную деятельность публичной власти³¹², но в современном конституционном правопорядке, который ограничивает возможность реализации соответствующих властных полномочий, этому механизму (хотя он и вытекает непосредственно из норм КоАП Российской Федерации) необходимо доказать свою состоятельность, пригодность и допустимость³¹³. Однако, как показывает анализ действующего нормативного регулирования, правоприменительной практики и административно-правовой доктрины, в настоящее время модель представления как средства профилактики административных правонарушений трудно признать эффективной, несмотря на очевидную укорененность этого инструмента в отечественном правопорядке.

КоАП Российской Федерации предусматривает, что представление выдается для устранения причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, но не конкретизирует

³¹¹ Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (пункт 5 части 1 статьи 17) // СЗ РФ. 27.06.2016. № 26 (часть I). Ст. 3851.

³¹² Ранее в идентичном, по существу, виде он существовал в форме обязательного для рассмотрения «предложения об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений» (статья 265 КоАП РСФСР), что предполагало, с одной стороны, указание на конкретные обстоятельства, повлиявшие на совершение административного правонарушения, и, с другой стороны, не допускало вмешательства в оперативную деятельность адресата такого предложения. См. об этом: Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: комментарий / Г.В. Васильева, И.И. Веремеенко, Б.М. Лазарев и др.; отв. ред. М.А. Шапкин. М.: Юридическая литература, 1989. С. 388 (автор комментария – А.П. Шергин).

³¹³ В литературе высказывалась позиция о необходимости полной отмены возможности внесения представлений в порядке, предусмотренном статьей 29.13 КоАП Российской Федерации. См.: *Аганов А.Б.* Юрисдикционные полномочия публичных органов и организаций // Административное право и процесс. 2017. № 9. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

содержание этих понятий. В комментариях к данному Кодексу причинами административного правонарушения называют «действия (бездействие), обстоятельства и условия либо их сочетание, которые привели к административному правонарушению (например, состояние опьянения)», а условиями совершения административного правонарушения – «обстоятельства, от которых зависит совершение административного правонарушения, либо факторы, облегчающие его совершение (например, дорожные условия, сопутствующие дорожно-транспортному происшествию)»³¹⁴; в качестве конкретных причин и условий, способствовавших совершению правонарушений, выделяются «недостатки в деятельности соответствующих организаций по учету материальных ценностей, контролю за соблюдением сотрудниками установленных правил работы и т.д.»³¹⁵.

Понимаемые таким образом «причины» и «условия» практически неразличимы и, по существу, сводятся именно к причинам самого административного правонарушения: еще В.Н. Кудрявцев подчеркивал, что условия, рассматриваемые в совокупности с причинами, составляют т.н. «полную причину» того или иного явления³¹⁶. Правонарушение тем самым является следствием сочетания причин и условий, что обесмысливает поиск формальных различий между ними³¹⁷. В доктрине в качестве одной из мер по совершенствованию законодательства об административной ответственности предлагается закрепить единое понятие «причины и условия совершения административного правонарушения», означающее «совокупность

³¹⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 24–32. Постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. Б.В. Россинского. Редакция «Российской газеты». 2015. С. 338–339.

³¹⁵ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. М.: Проспект, 2011. Комментарий к статье 29.13. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³¹⁶ Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений: монография. Репр. изд. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. С. 17.

³¹⁷ Малейн Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М.: Юрид. лит., 1985. С. 82.

необходимых, юридически значимых явлений, закономерно и неизбежно приводящих к совершению административного правонарушения»³¹⁸.

Тем не менее, будучи связанными буквой статьи 29.13 КоАП Российской Федерации, которая формально разделяет «причины административного правонарушения» и «условия, способствовавшие его совершению»³¹⁹, суды предпринимают попытки разграничить данные понятия и определить их значение. Так, в качестве «причин» рассматриваются факторы, порождающие правонарушение (например, пренебрежительное отношение к исполнению публично-правовых обязанностей), а под «условиями» понимаются факторы, облегчающие его совершение (в частности, недостаточная организация работы по выполнению нормативных требований)³²⁰. Отсутствие в представлении собственно причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, свидетельствует о его незаконности в силу «неконкретности» и, как следствие, исключает привлечение к административной ответственности за его неисполнение³²¹.

Однако подобное догматическое толкование, фактически, отождествляет причину административного правонарушения с формой вины (статья 2.2 КоАП Российской Федерации), а условия его совершения – со способом выполнения объективной стороны, то есть не отделяет причины административного правонарушения и условия его совершения от элементов его состава. Само представление в то же время ошибочно квалифицируется как способ реагирования именно на неправомерные действия (бездействие)

³¹⁸ Дерюга А.Н. Проблемы правового механизма выявления и устранения причин и условий совершения административного правонарушения // Право и государство: теория и практика. 2006. № 7 (19). С. 37; Симакина И.А. Совершенствование правового механизма выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск., 2009. С. 8, 20.

³¹⁹ Хотя другие предписания данного Кодекса (статьи 19.6, 24.1, 26.1) говорят именно о «причинах и условиях совершения административного правонарушения» в целом.

³²⁰ Постановления Первого арбитражного апелляционного суда от 8 июля 2022 года № 01АП-3287/2022 по делу № А43-6664/2022, Арбитражного суда Уральского округа от 19 декабря 2023 года № Ф09-1884/23 по делу № А60-50558/2022.

³²¹ Постановление судьи Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 22 октября 2021 года № 16-3132/2021.

привлекаемого к административной ответственности лица³²², хотя с точки зрения буквы названного Кодекса должно быть обращено к фактам и обстоятельствам, не образующим непосредственно состав правонарушения. Соответственно, судебная практика также не вносит достаточной ясности в содержание закрепленных в статье 29.13 КоАП Российской Федерации категорий и рассматривает причины и условия совершения административного правонарушения в единстве как определенные недостатки в деятельности организации или должностного лица, которые привели к совершению административного правонарушения.

В результате в связи с отсутствием необходимых нормативных или правоприменительных ориентиров относительно того, какие именно требования должно содержать представление, уполномоченные субъекты, реагируя на административное правонарушение, по существу, вынуждены включать в представления лишь требования общего характера. Например, в практике встречаются представления о необходимости:

- организовать работу надлежащим образом³²³;
- обратить внимание сотрудников на необходимость исполнения служебных обязанностей³²⁴ или провести их обучение³²⁵;
- изучить законодательство³²⁶;
- обеспечить или усилить производственный контроль³²⁷ и др.

При этом констатируется, что отсутствие в представлении формулировки конкретных действий, подлежащих совершению, позволяет соответствующему лицу самостоятельно избрать механизм исполнения

³²² Постановления судьи Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 15 июня 2022 года № 16-1739/2022, судьи Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 4 сентября 2020 года № 16-3238/2020.

³²³ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 28 января 2021 года № Ф03-6064/2020 по делу № А51-6310/2020.

³²⁴ Постановление судьи Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 5 апреля 2021 года № 16-1828/2021.

³²⁵ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 июля 2020 года № Ф07-6334/2020 по делу № А05-12677/2019.

³²⁶ Определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2015 года № 304-АД15-5738 по делу № А27-7617/2014.

³²⁷ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28 июля 2020 года № Ф01-11831/2020 по делу № А43-11323/2018, с которым согласился судья Верховного Суда Российской Федерации (определение от 1 декабря 2020 года № 301-ЭС20-18608).

представления³²⁸. Представление, следовательно, рассматривается как акт, который не возлагает какие-либо конкретные обязанности и предполагает лишь рассмотрение содержащейся в нем информации о необходимости не допускать в будущем совершения правонарушений³²⁹.

Между тем при таком подходе неочевидной становится «добавленная стоимость» представления как особого административного акта, предназначенного для определения конкретных средств и способов, обеспечивающих устранение обнаруженных причин и условий совершения правонарушений. Более того, внесение подобных представлений, содержащих общие требования о необходимости «улучшения» тем или иным образом деятельности привлекаемого к административной ответственности лица, помноженное на отсутствие определенного порядка и критериев оценки исполнения представления и недифференцированный месячный срок, отведенный для сообщения о принятых мерах, очевидно, порождает риск необоснованного административного преследования за непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (статья 19.6 КоАП Российской Федерации).

Отмеченный риск становится тем более заметным с учетом того, что КоАП Российской Федерации не исключает возможности внесения представления наряду с лицом, привлеченным к административной ответственности, также и другим субъектам, которые могут принять меры по недопущению в дальнейшем совершения правонарушений³³⁰. Данный Кодекс ограничивается лапидарным и несколько неопределенным указанием в статье

³²⁸ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24 октября 2022 года № Ф07-14772/2022 по делу № А56-8592/2022.

³²⁹ Постановление судьи Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 24 сентября 2020 года № 16-5868/2020; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 2 августа 2016 года № Ф04-3406/2016 по делу № А45-25018/2015, с которым согласился судья Верховного Суда Российской Федерации (определение от 14 октября 2016 года № 304-КГ16-13307).

³³⁰ Некоторые авторы, усматривая дефекты в актуальной редакции статьи 29.13 КоАП Российской Федерации, предлагают путем уточнения формулировки данной нормы ограничить круг субъектов, которым возможно вносить представления, исключительно лицами, признанными виновными в совершении правонарушений. См.: *Гусаров А.В.* Проблемы внесения представлений по делам об административных правонарушениях в сфере экологии // *Административное право и процесс.* 2023. № 12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

29.13 на то, что представление вносится «в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам» и тем самым, как показывает практика, открывает путь к практически не ограниченной вариативности в вопросе о выборе правоприменительными органами субъектов, которым может быть внесено представление.

Так, едва ли требует дополнительного обоснования то, что представление может быть внесено непосредственно лицу, привлеченному к административной ответственности, исключая, разумеется, физическое лицо, которому в силу буквального значения статьи 29.13 КоАП Российской Федерации представление не вносится. В соответствии с таким пониманием суды квалифицируют представление как способ реагирования на неправомерные действия (бездействие) лица, привлекаемого к административной ответственности³³¹, и констатируют, что представление вносится в отношении лица, совершившего нарушение требований законодательства, за которое предусмотрена административная ответственность³³².

В то же время более распространен подход, согласно которому ошибочно рассматривать представление как подлежащее вынесению только в отношении лица, совершившего административное правонарушение³³³, – оно адресуется такому субъекту, в компетенции и в силах которого принять меры по недопущению в дальнейшем совершения такого правонарушения, причем он не обязательно должен быть виновным в совершении административного правонарушения, послужившего основанием для привлечения к ответственности³³⁴. Такая интерпретация положений КоАП Российской Федерации открывает правоприменительным органам путь к практически не

³³¹ Постановление судьи Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 15 июня 2022 года № 16-1739/2022.

³³² Постановление судьи Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 4 сентября 2020 года № 16-3238/2020.

³³³ Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 1 февраля 2023 года по делу № 88а-33070/2022.

³³⁴ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13 октября 2022 года № Ф03-4849/2022 по делу № А51-17478/2021.

ограниченной вариативности в вопросе о выборе субъектов, которым может быть внесено представление. К их числу относятся, например:

– структурное подразделение местной администрации по управлению в сфере образования, которое не организовало работу, не финансировало и не контролировало привлеченное к ответственности учреждение (школу)³³⁵;

– комитет по здравоохранению, который не организовал достаточное финансирование привлеченного к административной ответственности учреждения (больницы)³³⁶;

– директор образовательного учреждения, привлеченного к ответственности за нарушение законодательства о закупках³³⁷ и др.

