

ВЛИЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ (НАДЗОРЕ) НА ПРАКТИКУ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ*

Е.А. Дмитрикова

Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

17 апреля 2024 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2024 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2024 г.

Исследуется влияние реформы контрольно-надзорной деятельности на развитие законодательства об административных правонарушениях и практику его применения. На основе анализа судебной практики выявлены различия, которые обусловлены сложной системой законодательства о контроле (надзоре). Применительно к выводам приводятся положения доктрины административного права, которые могут быть использованы для гармонизации рассматриваемых сфер законодательства и системного толкования.

Ключевые слова

Контроль, надзор,

«регуляторная гильотина»,

административная

ответственность,

обязательные требования

THE INFLUENCE OF LEGISLATION ON STATE CONTROL (SUPERVISION) ON THE PRACTICE OF APPLYING LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENSES**

Ekaterina A. Dmitrikova

St. Petersburg University, St. Petersburg, Russia

Article info

Received –

2024 April 17

Accepted –

2024 June 20

Available online –

2024 September 20

Subject. The article analyzes the current practice of applying legislation in the field of administrative responsibility, which is the result of changes in legislation in the field of state control (supervision). The choice of the research object is due to the need for systematic application of legislation in the areas of legal regulation under consideration, as well as the need to ensure uniformity in the practice of applying the Code of Administrative Offenses, which is due to the principle of equality before the law.

The purpose of the study. The article presents an analysis of current problems faced by courts. The results of the analysis of judicial practice and scientific approaches to solving the problems discussed in the article are presented.

Keywords

Control, supervision, “regulatory guillotine”, administrative responsibility, requirements

Methodology. In the course of the work, the researcher was guided by a systematic way of interpreting current legal norms, as well as existing Russian scientific research in this area.

Conclusions. Based on the results of the study, norms were identified in the application of which uniformity was not ensured. In order to harmonize the legislation on state control (supervision) and the legislation on administrative offenses, it is proposed to take into account the scientific approaches that have emerged in the science of administrative law.

1. Введение

Принятие федеральных законов от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон № 247-ФЗ) и

№ 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ) связано с реализацией реформы государственного контроля и надзора в Рос-

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01756, <https://rscf.ru/project/23-28-01756/>.

** The research was supported by RSF, project No. 23-28-01756.

сии. Следует отметить, что это не первый опыт изменения законодательства в сфере контрольной (надзорной) деятельности¹. Тем не менее современный этап реформы отличает ряд моментов, которые имеют значение для настоящего исследования. Во-первых, реализован новый подход к организации и осуществлению контрольной (надзорной) деятельности – достигнут приоритет профилактики нарушений обязательных требований по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий². Во-вторых, практика применения законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности³ формируется с учетом особенностей организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе действия моратория. В-третьих, исходя из ориентиров реформы контрольно-надзорной деятельности, в законодательство об административных правонарушениях внесены изменения, которые скорректировали правила назначения административного наказания и порядок производства по делам об административных правонарушениях. Последнее актуализировало проблему гармонизации законодательства о контрольно-надзорной деятельности и законодательства об административных правонарушениях. Дискуссия о соотношении регулирования в указанных сферах не является новой проблематикой для научных исследований [2, с. 370–389; 3, с. 428; 4–7]. По большей части в качестве критериев соотношения выступают: классификация мер принуждения [8; 9, с. 324–329], анализ конституционных основ разграничения [10] и правоприменительной практики [11], последствия недействительности результатов проверки [12, с. 57–58].

¹ Необходимость новых подходов в работе контрольных (надзорных) органов обозначена Президентом РФ в послании Федеральному Собранию РФ в 2014 г., см.: Российская газета. 2014. № 278. См. также: [1].

² В 2022 г. впервые количество профилактических визитов превысило число проверок, см.: Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/0b3a5879d3129306b03d3dc5a92f1b53/doklad_o_gosudarstvennom_kontrole_nadzore_municipalnom_kontrole_v_rossiyskoy_federacii_za_2022_god.pdf (дата обращения: 15.04.2024).

