

УДК 342.9 **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СУБЪЕКТОВ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КОНТРОЛЬНЫХ ПРОВЕРОК**

© 2024 **Н.В. Макарейко**

Нижегородская академия МВД Российской Федерации

В статье анализируется нормативно-правовое регулирование контрольной и надзорной деятельности субъектов государственного контроля (надзора) при проведении контрольных проверок в Российской Федерации. Особое внимание уделяется составу административного правонарушения, изложенному в статье 19.6.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, который устанавливает административную ответственность субъектов государственного контроля (надзора) за нарушения при проведении контрольных мероприятий. Автор приходит к выводу о том, что существующая система административной ответственности в данной области нуждается в значительной доработке со стороны законодателя. Это связано с тем, что текущие нормы не в полной мере отражают реальную практику и вызывают правовые коллизии.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), субъекты государственного контроля (надзора), административная ответственность, состав административного правонарушения.



Н.В. Макарейко

*Профессор кафедры
административного права и процесса
Нижегородской академии МВД Российской Федерации,
доктор юридических наук, доцент*

Юридическая ответственность органично встроена в механизм обеспечения законности. Особенно остро данная проблема стоит, когда речь идет о государственно-правовом реагировании на правонарушения, совершенные государством, его органами и должностными лицами¹. Неслучайно мыслитель Античности Платон предрекал гибель государства, которое игнорирует законы, идет по пути вседозволенности и насилия².

Актуальной является позиция В.В. Романовой. По мнению указанного автора, «институт юридической ответственности государства выступает в качестве одного из элементов современной правовой системы, позволяющих защитить права и свободы граждан и юридических лиц от возможных нарушений со стороны властных органов и должностных лиц»³. При этом следует учитывать, что ответственность

государства традиционно находит свое выражение в претерпевании негативных последствий должностными лицами, в деяниях которых обнаруживаются признаки соответствующих правонарушений.

Проблема ответственности государства, его органов и должностных лиц всемерно актуализируется в свете декларирования Конституцией РФ правового и социального государства. Безответственность в данной ситуации существенно подрывает авторитет государства, выступает весомым антистимулом правомерного поведения граждан и их объединений⁴.

Особую остроту проблема юридической ответственности приобретает при отправлении государственного контроля (надзора). При этом следует учитывать, что законодатель и, соответственно, правоприменитель акцентирует свои усилия на ответственности подконтрольных субъектов, в то время как ответственности контролирующих субъектов уделяется значительно меньшее внимание. В этой связи можно констатировать наличие очевидного дисбаланса.

Сложившуюся ситуацию необходимо безотлагательно корректировать, так как субъекты, которые осуществляют данную деятельность, наделены существенным объемом дискретных полномочий. Очевидно, что в ходе проведения контрольных мероприятий существует не просто гипотетическая, а реальная опасность нарушений со стороны субъектов, осуществляющих соответствующие мероприятия. Обращение к тексту базового Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁵ позволяет заключить, что термин «ответственность» и производные от него использованы семнадцать раз. Вместе с тем детальное озна-

комление с тем контекстом, в котором они изложены, позволяет заключить, что речь не идет о формировании прочной основы юридической ответственности субъектов государственного контроля (надзора). Исключение составляет ответственность за разглашение информации, отнесенной к государственной и иной охраняемой законом тайне. Законодатель делает акцент на ответственность таких субъектов, которые содействуют отправлению государственного контроля (надзора): свидетелей, специалистов, экспертов.

Более детально вопрос юридической ответственности субъектов государственного контроля (надзора) прописан в ст. 19 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁶. Вместе с тем ряд норм, включенных в указанную статью, носят бланкетный характер⁷. Невзирая на сложности реализации бланкетного способа нормативного правового регулирования, следует признать, что в настоящее время отсутствуют альтернативные решения. В этой связи вопрос о нормативной правовой основе юридической ответственности субъектов контрольной (надзорной) деятельности решается на уровне нормативного правового регулирования соответствующих видов юридической ответственности.