Более того, допускается выдача представления лицу, которое непосредственно к ответственности не привлечено, но при этом прямо названо «виновным в совершении административного правонарушения»³³⁸, хотя подобное «разделение ответственности» исключено КоАП Российской Федерации. Данный Кодекс прямо предусматривает, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина; неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица (части 1 и 4 статьи 1.5), а потому констатация виновности лица, которому вносится представление, в административном правонарушении безальтернативно препятствует привлечению к ответственности за совершение этого же правонарушения другого лица. Однако возможность внесения представления любым лицом,

³³⁵ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 февраля 2023 года № Ф07-137/2023 по делу № А42-5039/2022, с которым согласился судья Верховного Суда Российской Федерации (определение от 26 мая 2023 года № 307-ЭС23-7544).

³³⁶ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21 ноября 2019 года № Ф06-53399/2019 по делу № А12-9440/2019.

³³⁷ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 14 июля 2022 года № Ф09-3861/22 по делу № А07-23804/2021, с которым согласился судья Верховного Суда Российской Федерации (определение от 10 ноября 2022 года № 309-ЭС22-21063).

³³⁸ Как показывают материалы соответствующего дела, организация, вопреки правилам полетов на воздушном судне, неверно составила полетные заявки, а представление выдано авиадиспетчеру с указанием на то, что нарушение организацией порядка использования воздушного пространства было допущено в том числе и «по вине диспетчера». См.: постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 31 мая 2023 года № Ф03-2080/2023 по делу № А51-17480/2021, с которым согласился судья Верховного Суда Российской Федерации (определение от 21 сентября 2023 года № 303-ЭС23-17394).

деятельность которых была связана с совершением административного правонарушения другим субъектом, позволяет применять (пусть и опосредованно – в форме ответственности за неисполнение представления³³⁹) административно-юрисдикционные меры к невиновному лицу, не имевшему непосредственного отношения к выполнению объективной стороны правонарушения. В подобных случаях внесение представления лицу, не привлеченному к административной ответственности, по существу, компенсирует (фактически замещает) отсутствующий в КоАП Российской Федерации институт соучастия в совершении административного правонарушения, в котором, как указывает С.Д. Князев, административно-юрисдикционная практика остро нуждается³⁴⁰.

В то же время представление может выдаваться и субъектам, наделенным публично-властными полномочиями. В частности, как следует из разъяснений Верховного Суда Российской Федерации, допускается внесение представления должностным лицам, отвечающим за установку работающих в автоматическом режиме технических средств (камер)³⁴¹ или осуществление административного надзора³⁴². Представление в одном из дел было внесено прокурору для принятия в рамках его полномочий мер прокурорского реагирования по устранению нарушений трудового законодательства, которые привели к совершению лицом правонарушения³⁴³.

³³⁹ О том, что это не теоретический и умозрительный, а вполне реальный вариант толкования свидетельствует, в частности, позиция Роспотребнадзора, согласно которой вынесение представления об устранении причин и условий совершения административного правонарушения обеспечивает возможность применения административных санкций ко всем имевшим отношение к выявленному правонарушению лицам (например, при выявлении оборота некачественной продукции представление можно вынести, наряду с продавцом, ее изготовителю и поставщику, поспособствовавших совершению правонарушения). См.: Письмо Роспотребнадзора от 21 апреля 2009 года № 01/5288-9-32 «О направлении Справки о практике применения норм КоАП должностными лицами органов Роспотребнадзора» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁴⁰ Князев С.Д. Указ. соч.

³⁴¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 года № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

³⁴² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2022 года № 40 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением административных ограничений, устанавливаемых при административном надзоре».

³⁴³ Постановление судьи Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26 мая 2022 года № 16-2551/2022, 16-2565/2022.

При этом суды исключают внесение представлений субъектам административной юрисдикции (в том числе и непосредственно судьям³⁴⁴) в связи с нарушениями, допущенными ими в рамках производства по делу об административном правонарушении, и отменяют такие акты³⁴⁵, что согласуется с правовой природой представления как средства реагирования на административное правонарушение, а не на любые нарушения законов, обнаруженные при привлечении к административной ответственности³⁴⁶.

Таким образом, в части адресатов представления ни КоАП Российской Федерации, ни практика его применения не образуют с необходимой степенью определенности подлежащих правил внесения в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении такого административного акта.

О несовершенстве механизма профилактики административных правонарушений свидетельствует также то, что представление нередко лишь воспроизводит сведения о нарушениях, за которые лицо было привлечено к ответственности, указывая на необходимость их устранения.

Например, в представление могут включаться требования:

– об изменении банком дискриминационных условий кредитного договора, наличие которых послужило основанием для привлечения к административной ответственности³⁴⁷;

– о доведении до сведения граждан информации, подлежащей в силу закона размещению на сайте организации в сети «Интернет», отсутствие которой и образовало объективную сторону административного правонарушения³⁴⁸;

³⁴⁴ Постановление судьи Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 25 февраля 2020 года № 16-948/2020.

³⁴⁵ Постановление судьи Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2018 года № 77-АД18-1; постановление судьи Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26 октября 2023 года № 16-5106/2023.

³⁴⁶ Постановление судьи Верховного Суда Российской Федерации от 2 января 2022 года № 78-АД21-22-К3.

³⁴⁷ Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19 марта 2012 года по делу № А31-5732/2011.

³⁴⁸ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 22 сентября 2021 года № Ф03-4427/2021 по делу № А73-16600/2020.

– о разработке необходимой документации, за отсутствие которой общество было привлечено к административной ответственности³⁴⁹ и др.

Представление может также содержать требования о ликвидации последствий совершенного правонарушения (разработать план устранения загрязнения земельного участка, обеспечить приведение почвы в состояние, соответствующее санитарным нормам и правилам³⁵⁰ и т.д.), причем именно направленность на прекращение и устранение выявленных нарушений признается условием законности такого рода представлений³⁵¹.

Представление, таким образом, было воспринято практикой как дополнительное средство публично-властного воздействия, направленное – вопреки декларируемой КоАП Российской Федерации модели – не на устранение причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, а на исполнение нормативных требований, нарушение которых повлекло привлечение к административной ответственности, или на преодоление последствий этого правонарушения. Такое толкование, хотя оно и расходится с буквой статьи 29.13 указанного Кодекса, не лишено рационального основания: правоприменительная практика, в том числе вследствие неопределенности правил внесения представления, определила для него наиболее востребованную и понятную роль – роль инструмента, опосредующего реализацию общего требования КоАП Российской Федерации о том, что назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено (часть 4 статьи 4.1).

Однако подобное применение механизма внесения представлений означает фактическую подмену им другого административно-правового управленческого акта – предписания об устранении нарушений законодательства, которое известно контрольно-надзорному регулированию.

³⁴⁹ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 22 сентября 2022 года № Ф06-23526/2022 по делу № А06-12280/2021.

³⁵⁰ Постановления судьи Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28 мая 2020 года № 16-1073/2020 и от 20 февраля 2021 года № 16-1209/2021.

³⁵¹ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 3 февраля 2023 года № Ф03-6397/2022 по делу № А51-7915/2021.

Включение же в представление и в предписание идентичных требований (например, в одном из дел оба акта содержали требование об установке знаков о запрете курения³⁵²) и вовсе делает разницу между ними практически неуловимой, в том числе и для правоприменителей, которые нередко смешивают данные правовые средства³⁵³, чему способствует среди прочего возможность их одновременного применения одним органом (должностным лицом). Отсутствие четких нормативных границ между названными актами может порождать и ошибочное привлечение к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.5 КоАП Российской Федерации, за неисполнение представления, внесенного на основании статьи 29.13 этого Кодекса, хотя такое бездействие образует самостоятельный состав административного правонарушения (статья 19.6 данного Кодекса)³⁵⁴.

В силу действующего регулирования представление и предписание применяются в самостоятельных процедурах и не должны подменять друг друга. Как отмечают специалисты, предписание направлено на устранение самого нарушения обязательных требований, а представление предполагает устранение условий совершения правонарушений³⁵⁵. Правоприменительные органы также предпринимают попытки разграничить данные административные акты, ссылаясь на их самостоятельную правовую природу³⁵⁶ и отличающиеся цели³⁵⁷. На необходимость разграничения

³⁵² Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 17 ноября 2020 года № Ф03-3921/2020 по делу № А51-15332/2019, с которым согласился судья Верховного Суда Российской Федерации (определение от 22 марта 2021 года № 303-ЭС21-1461).

³⁵³ См. в качестве примеров, в частности: постановление судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2016 года № 309-АД15-16620 по делу № А47-10466/2014, постановление судьи Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 28 сентября 2022 года № П16-2425/2022, постановление Арбитражного суда Московского округа от 14 марта 2022 года № Ф05-2696/2022 по делу № А41-3497/2021 и др.

³⁵⁴ Правильная квалификация деяния, повлекшая, как следствие, прекращение производства по делу в связи с отсутствием состава правонарушения, была осуществлена только на высшем уровне судебной системы. См.: постановление судьи Верховного Суда Российской Федерации от 12 февраля 2016 года № 48-АД16-2.

³⁵⁵ Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая / под общ. ред. Л.В. Чистяковой. М.: ГроссМедиа. РОСБУХ, 2019. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁵⁶ Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 3 июля 2023 года по делу № А43-11611/2023 (URL: <http://kad.arbitr.ru>), оставленное без изменения постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 4 октября 2023 года № Ф01-6387/2023.

³⁵⁷ Письмо Роспотребнадзора «О направлении Справки о практике применения норм КоАП должностными лицами органов Роспотребнадзора» (п. 5.2).

представления и предписания в контексте их обжалования в судебном порядке указывал и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации³⁵⁸. Тем не менее, вопреки отмеченным утверждениям о разной природе представления и предписания, судебная практика распространяет на представление критерии законности и обоснованности предписания³⁵⁹, еще больше сближая эти акты. В частности, подчеркивается, что в представлении должны быть указаны конкретные законные, обоснованные, реальные и исполнимые меры устранения причин и условий административного правонарушения³⁶⁰, а само представление должно быть ясным³⁶¹.

Таким образом, представление может фактически использоваться в качестве предписания, что позволяет без соблюдения предусмотренных контрольно-надзорным регулированием условий выдачи таких актов принимать в порядке, установленном КоАП Российской Федерации, меры к устранению нарушений законодательства. В результате реализация предусмотренного законодательством об административной ответственности механизма профилактики административных правонарушений приобретает признаки произвольного применения средств административного воздействия, что с очевидностью расходится с конституционными принципами и стандартами публично-правового регулирования. Более того, представление, не позволяющее с достоверностью установить характер подлежащих исполнению в соответствии с ним обязанностей, перестает быть и эффективной профилактической мерой, становясь дополнительным (а в определенных условиях даже избыточным) средством обеспечения исполнения нормативных требований. Не согласуется поиск оптимального

³⁵⁸ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 года № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (п. 20¹).

³⁵⁹ Как отмечают специалисты, предписание выдается лицу, которое совершило обнаруженное нарушение и имеет возможность принять меры по его устранению, и должно указывать на конкретные подлежащие устранению обстоятельства, а не на общую обязанность по соблюдению закона. См.: *Морозова Н.А.* Признание предписания органа государственного контроля (надзора) недействительным по причине его неисполнимости // *Административное право и процесс.* 2015. № 5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁶⁰ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 24 июня 2022 года № Ф05-12249/2022 по делу № А40-173006/2021.

³⁶¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 30 сентября 2022 года № Ф08-9610/2022 по делу № А32-4372/2022.

управленческого решения, позволяющего избежать совершения правонарушений в будущем, и с положением субъектов административной юрисдикции (тем более если речь идет о судье), которые в силу своего положения в рамках административно-деликтного производства выполняют иные функции, не предполагающие подбора допустимой модели поведения для привлекаемого к административной ответственности лица.

Отмеченные системные противоречия в модели представления подтверждают, что в настоящее время КоАП Российской Федерации и практика его применения³⁶² не исключают произвольной реализации субъектами административной юрисдикции своих полномочий по устранению причин и условий административных правонарушений и тем самым ослабляют необходимые гарантии защиты от необоснованных административных мер и ставят под сомнение соблюдение принципа поддержания доверия к закону и действиям государства. Этим предопределяется постановка вопроса о допустимости сохранения рассматриваемого механизма в неизменном виде.

