pro-sud-123.ru

Кубанское агентство судебной информации Pro-Sud-123.ru:
Юридический сетевой электронный научный журнал. 2022. № 1 (13).

ISSN: 2542 – 2014

УДК 342.9

Шавырин Владимир Вячеславович
специалист-эксперт юридического отдела
Управления Федерального казначейства
по Краснодарскому краю

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ В РАМКАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ФИНАНСОВОМУ КОНТРОЛЮ

Actual problems of administrative punishment within the framework
of the exercise of state financial control powers

Аннотация: В статье анализируются актуальные проблемы назначения административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений в рамках осуществления полномочий по государственному финансовому контролю в контексте изменений, внесенных Федеральным законом от 26 марта 2022 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, контрольное

© Шавырин В.В. 2022.

мероприятие, административное наказание.

Abstract: The article analyzes the actual problems of the appointment of administrative penalties for the commission of several administrative offenses within the framework of the exercise of state financial control powers in the context of the amendments introduced by Federal Law No. 70-FZ of March 26, 2022 «On Amendments to the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation».

Keywords: state financial control, control measure, administrative punishment.

В целях реализации поручения Президента Российской Федерации по итогам форума Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», состоявшегося 6 февраля 2019 года[1], об исключении возможности назначения нескольких административных наказаний при выявлении однородных административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена одной статьей (частью статьи) Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральным законом от 26 марта 2022 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»[2], вступившим в силу 06.04.2022, внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях[3], направленные на смягчение высокой административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности[4].

---

[1] Перечень поручений по итогам форума «Деловой России» (утв. Президентом РФ 23 февраля 2019 г. «Пр-277) // Администрация Президента России 2022 год. 23.02.2019. – URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59887 (дата обращения: 15.12.2022).

[2] Федеральный закон от 26 марта 2022 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 28 марта 2022 г. № 13. Ст. 1959.

[3] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 7 января 2002 г. № 1 (часть I). Ст. 1.

[4] Ключевская Н. Административная нагрузка на бизнес: курс на снижение // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. 06.04.2022. – URL: https://www.garant.ru/news/1537091/ (дата обращения: 15.12.2022); Моряк Е.Н. Уменьшена

Однако внесенные изменения могут применяться и в отношении физических лиц - например, когда порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий в отношении граждан тождествен порядку их проведения в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей[5].

Согласно части 1 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение, за исключением случаев, предусмотренных частями 5 и 6 настоящей статьи.

Как предусмотрено частью 5 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля выявлены два и более административных правонарушения, ответственность за которые предусмотрена одной и той же статьей (частью статьи) раздела II Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, совершившему их лицу назначается административное наказание как за совершение одного административного правонарушения.

При назначении административного наказания за совершение указанных административных правонарушений применяются правила назначения административного наказания, предусмотренные частями 2 - 4 настоящей статьи (часть 5 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Внесение данных изменений, безусловно, расцениваем положительно, что выражается как в гуманизации законодательства, так и в снижении трудозатрат.

административная нагрузка. Журнал «Туристические и гостиничные услуги: бухгалтерский учет и налогообложение». Март-апрель 2022. № 2.

[5] Шайкин Ю.А. Проблемы назначения наказаний при совокупности административных правонарушении. Журнал «Судья». 2022. № 9.

Вместе с тем, в судебных органах складывается неоднозначная практика при применении нормы части 5 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при выявлении нарушения при государственном финансовом контроле.

Согласно правовым выводам, изложенным в решении Арбитражного суда Краснодарского края от 20 июля 2022 г. по делу № А32-1704/2022[6], Постановлении Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 01 августа 2022 г. по делу № 16-1560/2022[7] в силу пункта 8 части 4 статьи 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[8] и статьи 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации[9], положения части 5 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в редакции Федерального закона от 26 марта 2022 г. № 70-ФЗ при выявлении правонарушений в рамках государственного финансового контроля не применяются.

Действительно, в силу пункта 8 части 4 статьи 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» положения Федерального закона не применяются к организации и осуществлению государственного финансового контроля и муниципального финансового контроля, однако, часть 5 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит в себе каких-либо условий и исключений, позволяющих сделать вывод о невозможности ее

---

[6] Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 20 июля 2022 г. по делу № А32-1704/2022 // Картотека арбитражных дел. – URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/774ecc6a-d097-4a53-b2f2-7d32a9583b2e/3730252a-d482-4451-bcbf-4162ffdcd191/A32-1704-2022_20220720_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 15.12.2022).

[7] Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 01 августа 2022 г. по делу № 16-1560/2022 // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. – URL: https://base.garant.ru/329162952/ (дата обращения: 15.12.2022).

[8] Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

[9] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

применения к видам государственного контроля (надзора), порядок организации и осуществления которых не регулируется Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[10].

Из буквального толкования Общей части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, его логического и системного анализа следует, что понятие государственный контроль используется в широком смысле, без разграничения на его виды, в связи с чем, представляется, что при выявлении в рамках осуществления полномочий по государственному финансовому контролю нескольких административных правонарушений, при рассмотрении соответствующих дел вправе применять части 5 и 6 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Относительно порядка возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях при непосредственном обнаружении должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, признаков административных правонарушений вне рамок проведения контрольных мероприятий (например, посредством использования информационных систем (подсистем) либо на основании поступивших из других государственных органов соответствующих материалов), положения части 5 и 6 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не применяются.