Обращение к уголовно-правовому законодательству позволяет заключить, что отсутствуют отдельные нормы, которыми была предусмотрена адресная уголовная ответственность за нарушение требований субъектов, осуществляющих контроль (надзор). Учитывая правовой статус указанных, они должны нести ответственность как должностные лица (примечание к ст. 285 УК РФ). Наиболее часто вышеперечисленные субъекты подлежат ответственности по следующим статьям: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ); превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ); получение взятки (ст. 290 УК РФ); служебный подлог (ст. 292 УК РФ); халатность (ст. 293 УК РФ).

О привлечении к уголовной ответственности субъектов контрольно-надзорной деятельности убедительно свидетельствуют правовые позиции Верховного Суда РФ⁸. При этом могут возникать ситуации конкуренции отдельных уголовно-правовых норм, например превышения должностных полномочий и служебного подлога⁹.

В литературе отмечается, что прокуроры Республики Мордовия, Республики Татарстан, Приморского края, Астраханской, Воронежской, Московской, Пензенской областей, а также г. Москвы активно применяют потенциал уголовной ответственности к сотрудникам контролирующих органов¹⁰.

Учитывая то обстоятельство, что проведение контрольных проверок относится к числу административных производств, то логично было бы предположить, что и их обеспечение осуществляется преимущественно посредством административной ответственности. Да, действительно, в законодательстве об административных правонарушениях обнаруживается специализированная статья, которой установлена административная ответственность должностных лиц органов государственного контроля (надзора), местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле (ст. 19.6.1 КоАП РФ).

В пользу значимости административной ответственности в качестве инструментария обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности свидетельствует отнесение возбуждение производства по делам об административных правонарушениях по ст. 19.6.1 КоАП РФ к исключительным полномочиям прокурора (ст. 28.4 КоАП РФ)¹¹. С таким законодательным подходом следует согласиться. Существует объективная необходимость сконцентрировать полномочия по организации административного преследования у независимого субъекта надзора, которым выступает прокурор. В литературе справедливо отмечается, что противодействовать произволу при отправлении контроля (надзора) «может только независимая от исполнительной власти централизованная и разветвленная система, каковой и является прокуратура Российской Федерации»¹².

С признанием потенциала административной ответственности в обеспечении контрольно-надзорной деятельности вызывает вопрос неторопливость законодателя по ее введению¹³. Наряду с этим встает вопрос о нестабильности ст. 19.6.1 КоАП РФ. Об этом свидетельствуют внесенные в нее изменения и дополнения¹⁴. Очевидно, что такой законодательный подход является контрпродуктивным и не позволяет в должной степени стабилизировать правоприменительную практику.

Нельзя согласиться с теми авторами, которые связывают административную ответственность субъектов, осуществляющих контрольные проверки, исключительно с превышением последними своих полномочий. Следует преодолевать и в перспективе не допускать такого ограничительного подхода¹⁵.

Мы солидарны в данном вопросе с А.В. Мартыновым. По мнению названного исследователя, потенциал юридической ответственности, который включает и административную ответственность, применяется как в случае избыточного, необоснованного, ненужного контроля и надзора, что в ряде случаев связывается со «штрафоманией» – незаконным привлечением к административной ответственности, так и отказа от ее применения. В практике контрольно-надзорной деятельности не единичны случаи, когда субъекты отказываются без достаточных оснований от проведения контрольных проверок, а в случае выявления недостатков применяют необоснованно мягкие меры государственно-правового реагирования¹⁶. Следует признать, что как в первом, так и во втором случаях такие факты способствуют снижению законности и государственной дисциплины при отправлении государственного контроля (надзора), а в некоторых случаях выступают в качестве катализаторов активизации противоправной деятельности.