Особенно актуальным разрешение данного вопроса становится применительно к привлечению к административной ответственности за нарушение обязательных требований, соблюдение которых одновременно подлежит оценке в рамках контрольно-надзорной деятельности.

Одним из наиболее заметных итогов состоявшейся в 2020 году комплексной модернизации контроля (надзора) стало нормативное воплощение модели административного регулирования, предполагающей наличие развернутой системы мер профилактики нарушений обязательных требований и устранения обстоятельств, которые могут привести к таким нарушениям. Об этом свидетельствует обновленное законодательство в данной сфере, которое ориентирует контрольные (надзорные) органы на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных

³⁶² Наряду с рассмотренными в настоящей статье аспектами заслуживающие научного осмысления вопросы также возникают в части круга субъектов, уполномоченных вносить представления, количества вносимых в рамках одного производства по делу постановлений, их обжалования и др.

требований, в том числе посредством их профилактики³⁶³. Соответственно, контролируемые лица подчинены предусмотренному контрольно-надзорным регулированием режиму профилактики нарушений обязательных требований (помимо собственно предписания это также и предусмотренные главой 10 Федерального закона о контроле (надзоре) специальные мероприятия, включающие информирование, объявление предостережения³⁶⁴ и др.), причем соответствующие меры естественным образом позволяют предотвращать любые виды противоправного поведения контролируемых лиц, т.е. и административные правонарушения³⁶⁵. Более того, положения статьи 90 (часть 1 и пункт 5 части 2) указанного Федерального закона предусматривают правомочие инспектора выдать рекомендации по соблюдению обязательных требований (как в случае обнаружения нарушений обязательных требований контролируемым лицом, так и в отсутствие таких нарушений).

При таких условиях одновременное применение к контролируемым лицам административно-деликтных средств профилактики путем внесения представления может рассматриваться как проявление избыточного административно-правового воздействия.

В свою очередь достижение конституционно оправданной цели оптимизации системы мер административного регулирования может быть обеспечено, в частности, путем введения в КоАП Российской Федерации

³⁶³ Профилактическую направленность действующего контрольно-надзорного регулирования и его потенциальное позитивное влияние на правопорядок отмечают и в литературе. См.: *Субанова Н.В.* Проблемы обеспечения законности в сфере функционирования разрешительной системы // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 6. С. 74–75.

При этом не все авторы рассматривают состоятельность заложенной действующим Федеральным законом о контроле (надзоре) модели профилактики нарушений обязательных требований. См. об этом: *Переседов А.М.* Указ. соч.

³⁶⁴ При этом суды достаточно четко дифференцируют предостережение и отличают его от актов, констатирующих состоявшееся (а не потенциальное) нарушение обязательных требований контролируемым лицом или накладывающих на них конкретные обязанности (т.е. предписаний), подчеркивая тем самым именно профилактическую природу предостережения. См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2024 года № 309-ЭС23-23873 по делу № А76-30323/2022; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 2 октября 2023 года № Ф07-14252/2023 по делу № А26-1068/2023.

³⁶⁵ См. об этом: *Смирнова Е.Н.* Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора): дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2022. С. 48.

специального правила, не допускающего внесения представления лицам, деятельность которых оценивается в рамках контроля (надзора) и, следовательно, подчиняется соответствующим правилам профилактики нарушений обязательных требований. Аргументированное ранее принципиальное единство категорий «нарушение обязательных требований» и «административное правонарушение, выразившееся в несоблюдении обязательных требований» позволяет признать такую меру согласования механизма профилактики административных правонарушений, закрепленного КоАП Российской Федерации, с профилактическими мерами, предусмотренными законодательством о контроле (надзоре)³⁶⁶.

Исключение контролируемых лиц, в отношении которых реализуются установленные законодательством о контроле (надзоре) профилактические меры, из числа адресатов представления подчеркнет приоритет данного регулирования перед административно-юрисдикционными средствами поддержания правопорядка, о необходимости чего в контексте идеи о субординации производства по делам об административных правонарушениях по отношению к контролю (надзору) говорилось ранее. Кроме того, соответствующая корректировка КоАП Российской Федерации позволит сократить административную нагрузку на субъектов экономической деятельности, поскольку в настоящее время не исключается наряду с выдачей контролируемому лицу предписания одновременное внесение ему представления в рамках возбужденного по итогам проведенного контрольного мероприятия дела об административном правонарушении³⁶⁷.

Более того, профилактический потенциал предписаний, выдаваемых контрольно-надзорными органами, может быть усилен за счет введения

³⁶⁶ Если же исходить из обратной идеи о том, что нарушение обязательных требований может послужить основанием для выдачи контролируемому лицу предписания, но при этом с точки зрения объективной стороны не образует состав административного правонарушения, то, соответственно, отсутствовали бы основания для распространения контрольно-надзорных средств профилактики нарушений обязательных требований на административно-деликтные отношения.

³⁶⁷ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 18 мая 2017 года № Ф05-4714/2017 по делу № А40-225239/16; кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 1 марта 2023 года № 88а-3761/2023 по делу № 2а-2003/2022 и др.

возможности указывать в решении, принимаемом по результатам контрольных (надзорных) мероприятий, непосредственно на обнаруженные инспектором обстоятельства, которые привели или могут привести в будущем к нарушениям обязательных требований, за которые контролируемое лицо может быть привлечено к административной ответственности.

Похожий механизм, предполагающий указание в одном акте на устранение как самого нарушения, так и обусловивших его факторов, известен, например, бюджетному регулированию, которое предусматривает, что в представлении органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, направляемое объекту контроля, включается требование об устранении нарушения и о принятии мер по устранению его причин и условий (пункт 2 статьи 270² Бюджетного кодекса Российской Федерации³⁶⁸).

Отражение аналогичного механизма в законодательстве о контроле (надзоре), во-первых, согласуется с наличием у контрольно-надзорного органа не общей (как, например, у органов полиции или прокуратуры, уполномоченных возбуждать дела по достаточно значительному количеству составов административных правонарушений, в том числе в отношении контролируемых лиц), а специальной отраслевой управленческой компетенции, что позволяет им более эффективно (предметно, точно) определять причины и условия, которыми могут быть обусловлены правонарушения в экономической деятельности контролируемых лиц. Во-вторых, из круга адресатов предписания, предусмотренного Федеральным законом о контроле (надзоре), не исключены (в отличие от представления, вносимого на основании статьи 29.13 КоАП Российской Федерации) физические лица, отнесенные к числу контролируемых лиц в соответствии с данным Федеральным законом, т.е. профилактическое воздействие,

³⁶⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

обеспечивающее предотвращение правонарушений, может приобрести более широкую сферу применения.

Таким образом, механизм профилактики административных правонарушений путем внесения представления характеризуется системными дефектами, которые заключаются среди прочего в том, что действующее регулирование позволяет выдавать в ходе производства по делу об административном правонарушении представление практически любому лицу (даже не привлекаемому к административной ответственности) и не устанавливает требований к содержанию, порядку и процессуальным условиям внесения представления³⁶⁹.

В рамках запланированной реформы законодательства об административной ответственности возможность внесения представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, также предполагается сохранить, что следует из статьи 6.13 Проекта Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которая текстуально практически совпадает со статьей 29.13 действующего КоАП Российской Федерации. Между тем, как свидетельствует проведенное исследование, отмеченные выше недостатки актуальной административно-юрисдикционной модели механизма профилактики административных правонарушений затрудняют надлежащее осуществление соответствующих властных полномочий уполномоченными лицами, негативно сказываются на определенности правового положения субъектов, которым такое представление вносится, и подтверждают, что механизм внесения представления нуждается в совершенствовании и согласовании (в том числе в ходе запланированного комплексного пересмотра законодательства об административных правонарушениях) с иными профилактическими административно-правовыми мерами, обеспечивающими превенцию в области нарушений обязательных требований.

³⁶⁹ *Карицкая А.А.* Дефекты механизма профилактики административных правонарушений в контексте реформы контрольно-надзорной деятельности. С. 154.

В условиях формирования механизмов профилактики нарушений обязательных требований в рамках деятельности осуществляющих контроль (надзор) органов, которые располагают необходимым для этого инструментарием, отказ от внесения представления в отношении контролируемых лиц (по крайней мере, в отношении тех, чья деятельность оценивается в соответствии с Федеральным законом о контроле (надзоре) может стать важным шагом для оптимизации государственного принудительного воздействия на экономическую деятельность.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет заключить, что реформирование контрольно-надзорной деятельности оказало существенное влияние на законодательство об административных правонарушениях. Это влияние, продиктованное сопоставимым положением соответствующих видов производств в системе мер административного регулирования, проявилось в закреплении в КоАП Российской Федерации положений, которые касаются оснований привлечения контролируемых лиц к административной ответственности, порядка возбуждения в отношении данной категории субъектов дел об административных правонарушениях, правил назначения им административных наказаний. Кроме того, под влиянием реформы контрольно-надзорной деятельности может быть потенциально скорректирована система предотвращения административных правонарушений контролируемыми лицами, которая предусмотрена указанным Кодексом.

Суммируя изложенное в настоящей работе, можно сформулировать следующие основные выводы.

1. Государство, реализуя свою общую контрольную функцию, осуществляет оценку правил, предъявляемых к субъектам экономической деятельности, посредством специальной контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, которым имманентно присущи полномочия по осуществлению такой деятельности. Контроль (надзор), будучи охранительным административным производством, входящим в структуру административного процесса, обладает общими чертами с производством по делам об административных правонарушениях, выступающим, как и контрольно-надзорная деятельность, в качестве средства властного разрешения административно-правового спора относительно наличия или отсутствия нарушения обязательных требований контролируемым лицом. В связи с этим реформирование законодательства о контрольно-надзорной деятельности для достижения цели оптимизации вмешательства государства

в экономическую деятельность должно осуществляться одновременно с корректировкой законодательства об административных правонарушениях, что является обязательным условием проведения соответствующих реформ, которое обусловлено конституционными требованиями справедливости, соразмерности, обоснованности и согласованности правовых норм.

2. Процесс реформирования контрольно-надзорной деятельности можно рассматривать с точки зрения этапов, выделяемых на основании периода действия базовых (основополагающих) законов о контроле (надзоре). Последовательный анализ соответствующих законодательных актов позволяет признать, что, осуществляя нормативные преобразования, законодатель неизменно сталкивался с необходимостью адаптации административно-деликтного регулирования к положенным в основу реформирования контрольно-надзорной деятельности принципам (ограничение вмешательства в положение контролируемых лиц, сокращение административного давления, усиление значимости профилактических мер и т.д.). Однако несмотря на отмеченную необходимость системного реформирования контрольно-надзорного и административно-деликтного регулирования законодатель, как правило, ограничивался внесением в КоАП Российской Федерации лишь точечных корректировок и правил, рассчитанных на ограниченное улучшение положения контролируемых лиц при привлечении их к административной ответственности. При этом повышение качества контрольно-надзорного законодательства позволило при определении правил об административной ответственности (прежде всего – в части санкций) предоставлять определенные преференции контролируемым лицам, сократив тем самым принудительное воздействие публичной власти на их деятельность, и в то же время учитывать их подчиненность специальному административно-правовому режиму контроля (надзора), в рамках которого осуществляется оценка соблюдения ими обязательных требований.