³ Закон № 248-ФЗ, Федеральный закон от 31 июля 2020 г. от 11 июня 2021 г. № 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”», федеральные законы о видах контроля, подзаконные акты, принятые в соответствии с указанными законами, а также нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Обращает на себя внимание дисбаланс в количестве норм, установленных за последние два года в Кодексе РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ, кодекс) и определивших необходимость учета законодательства о контрольно-надзорной деятельности при применении кодекса⁴, в соотношении с нормами Закона № 248-ФЗ. Последний содержит единичные упоминания законодательства об административных правонарушениях: применительно к оценке результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов, последствиям выявления нарушения в рамках мониторинговой закупки, порядку проведения документарной проверки. Отдельно отметим две статьи Закона № 248-ФЗ, которые важны для правоприменения: ч. 3 ст. 1 исключает производство по делам об административных правонарушениях из сферы применения Закона № 248-ФЗ; ч. 3 и 4 ст. 90 регламентируют вопросы, связанные с принятием решений в случае выявления нарушений обязательных требований. Вопросы применения указанных норм в системе действующего законодательства актуальны так же, как и ранее аналогичные положения 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» (далее – Закон № 294-ФЗ) [12–14].

В свою очередь, анализ редакций КоАП РФ позволяет сделать вывод об усилении влияния законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности. Наряду с нормами кодекса, устанавливающими условия допустимости доказательств и составы правонарушений, квалификация которых предпола-

связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”», федеральные законы о видах контроля, подзаконные акты, принятые в соответствии с указанными законами, а также нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

⁴ Здесь имеются в виду изменения, которые были внесены в КоАП РФ федеральными законами от 14 июля 2022 г. № 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”» (далее – Закон № 290-ФЗ) и от 26 марта 2022 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Закон № 70-ФЗ).

гает учет положений контрольно-надзорного законодательства⁵, сформулированы условия назначения административного наказания, определен порядок уплаты административного штрафа и порядок возбуждения дела об административном правонарушении в зависимости от процессуальной формы выявления нарушений обязательных требований.

Практика применения указанных положений КоАП РФ далеко не всегда формируется единообразно, что определяет практическое значение темы исследования.

2. Административная ответственность за нарушение обязательных требований: реализация механизма «регуляторной гильотины»

Значимым достижением реформы контрольно-надзорной деятельности стала ревизия системы обязательных требований в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины», результаты которой стали предметом экспертной оценки [15–18]. Для целей настоящего исследования интерес представляют те положения Закона № 247-ФЗ, которые выходят за рамки сферы применения закона и, по сути, определяют основания освобождения контролируемого лица от ответственности за нарушение обязательных требований.

Во-первых, ч. 7 ст. 3 Закона № 247-ФЗ устанавливает правила действия обязательных требований и предусматривает освобождение от ответственности в случае действия противоречащих друг другу обязательных требований в отношении одного и того же объекта и предмета регулирования, установленных нормативными правовыми актами равной юридической силы. В качестве условия освобождения от ответственности названо обеспечение контролируемым лицом соблюдения одного из таких обязательных требований. Несмотря на то, что законодатель презюмирует добросовестность контролируемого лица, полагаем, что указанный подход не гарантирует добросовестный выбор контролируемого лица в пользу наиболее значимых охраняемых законом ценностей с точки зрения интересов государства и общества. Наряду с риском злоупотреблений нельзя отрицать, что в случае конкуренции обя-

зательных требований сам по себе выбор охраняемых ценностей требует экспертной оценки, так как должен учитывать принцип правовой определенности и системности, а также асимметрию обязательных требований [19]. Отметим, что приоритизация обязательных требований признаётся экспертами как перспективный этап внедрения риск-ориентированного подхода. Вместе с тем определение приоритета обязательных требований эксперты оставляют за контрольными (надзорными) органами с тем, чтобы обеспечить настройку механизма контроля с учетом значимости охраняемых ценностей [20, с. 69–71]. Также необходимо обратить внимание на риски для самих контролируемых лиц. В научной литературе рассматриваемая норма Закона № 247-ФЗ, как правило, оценивается положительно, поскольку «данные правила защищают права хозяйствующих субъектов, добросовестно исполняющих обязательные требования в случаях ошибок и просчетов правотворческих и правоприменительных органов и уполномоченных организаций» [21, с. 15]. Вместе с тем практика применения ч. 7 ст. 3 Закона № 247-ФЗ наряду с решениями, принятыми в пользу контролируемого лица⁶, обнаруживает, что последние далеко не всегда верно оценивают наличие условий применения основания освобождения от ответственности⁷. Также имеет место практика, когда суды оставляют без оценки аргумент контролируемого лица о наличии конкурирующих обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами с равной юридической силой⁸.