Так, при подготовке к рассмотрению однородных дел об административных правонарушениях, в отношении одного и того же лица, привлеченного к административной ответственности, и раздельном рассмотрение таких дел, с последующем вынесением одного постановления по каждому совершенному административному правонарушению, фактически предполагает многократное

---

[10] Решение Верховного Суда Республики Крым от 17 августа 2022 г. по делу № 21-1010/2022, Решение Верховного Суда Республики Крым от 17 августа 2022 г. по делу № 21-1010/2022 / Вопрос: Применяется ли ч. 5 статьи 4.4 КоАП РФ при выявлении нарушения при государственном финансовом контроле субъекта РФ? // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. октябрь, 2022. – URL: http://ivo.garant.ru/#/basesearch/№%2021-1010%7C2022:0 (дата обращения: 15.12.2022).

применение административного наказания по каждому нарушению (эпизоду), что может привести к искусственному созданию множественности дел[11].

Представляется, что такой подход, в частности, не соответствует предъявляемым к мерам административной ответственности требованиям соразмерности и справедливости.

Целью административного наказания является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (часть 1 статьи 3.1. КоАП РФ).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на то, что законодательные механизмы, действующие в сфере административной ответственности, должны соответствовать вытекающим из Конституции Российской Федерации, ее статей 17, 19, 46 и 55, и общих принципов права критериям справедливости, соразмерности и правовой безопасности, с тем, чтобы гарантировать эффективную защиту прав и свобод человека в качестве высшей ценности, в том числе посредством справедливого правосудия (Постановления от 12 мая 1998 № 14-П[12], от 11 мая 2005 № 5-П[13], от 27 мая 2008 № 8-П[14], от 16 июня 2009 № 9-П[15]).

В пункте 6 Постановления от 16.06.2009 № 9-П Конституционный Суд Российской Федерации указал на то, что из положений статей 1.2 - 1.6 КоАП Российской Федерации следует, что производство по делам об административных правонарушениях имеет своими целями, прежде всего, защиту прав и законных

---

[11] Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 03 ноября 2022 г. по делу № 16-4554/2022 // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. – URL: http://ivo.garant.ru/#/basesearch/Постановление%20Четвертого%20кассационного%20суда%20общей%20юрисдикции%20от%2003%20ноября%202022%20г.%20по%20делу%20№%2016-4554%7C2022:0 (дата обращения: 15.12.2022).

[12] Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П // Собрание законодательства Российской Федерации.18 мая 1998 г. № 20. Ст. 2173.

[13] Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 2005 г. № 5-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 30 мая 2005 г. № 22. Ст. 2194.

[14] Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 г. № 8-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 16 июня 2008 г. № 24. Ст. 2892.

[15] Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 6 июля 2009 г. № 27. Ст. 3382.

интересов лиц и организаций, потерпевших от правонарушений, защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, ограничения ее прав и свобод. Административное преследование и назначение виновным справедливого наказания в той же мере отвечают назначению административного судопроизводства, что и отказ от административного преследования невиновных.

По нашему мнению, целями административного законодательства в наибольшей мере соответствует неотвратимость административного наказания, чем его излишняя строгость.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает возможность объединения уполномоченным должностным лицом в одно производство дел об административных правонарушениях.

Вместе с тем, как отмечает Верховный суд Российской Федерации[16], Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит прямого запрета на составление одного протокола об административном правонарушении по нескольким однородным правонарушениям. Составление по результатам одной проведенной проверки одного протокола о нескольких незаконных действиях (фактах бездействия), каждое из которых образует самостоятельный состав административного правонарушения, не является существенным нарушением при производстве по делу об административном правонарушении (Определение Верховного суда Российской Федерации от 15.11.2022 по делу № А51-5046/2021).

Таким образом, с целью исключения многократного привлечения к административной ответственности лиц, при обнаружении в ходе осуществления государственного финансового контроля (надзора), двух и более однородных административных правонарушений, представляется необходимым составлять один протокол об административном правонарушении с описанием нескольких фактов

[16] Определение Верховного суда Российской Федерации от 15.11.2022 по делу № А51-5046/2021 // Решения арбитражных судов. – URL: https://ras.arbitr.ru/Document/Pdf/5eff7333-8988-4a70-a39b-6c92a9eb0135/bf98c8de-9a54-4b04-ba3a-845c2387ad20/A51-5046 2021__20221115.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 04.12.2022).

административных правонарушений (по которым отсутствуют обстоятельства, исключающие производство по делу в соответствии со статьей 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) и выносить одно постановление по делу, в мотивировочной части которого будут отражены все вышеуказанные факты. При этом, на наш взгляд, датой совершения административного правонарушения будет являться дата последнего совершенного административного правонарушения.

В соответствии с частью 1 статьи 4.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей раздела II настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение при наличии обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 3.4 настоящего Кодекса, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи.

Как ранее отмечалось понятие государственный контроль в Общей части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях используется в широком смысле, без разграничения на его виды, в связи с чем, по нашему мнению, с учетом части 2 статьи 4.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, где указан перечень административных правонарушений, по которым административное наказание в виде административного штрафа не подлежит замене на предупреждение, при выявлении в рамках осуществления полномочий по государственному финансовому контролю нескольких административных правонарушений, при рассмотрении соответствующих дел, должностные лица вправе применять положения статьи 4.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Однако, при применении части 5 и 6 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об

административных правонарушениях, административное наказание в виде предупреждения в соответствии с положениями частей 2 и 3 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в данном случае не применяется, а назначается один административный штраф в наименьшем размере наиболее строгой санкции.

Список цитируемой литературы

1. Ключевская Н. Административная нагрузка на бизнес: курс на снижение // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. 06.04.2022. – URL: https://www.garant.ru/news/1537091/ (дата обращения: 15.12.2022);
2. Моряк Е.Н. Уменьшена административная нагрузка. Журнал «Туристические и гостиничные услуги: бухгалтерский учет и налогообложение». Март-апрель 2022. № 2;
3. Шайкин Ю.А. Проблемы назначения наказаний при совокупности административных правонарушении. Журнал «Судья». 2022. № 9.