3. В результате последнего этапа реформирования контроля (надзора), состоявшегося в 2020 году, в российском правовом регулировании

закрепился специальный порядок установления и оценки обязательных требований. Соответствующие нормы повышают качество обязательных требований, их системность и актуальность, в связи с чем данная реформа положительно отразилась на определенности правил, запретов, ограничений и обязанностей, нарушение (несоблюдение, неисполнение) которых может послужить основанием для выдачи контролируемому лицу предписания контрольно-надзорного органа и привлечения контролируемого лица к административной ответственности. Однако ни Федеральный закон об обязательных требованиях, ни правила осуществления контроля (надзора), ни КоАП Российской Федерации не разрешили окончательно теоретическую и практическую проблему возможности одновременного признания нарушения обязательных требований и в ходе контрольно-надзорного мероприятия, и в рамках привлечения контролируемого лица к административной ответственности за то же деяние. Тем не менее базовые принципы административно-правового регулирования позволяют признать, что должна исключаться возможность существования нарушений обязательных требований, выявленных и соответствующим образом квалифицированных в рамках осуществления контроля (надзора), которые при этом не образуют объективную сторону формального административного правонарушения. Поэтому одно и то же деяние контролируемого лица, выразившееся в нарушении обязательных требований и послужившее основанием для выдачи ему предписания контрольно-надзорного органа, должно, по общему правилу, повлечь как вынесение предписания об устранении данного нарушения, так и привлечение его к административной ответственности.

В то же время в целях оптимизации государственного принуждения в экономической сфере, обеспечения принципов равенства и справедливости законодатель обязан предусмотреть специальные правила, обеспечивающие взаимное использование результатов контрольно-надзорной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях для одинакового решения вопроса о наличии или отсутствии в деятельности контролируемого лица нарушений обязательных требований. Возможной

мерой совершенствования законодательства об административных правонарушениях может также стать закрепление нормы, исключающей привлечение к административной ответственности в связи с нарушением обязательного требования до итоговой оценки исполнения выданного в связи с этим нарушением предписания.

4. В русле общего направления административного регулирования, предполагающего последовательное улучшение положения контролируемых лиц, в КоАП Российской Федерации были внесены нормы, которые позволяют такой категории субъектов претендовать на назначение менее строгих административно-деликтных санкций. Вместе с тем предусмотренные в данном Кодексе правила назначения и исполнения административных наказаний (положения части 3⁴⁻¹ статьи 4.1, части 1 статьи 4.1¹, части 5 статьи 4.4 и части 1³⁻³ статьи 32.2), содержащие отсылку к понятию «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль» не были в полной мере согласованы с контрольно-надзорным регулированием, которое не содержит универсального определения данного понятия, что породило практические сложности с определением сферы применения указанных положений КоАП Российской Федерации.

Вместе с тем несмотря на отдельные проблемы, затрудняющие правоприменительную реализацию правил назначения административных наказаний контролируемым лицам и их исполнения, эти правила послужили цели оптимизации государственного вмешательства в экономическую деятельность. Более того, этот полезный эффект со временем может послужить поводом для распространения некоторых положений о назначении административных наказаний (например, о назначении предупреждения вместо административного штрафа или об уплате штрафа в половинном размере) и на других привлекаемых к административной ответственности субъектов, помимо контролируемых лиц.

5. В нормативном правовом регулировании порядка возбуждения дела об административном правонарушении последовательно реализуется модель, предполагающая не просто взаимосвязь и взаимозависимость контрольно-

надзорного и административно-деликтного производств, а их последовательность (субординацию), в силу которой соблюдение обязательных требований должно обеспечиваться прежде всего посредством проведения контрольных (надзорных) мероприятий и профилактическими мерами, а не привлечения к административной ответственности. При этом анализ эволюционного развития оснований для возбуждения дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением обязательных требований, свидетельствует о постепенном усложнении требований к возбуждению такого рода дел (часть 3¹ статьи 28.1 КоАП Российской Федерации), что призвано исключить несоразмерное административное преследование. Несмотря на это в судебной практике соответствующие нормативные предписания были восприняты ограничительно, что в некоторых случаях, по существу, привело к отказу судов от применения норм законодательства об административных правонарушениях, которые ограничивают круг поводов для возбуждения дел об административных правонарушениях.

6. Противоречивость предусмотренного КоАП Российской Федерации механизма профилактики административных правонарушений (неопределенность содержания представления, произвольный выбор его адресатов и т.д.), свидетельствует о необходимости его корректировки. Поскольку в части оценки соблюдения обязательных требований данный механизм, по существу, конкурирует с профилактическими мерами, закрепленными в контрольно-надзорном регулировании, в целях оптимизации административного вмешательства в деятельность контролируемых лиц предлагается исключить возможность внесения представления об устранении причин административного правонарушения и условий его совершения указанным лицам.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**Нормативные и иные правовые акты***Конституция Российской Федерации и законодательные акты
Российской Федерации*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года). – Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.06.2024).

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ. – СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ. – СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (часть 1). Ст. 1.

4. Лесной кодекс Российской Федерации: федер. закон от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ. – СЗ РФ. 11.12.2006. № 50. Ст. 5278.

5. О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения: федер. закон от 24 июля 1998 года № 127-ФЗ. – СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3805.

6. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора): федер. закон от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ. – СЗ РФ. 13.08.2001. № 33 (часть I). Ст. 3436.

7. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации: федер. закон от 9 мая 2005 года № 45-ФЗ. – СЗ РФ. 09.05.2005. № 19. Ст. 1752.

8. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ. – СЗ РФ. 29.12.2008. № 52 (часть I). Ст. 6249.

9. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 27 июля 2010 года № 239-ФЗ. – СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4208.

10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ. – СЗ РФ. 25.07.2011. № 30 (часть I). Ст. 4590.

11. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ. – СЗ РФ. 20.10.2014. № 42. Ст. 5615.

12. О стандартизации в Российской Федерации: федер. закон от 29 июня 2015 года № 162-ФЗ. – СЗ РФ. 06.07.2015. № 27. Ст. 3953.

13. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ. – СЗ РФ. 27.06.2016. № 26 (часть I). Ст. 3851.

14. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 3 июля 2016 года № 316-ФЗ. – СЗ РФ. 04.07.2016. № 27 (часть II). Ст. 4249.

15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: федер. закон от 1 апреля 2020 года № 98-ФЗ. – СЗ РФ. 06.04.2020. № 14 (часть I). Ст. 2028.

16. Об обязательных требованиях в Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ. – СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (часть I). Ст. 5006.

17. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ. – СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

18. О внесении изменения в статью 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 24 февраля 2021 года № 29-ФЗ. – СЗ РФ. 01.03.2021. № 9. Ст. 1476.

19. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: федер. закон от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ. – СЗ РФ. 14.06.2021. № 24 (часть I). Ст. 4188.

20. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 26 марта 2022 года № 70-ФЗ. – СЗ РФ. 28.03.2022. № 13. Ст. 1959.

21. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»: федер. закон от 14 июля 2022 года № 290-ФЗ. – СЗ РФ. 18.07.2022. № 29 (часть III). Ст. 5257.

Акты Президента Российской Федерации

22. О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства: указ Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 года № 730. – СЗ РФ. № 27. 06.07.1998. Ст. 3148.

23. О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824. – СЗ РФ. 28.07.2003. № 30. Ст. 3046.

24. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314. – СЗ РФ. № 11. 15.03.2004. Ст. 945.

25. О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности: указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 года № 797. – СЗ РФ. 19.05.2008. № 20. Ст. 2293.

26. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400. – СЗ РФ. 05.07.2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

Акты Правительства Российской Федерации и иных органов исполнительной власти

27. Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: пост. Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 года № 438. – СЗ РФ. 13.04.2020. № 15 (часть IV). Ст. 2292.

28. Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации: пост. Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 года № 2467. – СЗ РФ. 11.01.2021. № 2 (часть II). Ст. 471.

29. Об утверждении Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований: пост. Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2021 года № 128. – СЗ РФ. 15.02.2021. № 7. Ст. 1132.

30. О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре): пост. Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 года № 1096. – СЗ РФ. 12.07.2021. № 28 (часть I). Ст. 5526.

31. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля: пост. Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336. – СЗ РФ. 14.03.2022. № 11. Ст. 1715.

32. Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года: расп. Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 года № 3745-р. – СЗ РФ. 01.01.2024. № 1 (часть IV). Ст. 285.

33. Письмо от 7 марта 2006 года № 0100/2473-06-32 «О разъяснении отдельных положений действующего законодательства» / Роспотребнадзор. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

34. Письмо от 21 апреля 2009 года № 01/5288-9-32 «О направлении Справки о практике применения норм КоАП должностными лицами органов Роспотребнадзора» / Роспотребнадзор. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

35. Письмо от 30 марта 2010 года № 01/4556-0-32 «О применении норм КоАП при проведении административного расследования в связи со вступлением в силу Федерального закона № 380-ФЗ» / Роспотребнадзор. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

36. Письмо от 19 января 2015 года № 19-3-1-123 «О проведении внеплановых проверок / МЧС России. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

37. Письмо от 24 марта 2022 года № Д24и-8436 «О разъяснении особенностей организации и осуществления государственного контроля

(надзора), муниципального контроля в 2022 году» / Минэкономразвития России. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

38. Письмо от 25 марта 2022 года № 10429-АХ/Д24и «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в 2022 году» / Минэкономразвития России. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

Зарубежное правовое регулирование

39. Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности: закон Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 года № 2015-ХП. – Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1995. № 3. Ст. 6. Режим доступа: Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/docs/97661> (дата обращения: 16.06.2024).

40. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях: закон Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V. – Казахстанская правда от 12.07.2014. № 135 (27756). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399&pos=11690;0#pos=11690;0 (дата обращения: 16.06.2024).

41. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан: кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V. – Казахстанская правда от 03.11.2015. № 210 (28086). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854&pos=1333;-16#pos=1333;-16&sdoc_params=text%3D83%26mode%3Dindoc%26topic_id%3D38259854%26spos%3D1%26tSynonym%3D1%26tShort%3D1%26tSuffix%3D1&sdoc_pos=0 (дата обращения: 16.06.2024).

42. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: закон Республики Беларусь от 6 января 2021 года № 91. – Информационно-поисковая система «Эталон-Online» (Национальный центр правовой информации Республики Беларусь). URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=hk2100091> (дата обращения: 16.06.2024).

Решения Конституционного Суда Российской Федерации*Постановления Конституционного Суда Российской Федерации*

43. Постановление от 23 февраля 1999 года № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года «О банках и банковской деятельности» в связи с жалобами граждан О.Ю. Веселяшкиной, А.Ю. Веселяшкина и Н.П. Лазаренко» / Конституционный Суд Российской Федерации. – СЗ РФ. 08.03.1999. № 10. Ст. 1254.

44. Постановление от 16 июля 2004 года № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.Д. Егорова и Н.В. Чуева» / Конституционный Суд Российской Федерации. – СЗ РФ. 26.07.2004. № 30. Ст. 3214.

45. Постановление от 16 июля 2008 года № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева» / Конституционный Суд Российской Федерации – СЗ РФ. 28.07.2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3695.

46. Постановление от 18 июля 2008 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова» / Конституционный Суд Российской Федерации. – СЗ РФ. 04.08.2008. № 31. Ст. 3763.

47. Постановление от 25 февраля 2014 года № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23¹ и 19.7³ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский

мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» / Конституционный Суд Российской Федерации. – СЗ РФ. 10.03.2014. № 10. Ст. 1087.

48. Постановление от 22 апреля 2014 года № 13-П «По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1² статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» / Конституционный Суд Российской Федерации. – СЗ РФ. 05.05.2014. № 18 (часть IV). Ст. 2288.

49. Постановление от 11 января 2018 года № 1-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 81¹ и пункта 3¹ части второй статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Синклит» / Конституционный Суд Российской Федерации. – СЗ РФ. 22.01.2018. № 4. Ст. 685.

50. Постановление от 4 февраля 2019 года № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 15.33² Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки У.М. Эркеновой» / Конституционный Суд Российской Федерации. – СЗ РФ. 18.02.2019. № 7 (часть II). Ст. 711.