Второе основание освобождения от ответственности связано непосредственно с ревизией обязательных требований в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины» (ч. 3 ст. 15 Закона № 247-ФЗ). Ожидалось, что с принятием закона контролируемые лица смогут активно использовать механизм судебного контроля в отношении как соблюдения порядка установления, так и содержания обязательного требования. Однако практика применения закона продемонстрировала, что потенциал оспаривания обязательных требований на предмет соответствия принципам, сформулированным в За-

⁵ Например, ч. 8 ст. 15.29, ст. 19.5, 19.6.1. КоАП РФ.

⁶ См., напр., постановление Арбитражного суда Московского округа от 23 декабря 2021 г. № Ф05-31347/2021 по делу № А40-39342/2021.

⁷ Например, Четвертый кассационный суд общей юрисдикции в кассационном определении от 18 июля 2023 г. № 88а-21152/2023 пришел к выводу о том, что, вопреки

доводам заявителя, ч. 7 ст. 3 Закона № 247-ФЗ не подлежит применению, поскольку никаких противоречий обязательных требований не усматривается.

⁸ См., напр., постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20 июня 2022 г. № Ф03-2627/2022 по делу № А73-9873/2021.

коне № 247-ФЗ⁹, оказался менее востребованным, чем оспаривание основания привлечения к административной ответственности в случаях «отсечения» обязательного требования «регуляторной гильотиной». Анализ практики применения судами ч. 3 ст. 15 Закона № 247-ФЗ показал, что суды подтверждали законность и обоснованность привлечения к административной ответственности в случае включения обязательного требования в «белый список»¹⁰ на дату совершения правонарушения и на дату возбуждения дела об административном правонарушении¹¹. В подавляющем большинстве дел судами проверен факт сохранения юридической силы документа, содержащего обязательное требование¹². Отдельно обратим внимание на категорию дел, в которых судьи проверяли не статус нормативного правового акта, устанавливающего обязательное требование, а актуальность самого требования. В таких случаях в судебных актах сопоставлены положения отмененного документа, содержащего обязательные требования, и того акта, который принят взамен, несмотря на то, что последствия реализации механизма «регуляторной гильотины» сформулированы в законе вполне определенно. Результаты такого сопоставления положены судами в обоснование выводов о том, что обязанность контролируемого лица осталась неизменной, а деяние сохранило признак

противоправности, несмотря на «смену реквизитов» нормативного акта¹³. В свою очередь, отсутствием аналогичных обязательных требований, установленных после 1 января 2021 г., аргументированы решения об отмене постановлений о привлечении к ответственности¹⁴. Представляется, что подобное сопоставление в рамках судебного контроля расходит с формулировкой ч. 3 ст. 15 Закона № 247-ФЗ, в которой прямо указано на несоблюдение требований, «содержащихся в указанных актах». Обстоятельство, установленное п. 5.1 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, является основанием прекращения производства по делу об административном правонарушении, что не предполагает проверку актуальности содержания обязательного требования в рамках производства по делу об административном правонарушении.

В заключение оценки названных оснований освобождения контролируемого лица от ответственности за нарушение обязательных требований отметим, что в первом случае основание установлено только в Законе № 247-ФЗ и не предусмотрено в КоАП РФ. Тогда как основание освобождения от ответственности, установленное ч. 3 ст. 15 Закона № 247-ФЗ в качестве обстоятельства, исключающего производство по делу об административном правонарушении, предусмотрено в ст. 24.5 КоАП РФ¹⁵. Полагаем, что ст. 1.3, п. 9 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ требуют

⁹ См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 28 апреля 2021 г. № АКПИ21-110 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 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» // Официальное опубликование правовых актов. № 0001202101090025.

¹¹ См., напр., постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 5 июля 2021 г. № Ф07-7879/2021 по делу № А56-85371/2020, постановление Арбитражного суда Центрального округа от 28 апреля 2023 г. № Ф10-1198/2023 по делу № А84-1108/2022.

¹² См., напр., постановление Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 3 марта 2022 г. № 16-508/2022, постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции

от 26 февраля 2024 г. № 16-71/2024. Как правило, судьями проверяется информация, размещенная на официальном сайте органа государственной власти. Соответствующее требование установлено ч. 5 ст. 8 Закона № 247-ФЗ.