В качестве объекта правоохраны ст. 19.6.1 КоАП РФ выступает установленный порядок контрольно-надзорной деятельности, что является составным элементом установленного порядка управленческой деятельности как родового объекта правоохраны. В этой связи необходимо обратиться к положениям Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», подзаконным нормативным правовым актам, конкретизирующим указанные законоположения, а также законам и подзаконным нормативным правовым актам, регулирующим отдельные виды деятельности.

Объективная сторона данного административного правонарушения носит альтернативный характер и может состоять из следующих действий: проведение проверки (контрольно-надзорного мероприятия) при отсутствии оснований; нарушение сроков проверки (контрольно-надзорного мероприятия); проведение проверки (контрольно-надзорного мероприятия) с органами прокуратуры; привлечение к контрольно-надзорным мероприятиям неаттестованных экспертов; проведение плановых про-

верок, не включенных в ежегодный план проведения соответствующих контрольно-надзорных мероприятий.

Части 2–5 ст. 19.6.1 КоАП РФ также сформулированы с использованием казуистических гипотез. Наряду с этим следует учитывать, что в частях 2 и 5 ст. 19.6.1 КоАП РФ в качестве квалифицирующего признака закреплена повторность. Закономерно возникает вопрос о рациональности такого подхода, когда детализируются конкретные противоправные деяния и отказывается от формулирования общего состава. В первом случае возникает опасность оставить за границами конкретный состав административного правонарушения. Во втором наличие абстрактных составов позволяет правоприменителю расширять границы правоприменительного усмотрения.

Следует признать, что составы административных правонарушений носят формальный характер и не требуют наступления конкретных противоправных последствий. В этой связи возникают определенные сложности в назначении справедливого наказания. При этом следует учитывать альтернативный характер административно-правовых санкций. У суда, который выступает в качестве субъекта административной юрисдикции (ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ), имеется возможность выбора вида и меры административного наказания. В качестве последнего выступают предупреждение, административный штраф и дисквалификация. При этом суды проявляют очевидный либерализм. Об этом свидетельствует практический отказ от применения дисквалификации¹⁷. Следует принимать во внимание незначительный размер административного штрафа. В этой связи можно констатировать, что весьма сложно достигнуть цели административной ответственности.

Необходимо отметить определенную преемственность в нормативном правовом регулировании административной ответственности. Об этом свидетельствует редакция ст. 35.8 Проекта КоАП РФ¹⁸. Вместе с тем следует учесть, что проект был разработан, когда ст. 19.6.1 КоАП РФ не была дополнена частями 4 и 5. В этой связи можно предположить, что на этапе доработки будут внесены соответствующие изменения и дополнения в Проект КоАП РФ.

Частью 2 ст. 19 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусмотрено проведение служебных проверок в отношении субъектов

государственного контроля (надзора) при надлежащем исполнении своих служебных обязанностей, что свидетельствует в пользу реализации в данной ситуации дисциплинарной ответственности. При этом следует учитывать, что в обязательном порядке должны быть приняты соответствующие меры, о чем в дальнейшем в письменном виде информируются субъекты, чьи права были нарушены или законные интересы ограничены в ходе отправления государственного контроля (надзора).

Соответствующий руководитель в случае обнаружения нарушений законодательства в ходе проведения проверок не только вправе, но и обязан дать соответствующую правовую оценку в виде дисциплинарного правонарушения. В этой связи должностное лицо, допустившее нарушение, должно быть привлечено к дисциплинарной ответственности, то есть претерпит те лишения, которые заключены в соответствующих дисциплинарных взысканиях. Вместе с тем следует принимать во внимание, что в случае совершения таких правонарушений военнослужащими, сотрудниками органов внутренних дел, а также иными сотрудниками, на действия которых распространяются требования дисциплинарных уставов, наступает дисциплинарная, а не административная ответственность (ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ). При этом следует учесть, что действующим законодательством не установлена связь между тяжестью допущенного нарушения при осуществлении контрольных мероприятий и применяемыми дисциплинарными взысканиями.