51. Постановление от 13 декабря 2022 года № 54-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.6¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Октябрьского районного суда города Екатеринбурга» / Конституционный Суд Российской Федерации. – СЗ РФ. 26.12.2022. № 52. Ст. 9756.

52. Постановление от 27 марта 2023 года № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.1 и статьи 12.32 Кодекса

Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой государственного бюджетного учреждения города Москвы «Автомобильные дороги Зеленоградского административного округа» / Конституционный Суд Российской Федерации. – СЗ РФ. 10.04.2023. № 15. Ст. 2745.

53. Постановление от 6 апреля 2023 года № 15-П «По делу о проверке конституционности абзаца девятого пункта 2 статьи 1, абзацев первого и второго пункта 1 и предложения первого пункта 2 статьи 21, пункта 2 статьи 22 и пункта 3 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», абзаца второй части 6 статьи 28.3 и предложения второй части 1 статьи 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также пункта 1 части 3 статьи 16.5 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» в связи с жалобой гражданина П.Н. Лакина» / Конституционный Суд Российской Федерации. – СЗ РФ. 17.04.2023. № 16. Ст. 2989.

54. Постановление от 2 апреля 2024 года № 14-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.7, части 5 статьи 4.4, части 1 статьи 15.25, пункта 2 статьи 31.7, статьи 31.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 260 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Воплощение» и общества с ограниченной ответственностью «СИБТЕК» / Конституционный Суд Российской Федерации. – СЗ РФ. 08.04.2024. № 15. Ст. 2127.

55. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2024 года № 39-П «По делу о проверке конституционности положения части 1³⁻³ статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «НТСИ Телеком» / Конституционный Суд Российской Федерации. – Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.07.2024).

Определения Конституционного Суда Российской Федерации

56. Определение от 14 мая 2015 года № 1076-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «АРГУС-СПЕКТР» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 5 части 2 статьи 39 Федерального закона «О защите конкуренции» / Конституционный Суд Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

57. Определение от 10 октября 2017 года № 2255-О «По запросу Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики о проверке конституционности положений части 3 статьи 3.4 и части 1 статьи 4.1¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» / Конституционный Суд Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

58. Определение от 16 января 2018 года № 10-О «По жалобе граждан Лебедик Зои Олеговны, Мельникова Дмитрия Алексеевича и Шатшнайдера Владимира Ивановича на нарушение их конституционных прав статьями 2 и 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и пунктом 4 Указа Президента Российской Федерации «О свободе торговли» / Конституционный Суд Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

59. Определение от 19 декабря 2019 года № 3575-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Нефтетранс» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» / Конституционный Суд Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

60. Определение от 7 апреля 2022 года № 821-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной

ответственностью Торговый Дом «Платина Кострома» на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 93¹ Налогового кодекса Российской Федерации» / Конституционный Суд Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

61. Определение от 8 декабря 2022 года № 3216-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы товарищества собственников недвижимости «Купеческий Двор» на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» / Конституционный Суд Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

62. Определение от 14 ноября 2023 года № 3017-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «АТРАН» на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 16¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» / Конституционный Суд Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

Судебная практика

Акты Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

63. Постановление от 2 июня 2004 года № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» / Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

64. Постановление от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» / Пленум Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

65. Постановление от 25 июня 2019 года № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об

административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» / Пленум Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

66. Постановление от 22 декабря 2022 года № 40 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением административных ограничений, устанавливаемых при административном надзоре» / Пленум Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

67. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2005 года / Президиум Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

68. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2019) / Президиум Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

69. Апелляционное определение от 24 ноября 2022 года № АПЛ22-503 / Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

70. Решение от 30 августа 2022 года № АКПИ22-494 / Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

71. Определение от 30 сентября 2020 года № 307-ЭС20-5995 по делу № А56-21344/2019 / Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

72. Определение от 15 ноября 2022 года № 303-ЭС22-13406 по делу № А51-5046/2021 / Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

73. Определение от 7 июня 2023 года № 306-ЭС22-23464 по делу № А72-11089/2021 / Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

74. Определение от 30 января 2024 года № 305-ЭС23-17695 по делу № А40-134433/2022 / Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

75. Определение от 1 апреля 2024 года № 309-ЭС23-23873 по делу № А76-30323/2022 / Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

76. Постановление от 12 февраля 2016 года № 48-АД16-2 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

77. Постановление от 25 февраля 2016 года № 309-АД15-16620 по делу № А47-10466/2014 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

78. Постановление от 7 ноября 2017 года № 31-АД17-12 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

79. Постановление от 1 декабря 2017 года № 80-АД17-5 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

80. Постановление от 29 января 2018 года № 77-АД18-1 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

81. Постановление от 8 июня 2020 года № 19-АД20-7 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

82. Постановление от 2 января 2022 года № 78-АД21-22-К3 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

83. Определение от 22 июня 2015 года № 304-АД15-5738 по делу № А27-7617/2014 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

84. Определение от 14 октября 2016 года № 304-КГ16-13307 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

85. Определение от 2 августа 2019 года № 307-ЭС19-12049 по делу № А56-154322/2018 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

86. Определение от 1 декабря 2020 года № 301-ЭС20-18608 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

87. Определение от 12 января 2021 года № 310-ЭС20-17750 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

88. Определение от 22 марта 2021 года № 303-ЭС21-1461 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

89. Определение от 10 ноября 2022 года № 309-ЭС22-21063 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

90. Определение от 19 мая 2023 года № 307-ЭС23-6233 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

91. Определение от 26 мая 2023 года № 307-ЭС23-7544 / судья Верховного Суда Российской Федерации– Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

92. Определение от 11 июля 2023 года № 303-ЭС23-11421 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

93. Определение от 14 августа 2023 года № 304-ЭС23-10147 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

94. Определение от 21 сентября 2023 года № 303-ЭС23-17394 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

95. Определение от 12 октября 2023 года № 302-ЭС23-18947 / судья Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

Решения судов общей юрисдикции

96. Кассационное определение от 1 февраля 2023 года по делу № 88а-33070/2022 / Второй кассационный суд общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

97. Кассационное определение от 1 марта 2023 года № 88а-3761/2023 по делу № 2а-2003/2022 / Третий кассационный суд общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

98. Кассационное определение от 18 июля 2023 года № 88а-21152/2023 / Четвертый кассационный суд общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

99. Постановление от 25 февраля 2020 года № 16-948/2020 / судья Четвертого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

100. Постановление от 28 мая 2020 года № 16-1073/2020 / судья Седьмого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

101. Постановление от 4 сентября 2020 года № 16-3238/2020 / судья Четвертого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

102. Постановление от 24 сентября 2020 года № 16-5868/2020 / судья Шестого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

103. Постановление от 20 февраля 2021 года № 16-1209/2021 / судья Седьмого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

104. Постановление от 5 апреля 2021 года № 16-1828/2021 / судья Восьмого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

105. Постановление от 11 июня 2021 года № 16-3243/2021 / судья Шестого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

106. Постановление от 7 июля 2021 года № 16-3908/2021 / судья Седьмого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

107. Постановление от 22 октября 2021 года № 16-3132/2021 / судья Девятого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

108. Постановление от 28 октября 2021 года № 16-3999/2021 / судья Третьего кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

109. Постановление от 3 марта 2022 года № 16-508/2022 / судья Девятого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

110. Постановление от 22 апреля 2022 года № 16-621/2022 / судья Пятого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

111. Постановление от 26 мая 2022 года № 16-2551/2022, 16-2565/2022 / судья Седьмого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

112. Постановление от 15 июня 2022 года № 16-1739/2022 / судья Третьего кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

113. Постановление от 23 сентября 2022 года № 16-1439/2022 / судья Пятого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

114. Постановление от 28 сентября 2022 года № П16-2425/2022 / судья Четвертого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

115. Постановление от 30 сентября 2022 года № 16-2283/2022 / судья Пятого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

116. Постановление от 14 декабря 2022 года № 16-8491/2022 / судья Первого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

117. Постановление от 17 февраля 2023 года № 16-258/2023, П16-258/2023 / судья Седьмого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

118. Постановление от 24 марта 2023 года № 16-1153/2023 / судья Седьмого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

119. Постановление от 14 июня 2023 года № 16-3071/2023 / судья Второго кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

120. Постановление от 14 сентября 2023 года № 16-4233/2023 / судья Седьмого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

121. Постановление от 25 сентября 2023 года № 16-4931/2023 / судья Третьего кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

122. Постановление от 12 октября 2023 года № 16-5669/2023 / судья Шестого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

123. Постановление от 26 октября 2023 года № 16-5106/2023 / судья Седьмого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

124. Постановление от 27 октября 2023 года № 16-6114/2023 / судья Первого кассационного суда общей юрисдикции. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

125. Постановление от 20 ноября 2023 года № 16-2741/2023 / судья Пятого кассационного суда общей юрисдикции – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

126. Постановление от 20 февраля 2012 года № 4а-50/2012 / Архангельский областной суд. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

127. Постановление от 30 августа 2013 года № 4а-571/2013 / Самарский областной суд. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

128. Постановление от 1 сентября 2012 года № 4г-5803/2012 / Краснодарский краевой суд. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

129. Постановление от 4 октября 2011 по делу № 4а-563/2011 / Президиум Алтайского краевого суда. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

Решения арбитражных судов

130. Постановление от 19 марта 2012 года по делу № А31-5732/2011 / Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

131. Постановление от 17 сентября 2013 года по делу № А56-8697/2013 / Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

132. Постановление от 11 февраля 2014 года № Ф09-14811/13 по делу № А60-24281/2013 / Федеральный арбитражный суд Уральского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

133. Постановление от 2 августа 2016 года № Ф04-3406/2016 по делу № А45-25018/2015 / Арбитражный суд Западно-Сибирского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

134. Постановление от 11 мая 2017 года № Ф02-1632/2017 по делу № А10-4882/2016 / Арбитражный суд Волго-Вятского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

135. Постановление от 18 мая 2017 года № Ф05-4714/2017 по делу № А40-225239/16 / Арбитражный суд Московского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

136. Постановление от 16 октября 2018 года № Ф10-6139/2017 по делу № А14-329/2017 / Арбитражный суд Центрального округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

137. Постановление от 21 ноября 2019 года № Ф06-53399/2019 по делу № А12-9440/2019 / Арбитражный суд Поволжского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

138. Постановление от 12 декабря 2019 года № Ф03-4414/2019 по делу № А51-24852/2018 / Арбитражный суд Дальневосточного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

139. Постановление от 10 июля 2020 года № Ф07-6334/2020 по делу № А05-12677/2019 / Арбитражный суд Северо-Западного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

140. Постановление от 22 июля 2020 г № Ф10-2723/2020 по делу № А14-10350/2019 / Арбитражный суд Центрального округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

141. Постановление от 28 июля 2020 года № Ф01-11831/2020 по делу № А43-11323/2018 / Арбитражный суд Волго-Вятского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

142. Постановление от 17 ноября 2020 года № Ф03-3921/2020 по делу № А51-15332/2019 / Арбитражный суд Дальневосточного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

143. Постановление от 28 января 2021 года № Ф03-6064/2020 по делу № А51-6310/2020 / Арбитражный суд Дальневосточного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

144. Постановление от 4 февраля 2021 года № Ф07-15897/2020 по делу № А56-31027/2020 / Арбитражный суд Северо-Западного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

145. Постановление от 22 сентября 2021 года № Ф03-4427/2021 по делу № А73-16600/2020 / Арбитражный суд Дальневосточного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

146. Постановление от 23 декабря 2021 года № Ф05-31347/2021 по делу № А40-39342/2021 / Арбитражный суд Московского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

147. Постановление от 14 марта 2022 года № Ф05-2696/2022 по делу № А41-3497/2021 / Арбитражный суд Московского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