¹³ См., напр., постановление Измайловского районного суда от 13 сентября 2021 г. по делу № 7-19355/2021, решение Приморского краевого суда от 21 декабря 2021 г. № 21-1311/2021, Решение Московского городского суда от 9 декабря 2021 г. по делу № 7-19355/2021, Решение Кемеровского областного суда от 26 ноября 2021 г. по делу № 21-813/2021.

¹⁴ См., напр., постановление Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 3 марта 2022 г. № 16-508/2022, решение Камчатского краевого суда от 17 ноября 2021 г. по делу № 21-298/2021.

¹⁵ Важно отметить, что ст. 24.5 КоАП РФ была дополнена Федеральным законом от 24 февраля 2021 г. № 29-ФЗ «О внесении изменения в статью 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», редакция вступила в силу 7 марта 2021 г., тогда как Закон № 247-ФЗ вступил в силу с 1 ноября 2020 г. Фактически до дополнения ст. 24.5 КоАП РФ обстоятельство, исключающее производство по делу об административном правонарушении, было установлено Законом № 247-ФЗ, что выходит за сферу действия закона и не соответствует ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ.

отражения основания освобождения от ответственности в КоАП РФ.

Еще одним значимым аспектом практики применения ч. 3 ст. 15 Закона № 247-ФЗ является оценка судами возможности применения ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ в случаях отмены обязательного требования в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины». Дискуссионные вопросы распространения обратной силы закона, отменяющего административную ответственность за совершенное административное правонарушение, на бланкетные нормы законодательства всегда находятся в фокусе внимания доктрины административного права [22; 23], и отмена обязательных требований в рамках «регуляторной гильотины» дополнила их. Констатируя различающуюся практику применения ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ в рассматриваемых случаях¹⁶, разделяем тезис о том, что «речь идет не о содержательном изменении соответствующих обязательных правил и требований, а о применении особого механизма правового воздействия, направленного на оптимизацию контрольно-надзорной деятельности и упорядочивание законодательства об обязательных требованиях. При этом обязательность соответствующих требований... механизм “регуляторной гильотины” не отменяет и не может в этой связи рассматриваться как способ изложения более мягкого административно-деликтного закона, поэтому в рассматриваемом случае не идет речь именно об обратной силе соответствующих норм»¹⁷.

3. Влияние процессуальной формы выявления нарушений обязательных требований на применение правил назначения административных наказаний

Заметные изменения практики применения законодательства об административных правонарушениях связаны с принятием Закона № 70-ФЗ и Закона № 290-ФЗ. В качестве цели новой редакции административно-деликтного законодательства обозначена

либерализация административной ответственности за совершение административных правонарушений в области предпринимательской деятельности¹⁸.

Вместе с тем применительно к правилам назначения административного наказания и исполнению постановления о наложении административного штрафа либерализация административных санкций дополняется условиями их применения. В качестве одного из условий законодатель определил процессуальную форму выявления административного правонарушения – если административное правонарушение выявлено «в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля». Учитывая сложную систему законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности [5, с. 44–46; 13, с. 791–792], такая формулировка ожидаемо вызвала вопросы, связанные с применением норм КоАП РФ, и актуализировала дискуссию об определении понятий «государственный контроль», «надзор» [5, с. 8–15]. В настоящий момент можно констатировать сложившийся подход к толкованию понятия «государственный контроль (надзор)» для целей применения правил назначения и исполнения административного наказания. Суды рассматривают указанное понятие в широком смысле, не ограничивая его рамками действия Закона № 294-ФЗ и Закона № 247-ФЗ¹⁹. Иное толкование, учитывая перечень видов контроля (надзора), к организации и осуществлению которых не применяются положения Закона № 248-ФЗ и Закона № 294-ФЗ, приведет к тому, что применение КоАП РФ будет зависеть не от условий, установленных кодексом, а от вида контрольного (надзорного) мероприятия, проверки и конкретного государственного (муниципального) органа, в чью компетенцию входит проведение таких контрольных (надзорных) мероприятий. Примечательно, что широкое толкование используется и при применении ч. 5 ст. 4.4 КоАП РФ²⁰, несмотря на

¹⁶ См., напр., постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24 февраля 2022 г. по делу № А7261111/2021, постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 14 марта 2022 г. по делу № 16-574/2022, постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26 апреля 2022 г. № Ф01-858/2022 по делу № А82-2209/2021, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 13 августа 2021 г. № Ф06-5687/2021 по делу № А57-32469/2020, решение Приморского краевого суда от 21 декабря 2021 г. № 21-1311/2021.

