

Научная статья
УДК 342.9:35.078.3
<https://doi.org/10.24158/pep.2021.8.13>

Административная ответственность за противодействие осуществлению государственного контроля (надзора)

Светлана Владимировна Соловьева

Российский государственный университет правосудия, Северо-Кавказский филиал, Краснодар, Россия, solovjova-svetlana@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4990-7626>

Аннотация. Контрольно-надзорная деятельность является специфическим видом административно-публичного управления. Законодательством предусматривается множество видов и направлений такой деятельности, реализация которой выражена в проведении государственного контроля (надзора) в отношении конкретного субъекта. За несоблюдение, невыполнение законных требований субъектов контрольно-надзорной деятельности наступает административная ответственность. Привлечение к административной ответственности за противодействие контрольно-надзорной деятельности выявляет некоторые законодательные и правоприменительные проблемы применения административных правовых норм, предусматривающих данную ответственность. Проблемный характер административных правовых норм предопределяется однотипным правовым содержанием противоправных действий (бездействий), образующих объективную сторону составов административных правонарушений, предусматривающих ответственность за противодействие государственному контролю (надзору). Их разграничение находится в области усмотрения правоприменителя, что определяет актуальность данного исследования. Установлено, что отсутствие законодательной систематизации в закреплении признаков объективной стороны составов, предусматривающих ответственность за противодействие контрольно-надзорной деятельности, приводит к ошибкам в квалификации данных правонарушений. Предложено для единообразного понимания и разграничения однотипных признаков разных составов административных правонарушений дать соответствующие разъяснения на уровне Верховного суда Российской Федерации.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), административная ответственность, воспрепятствование, противодействие, субъекты государственного контроля

Для цитирования: Соловьева С.В. Административная ответственность за противодействие осуществлению государственного контроля (надзора) // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 8. С. 79–82. <https://doi.org/10.24158/pep.2021.8.13>.

Original article

Administrative liability for countering the implementation of state control (supervision)

Svetlana V. Solovjova

Russian State University of Justice, North Caucasian branch, Krasnodar, Russia, solovjova-svetlana@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4990-7626>

Abstract. Control and supervisory activity is a specific type of administrative and public management. The legislation provides for many types and directions of such activity, the implementation of which is expressed in the conduct of state control (supervision) in relation to a specific entity. Administrative liability is incurred for non-compliance, non-fulfillment of legal requirements of the subjects of control and supervisory activity. The imposition of administrative liability for countering control and supervisory activity reveals some legislative and law enforcement problems in the application of the administrative legal norms that provide for such liability. The problematic nature of administrative legal norms is predetermined by the same type of the legal content of unlawful actions (inactions), which form the objective side of administrative offenses that provide for liability for countering state control (supervision). Their distinction is within the discretion of the law enforcer, which determines the relevance of this study. It has been established that the lack of legislative systematization in enshrining the signs of the objective side of the legal content of administrative offenses providing for liability for countering control and supervisory activity leads to errors in qualification of these offenses. It has been proposed that the Supreme Court of the Russian Federation should provide appropriate explanations for the uniform understanding and distinction of the same types of signs of administrative offenses with different content.

Keywords: state control (supervision), administrative liability, obstruction, counteraction, subjects of state control

For citation: Solovjova S.V. Administrative liability for countering the implementation of state control (supervision) // Society: Politics, Economics, Law. 2021. No. 8. P. 79–82. (In Russ.). <https://doi.org/10.24158/pep.2021.8.13>.

Государственный контроль является одним из самых распространенных способов реализации административно-публичных полномочий органов государственной власти в сфере регулирования административных правоотношений и обеспечения законности. Деятельность субъектов,

наделенных контрольно-надзорными полномочиями, связана с оценкой соблюдения и исполнения физическими, юридическими лицами и органами государственной власти административного и иного законодательства. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» контроль может осуществляться в следующих формах: предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований данных субъектов; оценка соблюдения гражданами и организациями обязательных требований; выявление нарушений гражданами и организациями обязательных требований; принятие мер по пресечению выявленных нарушений и обязательных требований; устранение последствий нарушений обязательных требований и восстановление правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений [1].