148. Постановление от 28 апреля 2022 года № Ф09-2354/22 по делу № А71-7730/2021 / Арбитражный суд Уральского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

149. Постановление от 24 июня 2022 года № Ф05-12249/2022 по делу № А40-173006/2021 / Арбитражный суд Московского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

150. Постановление от 14 июля 2022 года № Ф09-3861/22 по делу № А07-23804/2021 / Арбитражный суд Уральского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

151. Постановление от 13 сентября 2022 года № Ф05-20282/2022 по делу № А40-252420/2021 / Арбитражный суд Московского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

152. Постановление от 22 сентября 2022 года № Ф06-23526/2022 по делу № А06-12280/2021 / Арбитражный суд Поволжского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

153. Постановление от 30 сентября 2022 года № Ф08-9610/2022 по делу № А32-4372/2022 / Арбитражный суд Северо-Кавказского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

154. Постановление от 10 октября 2022 года № Ф10-3952/2022 по делу № А23-3579/2022 / Арбитражный суд Центрального округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

155. Постановление от 13 октября 2022 года № Ф03-4849/2022 по делу № А51-17478/2021 / Арбитражный суд Дальневосточного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

156. Постановление от 24 октября 2022 года № Ф07-14772/2022 по делу № А56-8592/2022 / Арбитражный суд Северо-Западного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

157. Постановление от 15 ноября 2022 года № Ф07-16259/2022 по делу № А56-121101/2021 / Арбитражный суд Северо-Западного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

158. Постановление от 29 декабря 2022 года № Ф08-13223/2022 по делу № А53-19373/2022 / Арбитражный суд Северо-Кавказского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

159. Постановление от 18 января 2023 года № Ф07-20722/2022 по делу № А56-37714/2022 / Арбитражный суд Северо-Западного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

160. Постановление от 26 января 2023 года № Ф09-9138/22 по делу № А71-7370/2022 / Арбитражный суд Уральского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

161. Постановление от 2 февраля 2023 года № Ф10-5978/2022 по делу № А23-6042/2021 / Арбитражный суд Центрального округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

162. Постановление от 3 февраля 2023 года № Ф03-6397/2022 по делу № А51-7915/2021 / Арбитражный суд Дальневосточного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

163. Постановление от 6 февраля 2023 года № Ф05-28219/2022 по делу № А40-98507/2022 / Арбитражный суд Московского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

164. Постановление от 6 февраля 2023 года № Ф05-28219/2022 по делу № А40-98507/2022 / Арбитражный суд Московского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

165. Постановление от 13 февраля 2023 года № Ф07-933/2023 по делу № А56-63817/2022 / Арбитражный суд Северо-Западного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

166. Постановление от 15 февраля 2023 года № Ф07-137/2023 по делу № А42-5039/2022 / Арбитражный суд Северо-Западного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

167. Постановление от 15 февраля 2023 года № Ф07-21090/2022 по делу № А56-59241/2022 / Арбитражный суд Северо-Западного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

168. Постановление от 16 февраля 2023 года № Ф07-793/2023 по делу № А56-46928/2022 / Арбитражный суд Северо-Западного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

169. Постановление от 17 февраля 2023 года № Ф06-28081/2022 по делу № А65-16083/2022 / Арбитражный суд Поволжского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

170. Постановление от 27 февраля 2023 года № Ф08-14835/2022 по делу № А53-45009/2021 / Арбитражный суд Северо-Кавказского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

171. Постановление от 1 марта 2023 года № Ф07-382/2023 по делу № А56-63877/2022 / Арбитражный суд Северо-Западного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

172. Постановление от 6 марта 2023 года № Ф04-662/2023 по делу № А45-17932/2022 / Арбитражного суда Западно-Сибирского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

173. Постановление от 10 марта 2023 года № Ф05-32681/2022 по делу № А40-98517/2022 / Арбитражный суд Московского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

174. Постановление от 23 марта 2023 года № Ф07-1901/2023 по делу № А42-4484/2022 / Арбитражный суд Северо-Западного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

175. Постановление от 29 марта 2023 года № Ф09-313/23 по делу № А60-44455/2022 / Арбитражный суд Уральского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

176. Постановление от 5 апреля 2023 года № Ф06-1474/2023 по делу № А12-15187/2022 / Арбитражный суд Поволжского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

177. Постановление от 6 апреля 2023 года № Ф06-485/2023 по делу № А65-23336/2022 / Арбитражный суд Поволжского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

178. Постановление от 13 апреля 2023 года № Ф02-1201/2023 по делу № А78-6192/2022 / Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

179. Постановление от 27 апреля 2023 года № Ф10-1280/2023 по делу № А64-6046/2022 / Арбитражный суд Центрального округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

180. Постановление от 19 мая 2023 года № Ф03-1608/2023 по делу № А51-13987/2022 / Арбитражный суд Дальневосточного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

181. Постановление от 31 мая 2023 года № Ф03-2080/2023 по делу № А51-17480/2021 / Арбитражный суд Дальневосточного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

182. Постановление от 8 июня 2023 года № Ф02-2875/2023 по делу № А78-10977/2022 / Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

183. Постановление от 14 июня 2023 года № Ф01-2841/2023 по делу № А43-17213/2021 / Арбитражный суд Волго-Вятского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

184. Постановление от 15 июня 2023 года № Ф03-2275/2023 по делу № А51-11993/2022 / Арбитражный суд Дальневосточного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

185. Постановление от 16 июня 2023 года № Ф02-2944/2023 по делу № А33-15831/2022 / Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

186. Постановление от 14 июля 2023 года № Ф02-3617/2023 по делу № А33-30994/2022 / Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

187. Постановление от 27 сентября 2023 года № Ф03-3470/2023 по делу № А51-20062/2022 / Арбитражный суд Дальневосточного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

188. Постановление от 2 октября 2023 года № Ф07-14252/2023 по делу № А26-1068/2023 / Арбитражный суд Северо-Западного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

189. Постановление от 4 октября 2023 года № Ф01-6387/2023 по делу А43-11611/2023 / Арбитражный суд Волго-Вятского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

190. Постановление от 9 ноября 2023 года № Ф10-5318/2023 по делу № А83-4332/2022 / Арбитражный суд Центрального округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

191. Постановление от 19 декабря 2023 года № Ф09-1884/23 по делу № А60-50558/2022 / Арбитражный суд Уральского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

192. Постановление от 22 декабря 2023 года № Ф01-8125/2023 по делу № А29-15102/2022 / Арбитражный суд Волго-Вятского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

193. Постановление от 17 января 2024 года № Ф05-32191/2023 по делу № А40-88688/2023 / Арбитражный суд Московского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

194. Постановление от 31 января 2024 года № Ф07-19926/2023 по делу № А56-32619/2023 / Арбитражный суд Северо-Западного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

195. Постановление от 20 марта 2024 года № Ф01-908/2024 по делу № А79-5230/2023/ Арбитражный суд Волго-Вятского округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

196. Постановление от 20 марта 2024 года № Ф07-22642/2023 по делу № А56-53522/2023 / Арбитражный суд Северо-Западного округа. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

197. Постановление от 28 января 2019 года по делу № А69-2761/2018 / Третий арбитражный апелляционный суд. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

198. Постановление от 3 ноября 2021 года № 08АП-10847/2021 по делу № А70-8137/2021 / Восьмой арбитражный апелляционный суд. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

199. Постановление от 8 июля 2022 года № 01АП-3287/2022 по делу № А43-6664/2022 / Первый арбитражный апелляционный суд. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

200. Постановление от 27 декабря 2022 года № 17АП-14466/2022-аку по делу № А71-10785/2022 / Семнадцатый арбитражный апелляционный суд. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

201. Постановление от 10 марта 2023 года № 04АП-6807/2022 по делу № А78-10977/2022 / Четвертый арбитражный апелляционный суд. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

202. Постановление от 10 апреля 2023 года № 17АП-2625/2023-АК по делу № А71-18080/2022 / Семнадцатый арбитражный апелляционный суд. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

203. Постановление от 14 апреля 2023 года № 12АП-1446/2023 по делу № А12-30493/2022 / Двенадцатый арбитражный апелляционный суд. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

204. Постановление от 19 апреля 2023 года № 04АП-665/2023 по делу № А78-12265/2022 / Четвертый арбитражный апелляционный суд. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

205. Постановление от 26 апреля 2023 года № 17АП-3988/2023-АК по делу № А50-33205/2022 / Семнадцатый арбитражный апелляционный суд. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

206. Постановление от 10 мая 2023 года № 11АП-5919/2023 по делу № А65-31980/2022 / Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

207. Решение от 3 июля 2023 года по делу № А43-11611/2023 / Арбитражный суд Нижегородской области. – Режим доступа: КАД Арбитр. URL: <http://kad.arbitr.ru>. (дата обращения: 16.06.2024).

Литература и иные источники

Книги

208. Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Е.К. Волчинская, Н.А. Игнатьюк, Н.М. Казанцев и др.; под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2006. 352 с.

209. Административное право (Общая и Особенная части) / под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юрид. лит., 1968. 576 с.

210. Административные процедуры: монография / отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. М.: Норма; Инфра-М., 2017. 240 с.

211. Андреевский, И.Е. Полицейское право / Российское полицейское (административное право): конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1999. 624 с.

212. Братусь, С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории) / С.Н. Братусь. М.: Юрид. лит., 1976. 216 с.

213. Гаджиев, Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации (опыт сравнительного исследования) / Г.А. Гаджиев. М.: Манускрипт, 1995. 231 с.

214. Галаган, И.А. Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование / И.А. Галаган. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1976 / Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2010. 544 с.

215. Горшенев, В.М., Шахов, И.Б. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. М.: Юрид. лит., 1987. 176 с.

216. Джагарян, А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации / А.А. Джагарян. М.: Формула права, 2008. 176 с.

217. Дрейшев, Б.В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении / Б.В. Дрейшев. Л.: Издательство Ленинградского университета, 1978. 175 с.

218. Зырянов, С.М. Государственный контроль (надзор): монография / С.М. Зырянов. М.: КОНТРАКТ, 2023. 232 с.

219. Кирин, А.В. Административно-деликтное право: теория и законодательные основы / А.В. Кирин. М.: Норма; Инфра-М, 2012. 464 с.

220. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 24–32. Постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. Б.В. Россинского. Редакция «Российской газеты». 2015. 688 с.

221. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: комментарий / Г.В. Васильева, И.И. Веремеенко, Б.М. Лазарев и др.; отв. ред. М.А. Шапкин. М.: Юридическая литература, 1989. 446 с.

222. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. М.: Проспект, 2011. 1296 с.

223. Кононов, П.И. Проблемы административного права и процесса: монография / П.И. Кононов. Киров: Аверс, 2013. 392 с.

224. Конституционная экономика / отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010. 256 с.

225. Контроль в современной России: вопросы теории и практика правового регулирования: монография / В.П. Беляев, О.В. Брежнев и др. М.: Юрлитинформ, 2013. 312 с.

226. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект: монография / С.Г. Нистратов, А.А. Редько. М.: Норма; Инфра-М, 2022. 186 с.

227. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2019 / С.М. Плаксин, И.А. Абузярова и др.; М.: НИУ ВШЭ, 2020. 138 с.

228. Кудрявцев, В.Н. Причины правонарушений: монография / В.Н. Кудрявцев. Репр. изд. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. 288 с.

229. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления. / Б.М. Лазарев. М.: Юридическая литература. 1972. 280 с.

230. Лейст, О.Э. Санкции в советском праве / О.Э. Лейст. М.: Госюриздат, 1962. 238 с.

231. Лукьянова, Е.Г. Теория процессуального права / Е.Г. Лукьянова. М.: НОРМА, 2003. 240 с.

232. Максимов, И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. М.: Норма, 2009. 464 с.