¹⁷ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 17 июня 2022 г. № Ф09-3207/22 по делу № А76-21111/2021.

¹⁸ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/42172-8> (дата обращения: 10.04.2024).

¹⁹ См., напр., постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29 декабря 2022 г. № Ф02-6304/2022 по делу № А33-9169/2022, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22 февраля 2024 г. № Ф09-9664/23 по делу № А76-18101/2023.

²⁰ См., напр., постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 11 января 2024 г. по делу № А67-5768/2023, постановление Четырнадцатого арбитражного

то, что в самой норме условие сформулировано иначе – административное правонарушение выявлено «при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», в свою очередь «контрольное (надзорное) мероприятие» – термин Закона № 248-ФЗ. Полагаем, что такой подход заслуживает поддержки. Определяя в целях применения положений КоАП РФ понятие «государственный контроль (надзор)» в широком смысле, суды тем самым обеспечивают соблюдение принципа равенства всех перед законом²¹.

Иначе складывается практика в случаях, когда административное правонарушение выявлено в ходе прокурорского надзора. Отличающийся подход обусловлен тем, что согласно Закону № 248-ФЗ к государственному контролю (надзору), муниципальному контролю не относится деятельность органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора. Отказываясь толковать понятие «государственный контроль (надзор)» в широком смысле применительно к прокурорскому надзору, суды ссылаются на п. 7 ч. 3 ст. 1 Закона № 248-ФЗ²². Следует отметить, что в доктрине также обращается внимание на необходимость разграничения прокурорского надзора и контроля, осуществляемого административными органами [12, с. 21–22; 24; 25]. Представляется, что обособление прокурорского надзора имеет значение для применения законодательства в части организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности. Что же касается применения положений КоАП РФ, то здесь определение понятия «государственный контроль (надзор)» в узком смысле приводит к отступлению от принципа равенства всех перед законом.

апелляционного суда от 20 декабря 2023 г. по делу № А05-8867/2023.

²¹ Схожую позицию обозначил Верховный Суд РФ до внесения изменений в КоАП РФ в 2022 г., указав в Определении от 2 августа 2019 г. № 307-ЭС19-12049 по делу № А56-154322/2018, что «процедура выявления факта совершения правонарушения или способ такого выявления не относится к обстоятельствам, которые учитываются при назначении наказания».

²² См., напр., постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 12 сентября 2023 г. № 16-4766/2023, постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14 сентября 2023 г. № 16-4233/2023 и др.

²³ Изменения внесены Законом № 290-ФЗ.

4. Изменения порядка возбуждения дела об административном правонарушении

Еще одним значимым изменением положений КоАП РФ и соответствующей практики применения стало изменение порядка возбуждения дела об административном правонарушении²³. Научные дискуссии о критериях разграничения контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях [13], как и определение последовательности реализации контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной функций [26], не теряют актуальность. Законодатель не в первый раз предпринимает попытку исключить подмену контрольно-надзорной деятельности производством по делам об административных правонарушениях²⁴.

Для практики применения новой редакции ст. 28.1 КоАП РФ имеет значение следующее. Во-первых, законодателем определены две модели возбуждения дела: общий порядок и исключение, установленное ч. 3.1 ст. 28.1 КоАП РФ. В последнем случае условием возбуждения дела об административном правонарушении является, с некоторыми оговорками, проведение контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного (надзорного) действия. Исключение применяется в тех случаях, когда правонарушение выражается в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля²⁵. Если обязательное требование не является предметом государственного контроля (надзора), применяется общий порядок возбуждения дела²⁶. Во-вторых, исключение применяется в системе с п. 1–3 ч. 1

²⁴ Первая редакция ст. 28.1 КоАП РФ связана с принятием Федерального закона от 14 октября 2014 г. № 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».

²⁵ См., напр., постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17 апреля 2023 г. № Ф01-1455/2023 по делу № А28-8894/2022.

²⁶ См., напр., постановление Арбитражного суда Уральского округа от 4 августа 2023 г. № Ф09-4653/23 по делу № А71-18747/202.