Признавая потенциал юридической ответственности при обеспечении законности при отпращивании государственного контроля (надзора), следует учитывать наличие значительного «проблемного поля». В этой связи вектор научного познания должен быть направлен на решение существующих и предупреждение перспективных проблем в данной области. Повышение интенсивности научных исследований позволит избежать юридических ошибок¹⁹.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 31.06.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.
2. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального

контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

3. Федеральный закон от 27.07.2010 № 239-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4208.

4. Федеральный закон от 22.12.2014 № 434-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 52 (ч. 1). Ст. 7545.

5. Федеральный закон от 04.11.2022 № 411-ФЗ «О внесении изменений в статьи 7.29.2 и 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 45. Ст. 7656.

6. Федеральный закон от 29.05.2023 № 195-ФЗ «О внесении изменений в статью 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 23 (ч. 1). Ст. 4015.

7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12.

8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.06.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 9.

9. Борков В.Н. Отграничение превышения должностных полномочий от служебного подлога [Текст] / В.Н. Борков // Законность. 2022. № 7. С. 41–45.

10. Гришкoveц А.А. Нужен ли России специальный федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности? [Текст] / А.А. Гришкoveц // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 585–592.

11. Егупов Д.А. О практике защиты прав хозяйствующих субъектов от необоснованных внеплановых проверок [Текст] / Д.А. Егупов // Прокурор. 2016. № 1. С. 69–72.

12. Зырянов С.М. Типология ошибок и нарушений, допускаемых органами государственной власти и их должностными лицами при осуществлении государственного контроля (надзора) [Текст] / С.М. Зырянов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 149–159.

13. Кочева Д.В. Соотношение полномочий прокурора по выявлению нарушений законов вне уголовно-правовой сферы с полномочиями должностных лиц контролирующих органов [Текст] / Д.В. Кочева // Российский юридический журнал. 2020. № 3. С. 128–134.

14. Макарейко Н.В. Проблемы юридической ответственности государства [Текст] / Н.В. Макарейко // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 5. С. 137–142.

15. Макарейко Н.В. Административная ответственность, безответственность и взаимосвязь с национальной безопасностью [Текст] / Н.В. Мака-

рейко // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2020. № 2 (52). С. 25–38.

16. Макарейко Н.В. Проблемы юридической ответственности Правительства Российской Федерации [Текст] / Н.В. Макарейко // Конституция России и развитие законодательства: Сборник материалов II регионального научно-практического круглого стола, посвященного Дню Конституции Российской Федерации / Ред. С.В. Горбачева, Н.Б. Верховова. Н. Новгород: Нижегородский институт управления РАНХиГС при Президенте РФ, 2021. С. 86–89.

17. Макарейко Н.В. Бланкетные нормы законодательства об административных правонарушениях [Текст] / Н.В. Макарейко // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 59–64.

18. Мартынов А.В. Проблемы ответственности должностных лиц, осуществляющих административный надзор в России [Текст] / А.В. Мартынов // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 3. С. 32–35.

19. Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства [Текст]: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 653–654.

20. Национальная безопасность, юридическая ответственность и безответственность: проблемы механизма взаимодействия и системных связей [Текст]: Монография / Д.А. Липинский, Н.В. Макарейко, А.А. Мусаткина [и др.]. М.: Издательский Центр РИОР, 2021. 578 с.

21. Романова В.В. Юридическая ответственность государства [Текст] / В.В. Романова // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 3 (37). С. 23–29.

22. Селезнев В.А. Административная ответственность субъектов контрольно-надзорной деятельности [Текст] / В.А. Селезнев // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 102–116.

23. Юридическая ответственность в правовой системе России: нормативные и правореализационные проблемы взаимосвязей, взаимодействия и противоречий [Текст]: Монография / Д.А. Липинский, А.В. Малько, А.А. Мусаткина и др.; под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского, А.А. Мусаткиной. М.: РИОР, 2020. С. 278–356.

24. Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹ Макарейко Н.В. Проблемы юридической ответственности государства // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 5. С. 137–142; Макарейко Н.В. Проблемы юридической ответственности Правительства Российской Федерации // Конституция России и развитие законодательства: Сборник материалов II регионального научно-практического круглого стола, посвященного Дню Конституции Российской Федерации / Ред. С.В. Горбачева, Н.Б. Верховова. Н. Новгород: Нижегородский институт управления РАНХиГС при Президенте РФ, 2021. С. 86–89; Юридическая ответственность в правовой системе России: нормативные и правореализационные проблемы взаимосвязей, взаимодействия и противоречий: Монография / Д.А. Липинский, А.В. Малько, А.А. Мусаткина и др.; под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского, А.А. Мусаткиной. М.: РИОР, 2020. С. 278–356.

² Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 653–654.

³ Романова В.В. Юридическая ответственность государства // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 3 (37). С. 25.

⁴ Макарейко Н.В. Административная ответственность, безответственность и взаимосвязь с национальной безопасностью // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2020. № 2 (52). С. 25–38; Национальная безопасность, юридическая ответственность и безответственность: проблемы механизма взаимодействия и системных связей: Монография / Д.А. Липинский, Н.В. Макарейко, А.А. Мусаткина [и др.]. М.: Издательский Центр РИОР, 2021. 578 с.

⁵ Федеральный закон от 31.06.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

⁶ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁷ Макарейко Н.В. Бланкетные нормы законодательства об административных правонарушениях // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 59–64.

⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.06.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 9.

⁹ Борков В.Н. Отграничение превышения должностных полномочий от служебного подлога // Законность. 2022. № 7. С. 41–45.

¹⁰ Егупов Д.А. О практике защиты прав хозяйствующих субъектов от необоснованных внеплановых проверок // Прокурор. 2016. № 1. С. 69–2.

¹¹ Кочева Д.В. Соотношение полномочий прокурора по выявлению нарушений законов вне уголовно-правовой сферы с полномочиями должностных лиц контролирующих органов // Российский юридический журнал. 2020. № 3. С. 128–134.

¹² Гришковец А.А. Нужен ли России специальный федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности? // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 585–592.

¹³ Федеральный закон от 27.07.2010 № 239-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4208.

¹⁴ Федеральный закон от 22.12.2014 № 434-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. 1). Ст. 7545; Федеральный закон от 04.11.2022 № 411-ФЗ «О внесении изменений в статьи 7.29.2 и 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2022. № 45. Ст. 7656; Федеральный закон от 29.05.2023 № 195-ФЗ «О внесении изменений в статью 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2023. № 23 (ч. 1). Ст. 4015.

¹⁵ Селезнев В.А. Административная ответственность субъектов контрольно-надзорной деятельности // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 102–116.

¹⁶ Мартынов А.В. Проблемы ответственности должностных лиц, осуществляющих административный надзор в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 3. С. 32–35.

¹⁷ См.: Селезнев В.А. Административная ответственность субъектов контрольно-надзорной деятельности // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 109.

¹⁸ Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ См.: Зырянов С.М. Типология ошибок и нарушений, допускаемых органами государственной власти и их должностными лицами при осуществлении государственного контроля (надзора) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 149–159.

RESPONSIBILITY OF SUBJECTS OF STATE CONTROL (SUPERVISION) DURING CONTROL INSPECTIONS

N.V. Makareiko

*Professor of the Department of Administrative Law and Procedure of the Nizhny Novgorod Academy
of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
Doctor of Sciences (Law), Associate Professor*

The article analyzes the legal framework for the control and supervisory activities of state control (supervision) entities during control inspections in the Russian Federation. Particular attention is paid to the composition of the administrative offense set out in Article 19.6.1 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, which establishes administrative liability of state control (supervision) entities for violations during control activities. The author concludes that the existing system of administrative liability in this area requires significant revision by the legislator. This is due to the fact that current regulations do not fully reflect real practice and cause legal conflicts.

Keywords: state control (supervision), state control (supervision) entities, administrative liability, composition of an administrative offense.