

УДК 342.95

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2018

А. К. Балдин

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского (Павловский филиал)

Рассматривается институциональная характеристика административной ответственности, исследуются формы юридической ответственности контрольно-надзорных органов и их должностных лиц, анализируются составы административных правонарушений, совершаемых должностными лицами контрольно-надзорных органов при проведении проверок.

Ключевые слова: административная ответственность, дисциплинарная ответственность, контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность, проверка, должностное лицо, административно-правовой статус.

Традиционно в научной юридической литературе под административной ответственностью понимают вид юридической ответственности, выражающийся в назначении органом или должностным лицом, наделенным соответствующими полномочиями, административного наказания лицу, совершившему административное правонарушение.

Согласно концепции, сложившейся в советском административном праве, административная ответственность является мерой административного принуждения. Фактически институт административного принуждения, включающий в себя административную ответственность, делает ее черты достаточно узнаваемыми, придавая характер принуждающего воздействия административной ответственности, осуществляемого в установленном законом порядке.

С точки зрения ряда ученых, в системе мер административного принуждения административная ответственность означает наступление определенных негативных последствий для тех, кто не исполняет либо исполняет ненадлежащим образом (недобросовестно) требования (предписания, запреты) административно-правовых норм. Это означает, что административная ответственность находит выражение в применении к ним официальных мер государственного принуждения. Имеются в виду меры административного принуждения, состоящие в применении за содеянное правовых санкций, предусмотренных административно-правовыми нормами¹.

Многими авторами под административной ответственностью как институтом административного права



А. К. Балдин

*Доцент кафедры экономики и права
Павловского филиала
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского,
кандидат юридических наук*

понимается совокупность материальных и процессуальных норм, регулирующих возникновение, изменение и прекращение общественных отношений в связи с совершением административного правонарушения. Материальные административно-правовые нормы определяют общие положения и принципы законодательства об административной ответственности, виды субъектов административной ответственности и субъектов административной юрисдикции; перечень административных наказаний и условия их применения, а также устанавливают конкретные составы административных правонарушений и соответствующие санкции. Процессуальные административно-правовые нормы определяют порядок производства по делам об административных правонарушениях, стадии производства и процессуальные права и обязанности судей, органов, должностных лиц, рассматривающих дела, а также процессуальные права и обязанности участников производства (граждан, юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности, потерпевших, законных представителей и защитников указанных лиц, свидетелей, экспертов и специалистов, прокуроров). Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях² объединяет обе группы норм и содержит соответствующие разделы³.

В целом в юридической литературе предлагается большое количество зачастую спорных по причине обтекаемости и нечеткости определений института административной ответственности.

Ввиду того, что контроль и надзор относятся к числу приоритетных функций государственного управления и на данном этапе развития общества широко применяются во всех сферах административной деятельности, исследование административной ответственности должностных лиц, реализующих указанные функции, приобретает особую актуальность.

Контрольно-надзорная деятельность представляет собой деятельность, заключающуюся в выполнении функций государства, которые осуществляются за счет действий всех элементов системы государственного контроля и надзора над правопорядком и законностью.

Административная ответственность субъектов контрольно-надзорной деятельности представляет собой один из элементов специального административно-правового статуса, способствующих обеспечению реализации принципа законности в деятельности должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

Ответственность органов контроля (надзора), их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля определена Федеральным законом N 294-ФЗ⁴ в качестве одного из основополагающих и руководящих начал в механизме защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Кроме того, ответственности органа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля посвящена отдельная статья вышеупомянутого федерального закона, которая декларирует, что орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, их должностные лица в случае ненадлежащего исполнения соответственно функций, служебных обязанностей, совершения противоправных действий (бездействия) при проведении проверки несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Несмотря на то, что в ст.19 Федерального закона N 294-ФЗ отсутствует указание на конкретные виды юридической ответственности, применяемые к контрольно-надзорным органам и их должностным лицам, к основным ее видам относятся дисциплинарная и административная ответственность за нарушение порядка организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Если при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля совершены деяния в виде собирания сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, путем похищения документов, подкупа или угроз, а равно иным незаконным способом, а также незаконного разглашения или использования сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, без согласия их владельца лицом, которому она была доверена или стала известна по службе или работе, должностные лица контрольно-надзорных органов, совершившие указанные деяния, подлежат уголовной ответственности в соответствии со ст. 183 Уголовного кодекса РФ⁵.

Пунктом 2 ст.19 Федерального закона N 294-ФЗ установлены полномочия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля по осуществлению контроля над исполнением служебных обязанностей должностными лицами. Так, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля осуществляют контроль за исполнением должностными лицами соответствующих

органов служебных обязанностей, ведут учет случаев ненадлежащего исполнения должностными лицами служебных обязанностей, проводят соответствующие служебные расследования и принимают в соответствии с законодательством Российской Федерации меры в отношении таких должностных лиц.

В соответствии со ст.192 Трудового кодекса РФ⁶ за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям. При наложении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного проступка и обстоятельства, при которых он был совершен.

Административная ответственность за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре) предусмотрена для обеспечения соблюдения должностными лицами органов государственного контроля (надзора) прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении в отношении их мероприятий государственного контроля – проверок.