ст. 28.1 КоАП РФ, т. е. относится ко всем поводам, перечисленным в указанных пунктах. В этой связи суды исходят из того, что оценка достаточных данных для решения вопроса о привлечении к административной ответственности может быть осуществлена только по результатам проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом²⁷. Тем не менее анализ практики применения нормы обнаруживает и иной подход применительно к одному из поводов – сообщениям и заявлениям физических и юридических лиц, указывающих на наличие административного правонарушения²⁸. Примечательно то, что в рамках различающихся подходов суды используют в аргументации позицию Верховного Суда РФ по одному делу²⁹.

Учитывая рост числа обжалований определенных об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении³⁰, полагаем, что в целях

обеспечения единства практики применения судами указанных норм назрела необходимость в разъяснениях Верховного Суда РФ вопросов применения судами ст. 28.1 КоАП РФ в системе с законодательством о контрольно-надзорной деятельности.

5. Выводы

В заключение, констатируя влияние законодательства о государственном контроле (надзоре) на развитие законодательства об административных правонарушениях и практику его применения, можно отметить отсутствие единства практики применения ряда норм. Успешная гармонизация законодательства в рассматриваемых сферах, основанная на положениях доктрины административного права, будет способствовать единообразному и системному толкованию и применению нормативных положений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Зырянов С. М. Государственный контроль (надзор) : моногр. / С. М. Зырянов. – М. : Контракт, 2023. – 232 с.
2. Кононов П. И. Основные категории административного права и процесса : моногр. / П. И. Кононов. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 415 с.
3. Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование : моногр. / А. В. Мартынов. – М. : Nota Bene, 2010. – 546 с.
4. Зырянов С. М. Процессуальная форма осуществления административного надзора / С. М. Зырянов // Журнал российского права. – 2010. – № 1. – С. 74–78.
5. Зырянов С. М. Административный надзор / С. М. Зырянов. – М. : Юриспруденция, 2010. – 208 с.
6. Стахов А. И. О проблемах и перспективах гармонизации законодательства об административных правонарушениях с законодательством в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации / А. И. Стахов // Вестник Омской юридической академии. – 2016. – № 3. – С. 85–90. – DOI: 10.19073/2306-1340-2016-3-85-90.
7. Кудилинский М. Н. Соотношение контрольного и юрисдикционного производств / М. Н. Кудилинский // Журнал Конституционного правосудия. – 2021. – № 2. – С. 4–9.
8. Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения / М. И. Еропкин // Вопросы советского административного права на современном этапе / под ред. Ю. М. Козлова. – М. : МГУ, Юрид. фак., 1963. – С. 60–68.
9. Кононов П. И. Проблемы административного права и процесса : моногр. / П. И. Кононов. – Киров : Аверс, 2013. – 391 с.

²⁷ См., напр., апелляционное определение Свердловского областного суда от 16 ноября 2023 г. по делу № 33а-17298/2023.

²⁸ См., напр., постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 6 марта 2023 г. № Ф01-65/2023 по делу № А43-21226/2022, постановление Арбитражного суда Московского округа от 2 мая 2023 г. № Ф05-7883/2023 по делу № А40-99537/2022.

²⁹ См.: решение от 30 августа 2022 г. № АКПИ22-494, определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 24 ноября 2022 г. № АПЛ22-503.

³⁰ Практика рассмотрения жалоб также не отличается единством. См., напр., постановление Арбитражного суда Московского округа от 6 февраля 2023 г. № Ф05-28219/2022 по делу № А40-98507/2022.