233. Малеин, Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность / Н.С. Малеин. М., 1985. 193 с.

234. Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / А.М. Абакирова, М.А. Абдыраев, Г.А. Василевич и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Инфра-М, 2019. 496 с.

235. Очерки теории российского права / Д.Н. Бахрах. М.: Норма, 2008. 288 с.

236. Ордина, О.Н. Источники административного права России и проблемы их систематизации: монография / О.Н Ордина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. 319 с.

237. Панова, И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Монография / Панова И.В. Саратов: Приволжское книжное издание, 2001. 452 с.

238. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 320 с.

239. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая / под общ. ред. Л.В. Чистяковой. М.: ГроссМедиа. РОСБУХ, 2019. 1120 с.

240. Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; «Анкил», 2012. 480 с.

241. Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / ред. кол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Инфотропик Медиа, 2022. 288 с.

242. Россинский, Б.В. Проблемы государственного управления с позиции теории систем / Б.В. Россинский. М.: Норма, Инфра-М., 2021. 264 с.

243. Салищева, Н.Г. Избранное / Н.Г. Салищева. М.: РАП, 568 с.

244. Серков, П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография / П.П. Серков. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 480 с.

245. Советское административное право. Формы и методы государственного управления / ред. кол.: Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев и др. М.: Юридическая литература, 1977. 336 с.

246. Сорокин, В.Д. Проблемы административного процесса: монография / В.Д. Сорокин. М.: Юридическая литература, 1968. 144 с.

247. Стахов, А.И. Административный процесс по делам, возникающим из контрольно-надзорных правоотношений: монография / А.И. Стахов. М.: РГУП, 2023. 372 с.

248. Старилов, Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории / Ю.А. Старилов. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета. 1998. 200 с.

249. Тарасов, И.Т. Очерк науки полицейского права / И.Т. Тарасов. Российское полицейское (административное право): конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1999. 624 с.

250. Тарасов, И.Т. Краткий очерк науки административного права: конспект лекций. Том 1 / И.Т. Тарасов. Ярославль: Типо-литография Г. Фалька, 1888. 386 с.

251. Теория и практика регуляторной политики в России: монография / под ред. А.Б. Дидикина. М.: Проспект, 2020. 248 с.

252. Тихомиров, Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. М.: Юринформцентр, 1998. 798 с.

253. Управленческие процедуры / Б.М. Лазарев, И.Ш. Муксинов, А.Ф. Ноздрачев и др.; отв. ред. Б.М. Лазарев. М.: Наука, 1988. 272 с.

254. Фесько, Д.С. Административно-правовые гарантии обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): теория и практика: монография / Д.С. Фесько / под науч. ред. В.В. Черникова. М.: Проспект, 2023. 224 с.

255. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. VIII. Административное право в системе современного российского права: монография / под ред. Р.Л. Хачатурова и А.П. Шергина. М.: Юрлитинформ, 2022. 736 с.

256. Формы и методы государственного управления в современных условиях развития: монография / под ред. С.В. Запольского. М.: Прометей, 2017. 394 с.

257. Чиркин, В.Е. Государственное управление. Элементарный курс / В.Е. Чиркин. М.: Юристъ, 2001. 320 с.

258. Штобер, Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / Р. Штобер / пер. с нем. М.: Волтерс Клувер, 2008. 400 с.

Диссертации и авторефераты диссертаций

259. Бахрах, Д.Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Д.Н. Бахрах. М., 1972. 39 с.

260. Гурин, А.И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: автореф. ... дис. канд. юрид. наук / А.И. Гурин. М., 2005. 21 с.

261. Давыдов, К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис ... докт. юрид. наук / К.В. Давыдов. Нижний Новгород, 2020. 655 с.

262. Зеленцов, А.Б. Теоретические основы правового спора: дис. ... докт. юрид. наук. / А.Б. Зеленцов. М., 2005. 435 с.

263. Зырянов, С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: автореф. дис. ... докт. юрид. наук / С.М. Зырянов. М., 2010. 56 с.

264. Ившина, Г.Г. Административное принуждение в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук / Г.Г. Ившина. Нижний Новгород, 2024. 249 с.

265. Каплунов, А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ: автореф. дис. ... докт. юрид. наук / А.И. Каплунов. М., 2005. 58 с.

266. Максимов, И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы): автореф. ... дис. докт. юрид. наук / И.В. Максимов. Саратов, 2004. 54 с.

267. Осляков, В.Г. Государственный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности (правовой аспект): автореф. ... дис. канд. юрид. наук / В.Г. Осляков. М., 2010. 27 с.

268. Савенко, О.Е. Контрольная функция государственных органов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.Е. Савенко. М., 2004. 26 с.

269. Симакина, И.А. Совершенствование правового механизма выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.А. Симакина. Хабаровск., 2009. 23 с.

270. Смирнова, Е.Н. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора): дис. ... канд. юрид. наук / Е.Н. Смирнова. Нижний Новгород, 2022. 246 с.

271. Спиридонов, А.А. Государственный и общественный контроль в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... докт. юрид. наук / А.А. Спиридонов. М., 2023. 529 с.

272. Фесько, Д.С. Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): дис. ... канд. юрид. наук / Д.С. Фесько. Нижний Новгород, 2021. 279 с.

273. Филатова, А.В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: автореф. ... дис. докт. юрид. наук / А.В. Филатова. Саратов, 2010. 40 с.

Статьи

274. Агамагомедова, С.А. Административные барьеры для бизнеса: минимизация в условиях реформы государственного контроля и надзора / С.А. Агамагомедова // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 6–9.

275. Агапов, А.Б. Юрисдикционные полномочия публичных органов и организаций / А.Б. Агапов // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 24–29.

276. Антонов, С.Н., Баканов, К.С. Развитие учения И.И. Веремеенко о соотношении контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности в области дорожного движения / С.Н. Антонов, К.С. Баканов // Административное право и процесс. 2023. № 3. С. 31–35.

277. Арапов, Н.А., Савиных, В.А. О гарантиях правомерных интересов частных лиц в условиях полисемии права / Н.А. Арапов, В.А. Савиных // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2022. № 5. С. 150–192.

278. Артеменко, Е.А. «Регуляторная гильотина»: анализ проектов новых структур нормативного регулирования / Е.А. Артеменко // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 30–55.

279. Беляев, В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения / Беляев В.П. // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199–207.

280. Браташова, Ю.А. Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях / Ю.А. Браташова // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 28–34.

281. Бредихин, А.Л. О функциях государства / А.Л. Бредихин // История государства и права. 2013. № 22. С. 17–20.

282. Бут, Н.Д. Актуальные проблемы и перспективы развития законодательства о контрольно-надзорной деятельности / Н.Д. Бут // Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных статей / Р.Ю. Батршин, Н.И. Бурмакина, Н.Д. Бут и др.; отв. за выпуск А.И. Стахов. М.: РГУП, 2018. 164 с.

283. Бут, Н.Д., Егупов, Д.А. Защита прокурором прав предпринимателей в сфере административной юрисдикции / Н.А. Бут, Д.А. Егупов // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2023. № 6. С. 36–45.

284. Васильева, А.Ф. Исполнение предписаний контрольных (надзорных) органов в российском административном праве / А.Ф. Васильева

// Международный симпозиум по административному праву и административной юрисдикции, 24–26 мая 2021 года: сборник докладов ISALAJ. Istanbul Ticaret Universitesi, 2021. С. 167–175.

285. Винницкий, А.В., Харинов, И.Н. Нераскрытый потенциал судебного нормоконтроля в свете закона об обязательных требованиях / А.В. Винницкий, И.Н. Харинов // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 6. С. 82–83.

286. Гусаров, А.В. Проблемы внесения представлений по делам об административных правонарушениях в сфере экологии / А.В. Гусаров // Административное право и процесс. 2023. № 12. С. 44–47.

287. Даньшина, Н.А. К вопросу о контрольной власти / Н.А. Даньшина // Административное и муниципальное право. 2008. № 2. С. 38–42.

288. Дерюга, А.Н. Проблемы правового механизма выявления и устранения причин и условий совершения административного правонарушения / А.Н. Дерюга // Право и государство: теория и практика. 2006. № 7 (19). С. 38–41.

289. Дмитрикова, Е.А. Административная ответственность за несоблюдение законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле / Е.А. Дмитрикова / Мониторинг правоприменения 2020–2021: труды экспертов СПбГУ / под научн. ред. С.А. Белова, Н.М. Кропачева. СПб.: Изд-во С.-Петербур. Ун-та, 2022. С. 432–453.

290. Дмитрикова, Е.А. Влияние «регуляторной гильотины» на оценку оснований привлечения к административной ответственности / Е.А. Дмитрикова / Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. Материалы VII Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 300-летию образования прокуратуры России. Нижний Новгород, 2023. С. 578–583.

291. Дмитрикова, Е.А., Карицкая, А.А., Трофимов, А.А. Конституционные основы разграничения контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных

правонарушениях / Е.А. Дмитрикова, А.А. Карицкая, А.А. Трофимов // Закон. 2023. № 5. С. 187–196.

292. Дмитрикова, Е.А., Карицкая, А.А., Трофимов, А.А. Обзор научных исследований, посвященных контрольно-надзорной деятельности в России и Китае / Е.А. Дмитрикова, А.А. Карицкая, А.А. Трофимов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2023. № 4. С. 84–95.

293. Дмитрикова, Е.А. Назначение административного штрафа и административного приостановления деятельности за нарушения в области промышленной безопасности / Е.А. Дмитрикова // Петербургский юрист. 2015. № 5. С. 75–85.

294. Евдокимов, А.С., Сергун, П.П. Система профилактических мероприятий, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора): оценка регулирующего воздействия / А.С. Евдокимов, П.П. Сергун // Административное право и процесс. 2023. № 7. С. 53–59.

295. Елфимова, Е.В., Осинцев, Д.В. Вновь о контроле, надзоре и административной юрисдикции / Е.В. Елфимова, Д.В. Осинцев // Российский юридический журнал. 2015. № 4. 99–107.

296. Ермолова, О.Н. Обязательные требования к предпринимательской деятельности: вопросы контроля и ответственности / О.Н. Ермолова // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2022. № 5. С. 60–75.

297. Зеленцов, А.Б., Кононов, П.И., Стахов, А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15.

298. Зеленцов, А.Б., Ястребов, О.А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) / А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. Т. 10. Вып. 4. С. 626–654.

299. Зеленцов, А.Б., Яхин, Ф.Ф. О предмете административно-правового спора / А.Б. Зеленцов, Ф.Ф. Яхин // Юрист. 2003. № 11. С. 35–40.

300. Зорькин, В.Д. Конституционный контроль как фактор совершенствования российского законодательства / В.Д. Зорькин // Журнал российского права. 2023. № 5. С. 86–102.

301. Зубарев, С.М. Процессуальная природа контроля и надзора / С.М. Зубарев // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 10–14.

302. Зырянов С.М. Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ / С.М. Зырянов // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 105–126.

303. Зубарев, С.М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? / С.М. Зубарев // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 23–32.

304. Зырянов, С.М. Процессуальная форма осуществления административного надзора / С.М. Зырянов // Журнал российского права. 2010. № 1 (157). С. 74–83.

305. Каплунов, А.И. Об основных чертах и понятии государственного принуждения / А.И. Каплунов // Государство и право. 2004. № 12. С. 10–17.

306. Каплунов, А.И. Значение трудов В.Д. Сорокина для развития научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства / А.И. Каплунов // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 28–35.

307. Карицкая, А.А. Дефекты механизма профилактики административных правонарушений в контексте реформы контрольно-надзорной деятельности / А.А. Карицкая // Журнал российского права. 2024. Т. 28. № 7. С. 148–160.

308. Карицкая, А.А. Законодательство о контрольно-надзорной деятельности в судебно-конституционном измерении / А.А. Карицкая // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 3. С. 21–25.