Контрольные полномочия как административно-публичную функцию осуществляет большое количество субъектов: органы исполнительной власти, организации, наделенные контрольными полномочиями в определенной сфере, а также отдельные должностные лица, осуществляющие контрольные полномочия на основании специального разрешения. Однако не все субъекты могут реализовывать контрольно-надзорную деятельность в формах, указанных в федеральном законе.

Деятельность, связанная с предупреждением, выявлением и оценкой соблюдения обязательных требований, характерна для всех субъектов, наделенных контрольно-надзорными полномочиями, и осуществляется в процессе проведения контрольно-надзорных проверок. Контрольно-надзорные полномочия, направленные на пресечение либо принятие мер по пресечению выявленных нарушений и устранению последствий, связаны с привлечением к административной ответственности. Данные полномочия осуществляют только субъекты, названные в «Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – КоАП РФ) [2].

В гл. 19 «Административные правонарушения против порядка управления» КоАП РФ предусматривается административная ответственность за совершение правонарушений, противодействующих осуществлению государственного контроля (надзора). В данной главе можно выделить группу правонарушений, объединенных единой противоправностью в сфере реализации государственного контроля (надзора) как специфической государственной деятельности. В иных главах КоАП РФ также содержатся составы административных правонарушений, которые могут выражаться в противодействии контролю (надзору), так как противодействие охватывает разные по содержанию действия или бездействия, но объединяемые единой направленностью на недопустимость осуществления государственного контроля (надзора).

Так, например, действия, выраженные в неповиновении требованию военнослужащего, исполняющего обязанности по охране государственной границы РФ (ст. 18.7 КоАП РФ), можно рассматривать как противодействие осуществлению государственного контроля по охране государственной границы. Нарушение режима контртеррористической операции (ст. 20.27 КоАП РФ) можно характеризовать как противодействие специфической форме контроля, так как совершается правонарушение путем невыполнения либо воспрепятствования законным требованиям уполномоченных субъектов.

Понятием «противодействие контрольно-надзорной деятельности» можно объединить совершение таких деяний, как неповиновение (ст. 19.4 КоАП РФ), воспрепятствование (ст. 19.4.1, 19.4.2 КоАП РФ), невыполнение (ст. 19.5 КоАП РФ), несоблюдение (ст. 19.6.1 КоАП РФ), непредставление тех или иных сведений либо информации (ст. 19.7–19.7.9 КоАП РФ) должностным лицам, органам государственного контроля (надзора), органам местного самоуправления, государственным и муниципальным учреждениям, осуществляющим контрольно-надзорные полномочия.

Составы административных правонарушений, совершаемых путем неповиновения и воспрепятствования, фактически по своему правовому содержанию не различаются, но законодатель предусматривает ответственность за данные действия в разных статьях КоАП РФ.

Фактически состав ст. 19.4 КоАП РФ является общей нормой по отношению к иным составам, предусмотренным в гл. 19 КоАП РФ, где неповиновение характеризуется как невыполнение законного распоряжения либо требования субъекта контрольно-надзорной деятельности, причем субъекты в каждой части данной административной правовой нормы разные. Воспрепятствование в ст. 19.4.1 и 19.4.2 КоАП РФ характеризуется как сопротивление по осуществлению законной деятельности субъектов контроля (надзора) по проведению проверок, либо уклонение от проверок, либо невозможность проведения или завершения проверки. Указанные действия являются формами неповиновения, тем самым воспрепятствование может совершаться путем неповиновения законному распоряжению субъекта контрольно-надзорной деятельности.

В правоприменительной практике также нет единого подхода по разграничению действий, выраженных в неповиновении и воспрепятствовании. Например, в Письмах Федеральной налоговой службы России [3] указаны рекомендации, что налоговым органам при привлечении к административной ответственности за противодействие контрольно-надзорной деятельности необходимо учитывать, что административная ответственность применяется за неявку в налоговый

орган, а не за отказ от дачи пояснений, что рассматривается как неповиновение, предусмотренное ст. 19.4 КоАП РФ. Хотя по содержанию действия, связанные с неявкой в налоговый орган, являются воспрепятствованием.