Специальный состав административного правонарушения, совершаемого должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, содержится в ст. 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в которой предусмотрен целый перечень нарушений законодательства о государственном контроле (надзоре), влекущих административную ответственность. Согласно указанной статье несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле может быть выражено в проведении проверки при отсутствии оснований для ее проведения, нарушении сроков проведения проверки, отсутствии согласования внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры, непредставлении акта о проведенной проверке, привлечении к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или не аттестованных в установленном порядке граждан либо проведении плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок.

Правонарушение в виде проведения проверки при отсутствии оснований для ее проведения может быть объективировано в виде: проведения плановых проверок до истечения трехлетнего срока со дня государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя либо окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя, а также начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности (нарушение п. 8 ст. 9 Федерального закона N 294–ФЗ). Также к данной категории административных правонарушений относятся проверки, проведенные должностными лицами до истечения срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований (нарушение пп. 1 п. 2 ст. 10 Федерального закона N 294–ФЗ), а также иные незаконные проверки.

Нарушение сроков проведения проверки представляет собой нарушение требований ст.13 Федерального закона N 294–ФЗ, установившей, что срок проведения выездной или документарной проверки не может превышать двадцать рабочих дней. В отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год (п. 2 ст. 13 Федерального закона N 294–ФЗ). Превышение указанных сроков влечет административную ответственность по статье 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с п. 5 ст. 10 Федерального закона N 294–ФЗ внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей может быть проведена по основаниям, указанным в подпунктах «а» и «б» пункта 2, пункте 2.1 части 2 указанной статьи, органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Таким образом, проведение внеплановой выездной проверки хозяйствующего субъекта без согласования с органами прокуратуры в тех случаях, когда такое согласование требуется, образует состав правонарушения, предус-

мотренного ст. 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В качестве непредставления акта о проведенной проверке выражается деяние, нарушающее требования ст.16 Федерального закона N 294-ФЗ. Акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки. В случае отсутствия руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, а также в случае отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля. В случае если для составления акта проверки необходимо получить заключения по результатам проведенных исследований, испытаний, специальных расследований, экспертиз, акт проверки составляется в срок, не превышающий трех рабочих дней после завершения мероприятий по контролю, и вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю под расписку либо направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении и (или) в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица, составившего данный акт (при условии согласия проверяемого лица на осуществление взаимодействия в электронной форме в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля), способом, обеспечивающим подтверждение получения указанного документа. При этом уведомление о вручении и (или) иное подтверждение получения указанного документа приобщаются к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля.

Федеральным законом N 294-ФЗ не допускается привлечение органами контроля (надзора) к проверке не аккредитованных в установленном порядке юри-

дических лиц, индивидуальных предпринимателей и не аттестованных в установленном порядке граждан. Привлечение таких лиц к проведению мероприятий по контролю образует соответствующий состав административного правонарушения, является грубым нарушением требований рассматриваемого федерального закона и влечет недействительность результатов проверки.

В соответствии с требованиями ст. 9 Федерального закона N 294-ФЗ плановые проверки, по общему правилу, проводятся не чаще чем один раз в три года на основании разрабатываемых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями ежегодных планов. Генеральная прокуратура Российской Федерации формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети Интернет в срок до 31 декабря текущего календарного года. Таким образом, проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок, является грубым нарушением требований Федерального закона N 294-ФЗ и в силу ст. 20 упомянутого закона влечет недействительность результатов проверки.

В качестве субъектов вышеперечисленных правонарушений могут выступать должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), а также органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, перечень которых устанавливается законами субъектов РФ.

Обеспечение реализации и совершенствование института административной ответственности должностных лиц уполномоченных органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля способствует усилению правовой защищенности субъектов экономической деятельности при проведении контрольных мероприятий, снижению административных барьеров. В связи с этим необходимо уделить пристальное внимание реализации принципа ответственности органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, закрепленного в п. 7 ст. 3 Федерального закона N 294-ФЗ. ■

Библиографический список

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 N 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. N 1 (ч. 1). Ст. 1.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 N 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. N 25. Ст. 2954.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 N 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. N 1 (ч. 1). Ст. 3.
4. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. N 52 (ч.1). Ст. 6249.
5. Административное право России: Курс лекций / К.С. Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2007.
6. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юрист, 2007.

¹ Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юрист, 2007. С.416.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 N 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. N 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ Административное право России: Курс лекций / К.С. Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2007. С. 438–439.

⁴ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. N 52 (ч.1). Ст. 6249.

⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 N 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. N 25. Ст. 2954.

⁶ Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 N 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. N 1 (ч. 1). Ст. 3.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY AS A MEANS FOR ENSURING THE LEGALITY OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES

A. K. Baldin

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor at the Department of Economics and Law,
Pavlovo branch of Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

The author considers the institutional characteristics of administrative responsibility, examines the forms of legal responsibility of control and supervisory bodies and their officials, analyzes the constituent elements of administrative offenses committed by officials of control and supervisory bodies during inspections.

Keywords: administrative responsibility, disciplinary responsibility, control, supervision, supervisory activities, inspection, official, administrative and legal status.