309. Карицкая, А.А. Институт возбуждения дела об административном правонарушении в свете реформы контроля (надзора) /

А.А. Карицкая // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. № 4. С. 134–155.

310. Карицкая, А.А. Правила назначения и уплаты административных штрафов: актуальные проблемы в конституционно-правовом контексте / А.А. Карицкая // Журнал конституционного правосудия. 2024. № 2 (96). С. 19–24.

311. Кирин, А.В. Теоретические основы административно-деликтного права / А.В. Кирин // Государство и право. 2010. № 10. С. 26–36.

312. Кнутов, А.В. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России / А.В. Кнутов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 104–123.

313. Князев, С.Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации / С.Д. Князев // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 16–22.

314. Кононов, П.И. Административные производства в сфере государственного регулирования экономической деятельности / П.И. Кононов / Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений / Академический правовой университет при Институте государства и права Российской академии наук; отв. ред. И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманева. М., 2001. 218 с.

315. Кононов, П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры / П.И. Кононов // Государство и право. 2001. № 6. С. 16–24.

316. Кононов, П.И. О некоторых актуальных проблемах административной ответственности юридических лиц (по материалам арбитражно-судебной практики) / П.И. Кононов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 14–19.

317. Костенников, М.В., Куракин, А.В. К вопросу об особенностях и видах административного принуждения / М.В. Костенников, А.В. Куракин // Административное право и процесс. 2024. № 3. С. 54–59.

318. Кудилинский, М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор»

/ М.Н. Кудилинский // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 47–52.

319. Кудилинский, М.Н. К вопросу о целях государственного контроля / М.Н. Кудилинский // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Серия 14. Право. 2016. Вып. 3. С. 28–35.

320. Кудилинский, М.Н. Соотношение контрольного и юрисдикционного производств / М.Н. Кудилинский // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 2 (80). С. 4–9.

321. Курдюмов, М.Д. О проблеме соотношения терминов «контроль» и «надзор» на примере властной деятельности по обеспечению конкуренции в банковской сфере / М.Д. Курдюмов // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 23–26.

322. Ландерсон, Н.В. Об интегративной взаимосвязи внесудебного и судебного разрешения административно-деликтных дел / Н.В. Ландерсон // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 3. С. 339–349.

323. Лещина, Э.Л. Современные подходы к определению структуры административного процесса / Э.Л. Лещина // Административное право и процесс. 2021. № 1. С. 25–29.

324. Любимов, Ю., Новак, Д. и др. «Регуляторная гильотина» / Ю. Любимов, Д. Новак и др. // Закон. 2019. № 2. С. 20–36.

325. Мартынов, А.В. Контрольная власть в России: понятие, формы и юридическое значение / А.В. Мартынов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2009. № 3. С. 205–210.

326. Мартынов, А. В. Контрольно-надзорное производство как часть современного административного процесса / А. В. Мартынов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня

рождения, Санкт-Петербург, 29 марта 2024 года. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. С. 700–712.

327. Мельников, Н.В. К вопросу о необходимости конституционного закрепления контрольной власти в России / Н.В. Мельников // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 4. С. 15–24.

328. Мицкевич, Л.А., Васильева, А.Ф. Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательства и административная ответственность: критерии соотношения / Л.А. Мицкевич, А.Ф. Васильева // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 39–44.

329. Морозова, Н.А. Признание предписания органа государственного контроля (надзора) недействительным по причине его неисполнимости / Н.А. Морозова // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 58–62.

330. Нобель, А.Р. Определение допустимости доказательств по делам об административных правонарушениях / А.Р. Нобель // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 1. С. 76–84.

331. Ноздрачев, А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 18–28.

332. Ноздрачев, А.Ф. Обязательные требования как новационный институт административного права: идеи, содержание, принципы и уровни правового регулирования / А.Ф. Ноздрачев // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 19–24.

333. Ноздрачев, А.Ф., Зырянов, С.М., Калмыкова, А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34–46.

334. Олейник, О.М. Формирование правовой определенности и стабильности в сфере государственного контроля (надзора) за бизнесом / О.М. Олейник // Закон. 2016. № 11. С. 133–142.

335. Осинцев, Д.В. Меры обеспечения или контрольные (надзорные) действия? / Д.В. Осинцев // Хозяйство и право. 2023. № 3. С. 101–109.

336. Панкова, О.В. Современная концепция административной юрисдикции: опыт критического переосмысления / О.В. Панкова // *Lex Russica*. 2019. №2 (147). С. 59–69.

337. Панкова, О.В. Тенденции развития законодательства об административной ответственности в России в современный период / О.В. Панкова // *Административное право и процесс*. 2023. № 7. С. 60–65.

338. Переседов, А.М. Институт превенции в законодательстве о контроле (надзоре) / А.М. Переседов // *Административное право и процесс*. 2021. № 12. С. 51–54.

339. Петров, А.В., Епифанов, А.Е. Юридическая природа государственного контроля и надзора / А.В. Петров, А.Е. Епифанов // *Журнал российского права*. 2013. № 7 (199). С. 36–48.

340. Плотникова, И.Н. Генезис теоретических представлений и правовых основ экономической свободы личности / И.Н. Плотникова // *Актуальные проблемы российского права*. 2021. № 6. С. 31–47.

341. Полякова, Н.А. Упорядочение действующей системы обязательных требований в Российской Федерации / Н.А. Полякова // *Законность*. 2024. № 2. С. 21–25.

342. Попов, Л.Л. Убеждение и административное принуждение как методы публичного (государственного) управления / Л.Л. Попов // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2021. № 6. С. 33–47.

343. Правкин, С.А., Смирнова, В.В. Новый этап административной реформы в России, или Что ожидать от «регуляторной гильотины»? / С.А. Правкин, В.В. Смирнова // *Российская юстиция*. 2020. № 7. С. 25–27.

344. Россинский, Б.В. Понятие, классификация и природа мер административного принуждения / Б.В. Россинский // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2021. № 11. С. 3–9.

345. Россинский, Б.В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности / Б.В. Россинский // *Административное право и процесс*. 2016. № 5. С. 6–24.

346. Сельхова, О.Е. Отдельные вопросы замены административного штрафа на предупреждение субъектам малого и среднего предпринимательства / О.Е. Сельхова // Мировой судья. 2019. № 8. С. 31–35.

347. Сморчкова, Л.Н. Развитие административно-правового института обязательных требований / Л.Н. Сморчкова // Административное право и процесс. 2023. № 12. С. 8–11.

348. Соболева, Ю.В. Некоторые аспекты применения административного наказания в виде предупреждения к юридическим лицам / Ю.В. Соболева // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 62–64.

349. Спиридонов, А.А. Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении / А.А. Спиридонов // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 10. С. 102–116.

350. Стариков, Ю.Н. Административные процедуры, административное судопроизводство, административно-деликтное право: три основных направления модернизации российского законодательства / Ю.Н. Стариков / Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс / Б.К. Аманалиева, Д. Байер, З.Х. Баймолдина и др. М.: Инфотропик Медиа, 2015. 464 с.

351. Стариков, Ю.Н. Административный процесс в трудах профессора В.Д. Сорокина: «Управленческая» концепция и ее значение для науки административного права / Ю.Н. Стариков // Административное право и процесс. 2007. № 1. С. 16–21.

352. Стахов, А.И. Ключевые элементы структуры административного контрольно-надзорного производства, осуществляемого в России / А.И. Стахов // Российский юридический журнал. 2021. № 3. С. 117–127.

353. Стахов, А.И. О выделении контрольно-надзорного административного производства в сфере деятельности органов исполнительной власти / А.И. Стахов // Вопросы экономики и права. 2016. № 2. С. 31–34.

354. Стахов, А.И. О классификации и кодификации административно-принудительных мер, применяемых в сфере государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей / А.И. Стахов // Административное право и процесс. 2016. № 4. С. 4–8.

355. Стахов, А.И. О некоторых проблемах судебного рассмотрения административных дел, связанных с осуществлением государственного контроля и надзора / А.И. Стахов // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 42–47.

356. Стахов, А.И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора / А.И. Стахов // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. С. 23–27.

357. Степанов, Д.И. Спрос на право и диспозитивность регулирования: экономический анализ права / Д.И. Степанов // Вестник экономического правосудия. 2016. № 6. С. 65–124.

358. Студеникина, М.С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами / М.С. Студеникина / Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений / Академический правовой университет при Институте государства и права Российской академии наук; отв. ред. И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманева. М., 2001. 218 с.

359. Субанова, Н.В. Проблемы обеспечения законности в сфере функционирования разрешительной системы / Н.В. Субанова // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 6. С. 60–77.

360. Ткач, Я.В. Принципы контрольно-надзорной деятельности стран-участниц СНГ / Я.В. Ткач // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 6. С. 158–168.

361. Трофимов, А.А., Дмитрикова, Е.А., Карицкая, А.А. Поиск оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности: опыт России и

Китай / А.А. Трофимов, Е.А. Дмитрикова, А.А. Карицкая // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2023. Т. 14. Вып. 3. С. 786–803.

362. Фесько, Д.С. Новое законодательство о государственном контроле (надзоре) и гарантии прав контролируемых лиц / Д.С. Фесько // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 1. С. 163–171.

363. Хазанов, С.Д. Модернизация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: методология, теория, инструментарий / С.Д. Хазанов / Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права: сборник научных статей. М.: РГУП, 2019. С. 119–126.

364. Шергин, А.П. Административное преследование как функция административно-юрисдикционного процесса / А.П. Шергин // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 2. С. 155–162.

365. Якимова, Е.М. Концепция свободы предпринимательской деятельности как элемент экономической основы конституционного строя в России и в мире: поиск оптимального решения / Е.М. Якимова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 1. С. 47–51.

366. Ярковой, С.В. Административно-правовые способы восстановления законности административной правоприменительной деятельности: понятие и виды / С.В. Ярковой // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 6. С. 135-144.

367. Ячменев, Г.Г. Некоторые вопросы применения общих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в практике Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации (2019–2021 годы) / Г.Г. Ячменев // Арбитражные споры. 2022. № 2. С. 62–146.

Источники на иностранном языке

368. Blanc, F.O.M. From chasing violations to managing risks: origins, challenges and evolutions in regulatory inspections: doctoral thesis / F.O.M. Blanc. Leiden University, 2016. 347 p.

369. Cassese, S. New paths for administrative law: a manifesto / S. Cassese // International Journal of Constitutional Law. 2012. Volume 10. Issue 3. P. 603–613.

370. de Benedetto, M. Effective Law from a Regulatory and Administrative Law Perspective / M. de Benedetto // European Journal of Risk Regulation. 2018. № 9(3). P. 391–415.

Прочее

371. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию (утвержден Президентом Российской Федерации 30 марта 2024 года) / Президент Российской Федерации. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/73759> (дата обращения: 02.04.2024).

372. Ежегодный отчет в Государственной Думе, предоставленный 3 апреля 2024 года в соответствии с подпунктом «а» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации / Правительство Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/51246/> (дата обращения: 07.04.2024).

373. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Минюст России. Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwlAY7khO7NAt9EL.pdf> (дата обращения: 16.06.2024).

374. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Минюст России. – Федеральный портал проектов нормативных актов. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=102447> (дата обращения: 24.07.2024).

375. Проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Минюст России. – Федеральный портал проектов нормативных актов. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?NpaID=102945> (дата обращения: 16.06.2024).

376. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу от 21 декабря 2016 года № 12 / президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам). – Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/projects/selection/655/25930/> (дата обращения: 16.06.2024).

377. Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. URL: <https://ombudsmanbiz.ru> (дата обращения: 16.06.2024).

378. Система обеспечения законотворческой деятельности Государственной Думы. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 16.06.2024).