Несмотря на то, что объективную сторону ст. 19.4, 19.4.1 и 19.4.2. КоАП РФ составляют действия (бездействия), выражающиеся в препятствовании проведению проверок или уклонении от таких проверок, и разграничиваются составы только по субъектам контрольно-надзорной деятельности, по своему содержанию данные составы являются однотипными. Последний состав выделен в самостоятельный по сфере проведения контроля (надзора) – контроль государственного оборонного заказа.

Следует отметить, что конкретного перечня действий, которые можно охарактеризовать как неповиновение либо воспрепятствование осуществлению государственного контроля (надзора), законодательством не предусмотрено. Так, например, суд привлек организацию к административной ответственности по ч. 2 ст. 19.4.1 КоАП РФ за воспрепятствование законной деятельности контрольно-надзорного органа, к которой суд отнес сокрытие действительного юридического адреса, и тем самым квалифицировал уклонение от получения телеграммы о проведении в отношении организации внеплановой проверки как воспрепятствование [4].

Вместе с тем в правоприменительной практике критерием разграничения и квалификации административного правонарушения является субъект контрольно-надзорной деятельности, а не объективная сторона. Данное положение предопределяется гл. 23 КоАП РФ, разграничивающей подведомственность рассмотрения дел об административных правонарушениях, и ст. 28.3 КоАП РФ, определяющей субъектов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

Кроме рассмотренных составов гл. 19 КоАП РФ предусматриваются еще несколько составов, которые содержат правонарушения, направленные на противодействие контрольно-надзорной деятельности.

Состав административного правонарушения ст. 19.5 КоАП РФ также совершается путем невыполнения, но ответственность установлена за невыполнение в срок предписаний, вынесенных субъектом контрольно-надзорной деятельности. Данная административная правовая норма содержит более тридцати семи пунктов, в которых предусмотрена административная ответственность за невыполнение либо ненадлежащее выполнение в установленные законодательством сроки предписаний конкретных должностных лиц либо органов государственного контроля (надзора).

Невыполнение либо ненадлежащее выполнение предписаний также может рассматриваться как неповиновение, предусмотренное ст. 19.4 КоАП РФ, однако содержащееся в законе указание на предписание и сроки исполнения такого предписания характеризует административную правовую норму ст. 19.5 КоАП РФ как специальную по отношению к ст. 19.4 КоАП РФ. Например, действия организации за неисполнение вынесенного контрольно-надзорным органом предписания об устранении нарушений были квалифицированы судом как воспрепятствование, и организация привлечена к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.4.1 КоАП РФ [5], однако неисполнение вынесенного предписания характеризует такое действие объективной стороны ст. 19.5 КоАП РФ как неповиновение, и правонарушение с таким признаком необходимо квалифицировать по данной административной правовой норме.

К специальным административным правовым нормам также можно отнести ст. 19.7–19.8.1 КоАП РФ, предусматривающие ответственность за непредставление той или иной информации, необходимой для исполнения полномочий субъектов контрольно-надзорной деятельности. В ст. 19.7 КоАП РФ установлены общие основания административной ответственности за непредставление информации, обязанность предоставления которой определяется не требованиями субъектов контрольно-надзорной деятельности, а законом. Поэтому данный состав имеет сходство с составом ст. 19.4.1 КоАП РФ – воспрепятствование осуществлению контрольно-надзорных полномочий, где требование о предоставлении необходимой информации исходит непосредственно от субъекта контрольно-надзорной деятельности.

Вместе с тем, как отмечают некоторые авторы [6, с. 845], ст. 19.7 КоАП РФ не является общей для всех случаев непредставления информации субъектам контрольно-надзорной деятельности, даже если соответствующая обязанность предусмотрена законом, на том основании, что законодательством определены разный перечень документов (информации) и разные сроки представления в контрольно-надзорные органы. Непредставление либо нарушение сроков в каждом конкретном случае может являться основанием наступления административной ответственности в форме либо воспрепятствования (ст. 19.4.1 КоАП РФ), либо непредставления информации (ст. 19.7 КоАП РФ).