10. Дмитрикова Е. 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. – DOI: 10.37239/0869-4400-2023-20-5-185-194.
11. Алехнович А. О. Оценка и корректировка правоприменительной практики контрольных и надзорных органов: индекс административного давления / А. О. Алехнович, Л. Л. Анучин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2021. – № 1. – С. 7–29.
12. Мицкевич Л. А. Государственный контроль (надзор) и бизнес. Баланс прав и обязанностей : учеб. пособие / Л. А. Мицкевич, А. Ф. Васильева. – М. : Проспект, 2017. – 64 с.
13. Трофимов А. А. Поиск оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Китая / А. А. Трофимов, Е. А. Дмитрикова, А. А. Карицкая // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2023. – Т. 14, вып. 3. – С. 786–803. – DOI: 10.21638/spbu14.2023.314.
14. Стахов А. И. Меры административно-правового принуждения, применяемые в России в порядке, урегулированном административно-процессуальным законодательством / А. И. Стахов // Российский юридический журнал. – 2021. – № 6. – С. 119–126. – DOI: 10.34076/20713797_2021_6_119.
15. Голодникова А. Е. Под знаком «регуляторной гильотины»: как разорвать замкнутый круг дерегулирования и ре-регулирования? / А. Е. Голодникова, А. А. Ефремов, Д. Б. Цыганков // Закон. – 2021. – № 2. – С. 105–117.
16. Южаков В. Н. Оценка результативности государственного контроля с позиции бизнеса: ключевые тенденции / В. Н. Южаков, Е. И. Добролюбова, А. Н. Покида, Н. В. Зыбуновская // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 2. – С. 32–53.
17. Кнутов В. А. «Регуляторная гильотина» в России и ее количественные результаты / В. А. Кнутов, С. М. Плаксин, Р. Х. Синятуллин, А. В. Чаплинский // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2022. – Т. 15, № 2. – С. 4–27.
18. Мартынов А. В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности / А. В. Мартынов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2019. – № 5. – С. 143–165.
19. Домченко А. С. Юридическая сила правового акта: свойство официального документа или элемент дискурсивной координации? / А. С. Домченко // Российский юридический журнал. – 2021. – № 2. – С. 152–163. – DOI: 10.34076/20713797_2021_2_152.
20. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года : аналит. докл. – 2023 / рук. авт. кол. С. М. Плаксин. – М. : Изд. дом ВШЭ, 2024. – 102 с.
21. 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. – № 5. – С. 8–15.
22. Князев С. Д. Обратная сила закона, отменяющего административную ответственность (норма, доктрина, практика) / С. Д. Князев // Административное право и процесс. – 2023. – № 11. – С. 3–7.
23. Бахрах Д. Н. Конституционные основы действия правовой нормы во времени / Д. Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2003. – № 5. – С. 40–53.
24. Бондарь Н. С. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики / Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 9–23.
25. Бывальцева С. Г. Прокурорская проверка: правовой и практический аспекты / С. Г. Бывальцева, Б. Б. Байрамов // Законность. – 2021. – № 9. – С. 33–36.
26. Мицкевич Л. А. 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. 39–43.

REFERENCES

1. Zyryanov S.M. *State control (supervision)*, Monograph. Moscow, Kontrakt Publ., 2023. 232 p. (In Russ.).

2. Kononov P.I. *Basic categories of administrative law and process*, Monograph. Moscow, Yurlitinform Publ., 2013. 415 p. (In Russ.).
3. Martynov A.V. *Problems of legal regulation of administrative supervision in Russia. Administrative procedural research*, Monograph. Moscow, Nota Bene Publ., 2010. 546 p. (In Russ.).
4. Zyryanov S.M. Procedural form of administrative supervision. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2010, no. 1, pp. 74–78. (In Russ.).
5. Zyryanov S.M. *Administrative supervision*. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2010. 208 p. (In Russ.).
6. Stakhov A.I. On the Problems and Prospects of Harmonization of the Legislation on Administrative Offences and Legislation in the Sphere of State and Municipal Control of Public Administration. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii = Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2016, no. 3, pp. 85–90. DOI: 10.19073/2306-1340-2016-3-85-90. (In Russ.).
7. Kudilinskiy M.N. Correlation of Supervisory and Jurisdictional Proceedings in the Activity of Public Administration Bodies. *Zhurnal Konstitutsionnogo pravosudiya = Journal of Constitutional Justice*, 2021, no. 2, pp. 4–9. (In Russ.).
8. Erokin M.I. On the classification of measures of administrative coercion, in: Kozlov Yu.M. (ed.). *Voprosy sovetskogo administrativnogo prava na sovremennom etape*, Moscow, Moscow State University, Faculty of Law Publ., 1963, pp. 60–68. (In Russ.).
9. Kononov P.I. *Problems of administrative law and process*, Monograph. Kirov, Avers Publ., 2013. 391 p. (In Russ.).
10. Dmitrikova E.A., Karitskaya A.A., Trofimov A.A. Constitutional foundations of the distinction between control and supervisory proceedings and proceedings in cases of administrative offenses. *Zakon*, 2023, no. 5, pp. 187–196. DOI: 10.37239/0869-4400-2023-20-5-185-194. (In Russ.).
11. Alekhovich A.O., Anuchin L.L. Evaluation and adjustment of the law enforcement practice of state control and supervision bodies: administrative pressure index. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2021, no. 1, pp. 7–29. (In Russ.).
12. Mitskevich L.A., Vasil'eva A.F. *State control (supervision) and business. Balance of rights and responsibilities*, Teaching aid. Moscow, Prospekt Publ., 2017. 64 p. (In Russ.).
13. Trofimov A.A., Dmitrikova E.A., Karitskaya A.A. Search for the optimal model of control and supervisory activities: The experience of Russia and China. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2023, vol. 14, iss. 3, pp. 786–803. DOI: 10.21638/spbu14.2023.314. (In Russ.).
14. Stakhov A. Administrative coercion measures applied in Russia in accordance with the administrative procedural legislation. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian juridical journal*, 2021, no. 6, pp. 119–126. DOI: 10.34076/20713797_2021_6_119. (In Russ.).
15. Golodnikova A.Ye., Yefremov A.A., Tsygankov D.B. Under sign of “regulatory guillotine”: how to brake vicious circle of deregulation and reregulation?. *Zakon*, 2021, no. 2, pp. 105–117. (In Russ.).
16. Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. Evaluating performance of regulatory enforcement activities by businesses: key trends. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2020, no. 2, pp. 32–53. (In Russ.).
17. Knutov A., Plaksin S., Sinyatullin R., Chaplinsky A. Regulatory Guillotine in Russia and its Quantitative Results. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2022, vol. 15, no. 2, pp. 4–27. DOI: 10.17323/2072-8166.2022.2.4.27. (In Russ.).
18. Martynov A.V. Prospects for application of the «regulatory guillotine» mechanism in the reform of control and supervision activity. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo = Vestnik of Lobachevsky state university of Nizhni Novgorod*, 2019, no. 5, pp. 143–165. (In Russ.).
19. Domchenko A. Legal force of a legal act: a property of an official document or an element of discursive coordination?. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian juridical journal*, 2021, no. 2, pp. 152–163. DOI: 10.34076/20713797_2021_2_152. (In Russ.).
20. Plaksin S.M. (ed.). *Control, supervision and licensing activities in the Russian Federation. Development vector until 2030*, Analytical report – 2023. Moscow, HSE University Publ., 2024. 102 p. (In Russ.).