Так, например, организация не предоставила в орган государственного контроля (надзора) документы, необходимые для проведения внеплановой документальной проверки. Данные действия организации были квалифицированы как уклонение от проведения проверки, и суд признал в действиях организации состав правонарушения ч. 1 ст. 19.4.1 КоАП РФ, а не ст. 19.7 КоАП РФ,

так как требование о предоставлении документов исходило от контрольно-надзорного органа и их непредставление правоприменителем рассматривается как воспрепятствование [7].

В ст. 19.7.1–19.8.1 КоАП РФ также предусматривается административная ответственность за непредставление информации, но данные составы разграничиваются субъектами контрольно-надзорных органов и сферой контрольно-надзорной деятельности, например, проведение государственного контроля (надзора) в области регулируемых государством цен и тарифов, в сфере государственного оборонного заказа, либо проведение внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, либо непредставление информации в Банк России и т. д.

В целом, анализируя составы административных правонарушений, предусматривающих ответственность за противодействие контрольно-надзорной деятельности, следует отметить отсутствие логической последовательности в закреплении признаков, характеризующих противоправные действия как неповиновение, воспрепятствование, невыполнение, несоблюдение, непредставление, что приводит к разному пониманию и квалификации правоприменителем административных правовых норм, содержащих данные признаки.

Кроме того, как отмечают некоторые авторы [8, с. 44], учитывая особенности материального и процессуального содержания рассматриваемых составов административных правонарушений, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности, следует подчеркнуть, что производство по делам об административных правонарушениях по данной категории дел всегда связано не только с оценкой противоправных действий (бездействий), а также с правовыми основаниями процедурно-процессуального характера, выразившимися в неповиновении, воспрепятствовании, невыполнении, несоблюдении, непредставлении. Понимание и отнесение их к тому или иному противоправному действию находится в области усмотрения правоприменителя.

С целью исключения дискреции правоприменителя и придания единого понимания формам и видам противодействия контрольно-надзорной деятельности, являющимся признаками составов административных правонарушений, путем издания постановления пленума Верховного суда Российской Федерации необходимо дать соответствующие разъяснения.

Список источников:

1. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Доступ из справ.-поисковой системы «КонсультантПлюс».
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Доступ из справ.-поисковой системы «КонсультантПлюс».
3. О рекомендациях по проведению мероприятий налогового контроля, связанных с налоговыми проверками [Электронный ресурс] : письмо ФНС России от 17 июля 2013 г. № АС-4-2/12837. Доступ из справ.-поисковой системы «КонсультантПлюс».
4. Постановление Приморского краевого суда от 22 мая 2017 № 4А-257/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-поисковой системы «КонсультантПлюс».
5. Постановление Пермского краевого суда от 12 апр. 2017 г. по делу № 44а-407/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-поисковой системы «КонсультантПлюс».
6. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Ч. 2 / Р.В. Амелин, М.Б. Добробаба, М.Э. Капитанец [и др.]; под общ. ред. Л.В. Чистяковой. М, 2019. Т. 1. С. 845.
7. Постановление Тверского областного суда от 15 марта 2017 г. по делу № 4а-97/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-поисковой системы «КонсультантПлюс».
8. Стахов А.И. О некоторых проблемах судебного рассмотрения административных дел, связанных с осуществлением государственного контроля и надзора // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 44.

Информация об авторе

С.В. Соловьева – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Северо-Кавказского филиала Российского государственного университета правосудия, Краснодар, Россия.

https://www.elibrary.ru/author_items.asp?authorid=772068.

Information about the author

S.V. Solovjova – PhD in Law, Associate Professor, Administrative and Financial Law Department, Russian State University of Justice, North Caucasian branch, Krasnodar, Russia.

https://www.elibrary.ru/author_items.asp?authorid=772068.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 19.07.2021;
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 09.08.2021;
Принята к публикации / Accepted for publication 19.08.2021.