21. Nozdrachev A.F. Mandatory requirements as an innovative institution of administrative law: ideas, content, principles and levels of legal regulation. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2022, no. 5, pp. 8–15. (In Russ.).

22. Knyazev S.D. The retroactive force of law that cancels the administrative liability (the norm, doctrine, practice). *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2023, no. 11, pp. 3–7. (In Russ.).

23. Bakhrakh D.N. Constitutional foundations of the operation of a legal norm over time. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2003, no. 5, pp. 40–53. (In Russ.).

24. Bondar' N.S., Dzhagaryan A.A. Constitutionalization of prosecutor's supervision in the Russian Federation: problems of theory and practice. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 5, pp. 9–23. (In Russ.).

25. Byvaltseva S.G., Bayramov B.B. Prosecutor's check: legal and practical aspects. *Zakonnost'*, 2021, no. 9, pp. 33–36. (In Russ.).

26. Mitskevitch L.A., Vasilyeva A.F. State control (supervision) in the field of business activities and administrative responsibility: criteria of correlation. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2017, no. 6, pp. 39–43. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Дмитрикова Екатерина Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права
Санкт-Петербургский государственный университет
199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9
E-mail: e.dmitrikova@spbu.ru
ORCID: 0000-0002-0106-4917
ResearcherID: KHX-9988-2024
Scopus AuthorID: 57219344794
SPIN-код РИНЦ: 9651-7848

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Ekaterina A. Dmitrikova – PhD in Law, Associate Professor, Department of the Administrative and Financial Law
St. Petersburg University
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia
E-mail: e.dmitrikova@spbu.ru
ORCID: 0000-0002-0106-4917
ResearcherID: KHX-9988-2024
Scopus AuthorID: 57219344794
RSCI SPIN-code: 9651-7848

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Дмитрикова Е.А. Влияние законодательства о государственном контроле (надзоре) на практику применения законодательства об административных правонарушениях / Е.А. Дмитрикова // Правоприменение. – 2024. – Т. 8, № 3. – С. 92–101. – DOI: 10.52468/2542-1514.2024.8(3).92-101.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Dmitrikova E.A. The influence of legislation on state control (supervision) on the practice of applying legislation on administrative offenses. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2024, vol. 8, no. 3, pp. 92–101. DOI: 10.52468/2542-1514.2024.8(3).92-101. (In Russ.).