

УДК 342.951

**О ПРЕДПИСАНИИ ОРГАНОВ (ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ),
ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР (КОНТРОЛЬ),
В ЗАРУБЕЖНОМ И РОССИЙСКОМ
АДМИНИСТРАТИВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

© 2016 г.

М.В. Фарафонова

Омская академия Министерства внутренних дел России, Омск

mariya-77@mail.ru

Поступила в редакцию 13.05.2016

Рассматривается понятие предписания, проводится обзор различных энциклопедических источников о понятии предписания. Анализируются характерные признаки и черты предписания: наличие властных полномочий, обязательность (безусловность) исполнения предписания, законность предписания, возможность применения дисциплинарного и административного наказания. На основе изученного содержания различных определений предложено авторское понятие предписания с внесением изменений в действующее законодательство.

Ключевые слова: предписание, контроль, надзорные органы, должностное лицо.

В соответствии с действующим российским законодательством, в статье 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ, Кодекс) предусматривается ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания органов, осуществляющих государственный надзор (контроль). Однако установленного законодателем официального определения понятия предписания, выдаваемого по результатам надзорной (контрольной) деятельности органа (должностного лица), пока нет. В Кодексе не указано, выносятся ли предписания наряду с применением наказания, либо возможно вынесение предписания, при неисполнении которого в установленные сроки возможно назначение административного наказания. Необходимо также отметить, что органы внутренних дел (полиции) не упоминаются ни в одной из частей ст. 19.5 КоАП РФ в качестве органа, неисполнение требований которого влечет административную ответственность. На основании ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, в качестве органа, неисполнение требований которого влечет административную ответственность, может выступать любой орган, в компетенцию которого входит осуществление государственного контроля, надзора, за исключением органов, непосредственно перечисленных в ч. 2–26 ст. 19.5 КоАП РФ. То что полиция имеет право выдавать обязательные для исполнения предписания, закреплено в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О полиции» в ст. 13 в п. 21, 22, 24, 26. В п. 21 упомянутой статьи указано, что при осуществлении государственного

контроля (надзора) в области обеспечения безопасности дорожного движения при проведении проверки деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей выдаются предписания об устранении выявленных нарушений, в п. 22 идет речь о том, что по результатам проверок органами внутренних дел выдаются обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений правил оборота оружия, боеприпасов, патронов к оружию и специальных средств, п. 24 говорит о том, что в целях выполнения возложенных на полицию обязанностей по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности при проверке организаций охраны, осуществляемой частными охранными организациями, выдаются обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений правил частной детективной (сыскной) и охранной деятельности, в п. 26 сказано, что выдаются предписания о соблюдении установленных требований инженерно-технической укрепленности объектов и об обеспечении безопасности граждан [1]. То что сотрудники полиции уполномочены выдавать обязательные для исполнения предписания, нигде более не отражено. Урегулирование данного вопроса путем внесения поправок в КоАП РФ необходимо в целях установления единообразия и определенности в применении надзорными органами предписаний. Для более точного исследования данного вопроса, полагаем, возникает необходимость провести анализ зарубежного законодательства об административных

правонарушениях по рассматриваемой тематике, для частичного, в «рамках разумного», заимствования или переноса в российское законодательство. Выработка практических предложений по совершенствованию административного законодательства, повышение эффективности административной деятельности органов внутренних дел в области установленного государством порядка управления и общественной безопасности актуальны в современной действительности как никогда. В этой связи пути разрешения обозначенных вопросов видятся в изучении и сравнительном анализе правовых норм, регулирующих правоотношения данного вида в государствах бывшего постсоветского пространства, а также в формулировании предложений по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации.

Сравнительно-правовой анализ показал, что в большинстве стран – участниц Содружества Независимых Государств законодательство об административной ответственности содержит нормы административной ответственности за невыполнение предписания должностного лица, осуществляющего государственный надзор (контроль), однако ряд вопросов имеет качественное отличие в подходах по реализации предписания.

В 2003 году в Республике Беларусь был принят Кодекс об административных правонарушениях (далее – Кодекс Белоруссии), призванный регулировать меры административной ответственности данного государства. Названный документ во многом схож с Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации, однако в ряде вопросов он обладает некоторым своеобразием. Кодекс Республики Беларусь (Закон Республики Беларусь от 21 апреля 2003 г. № 194-З) в главе 23 «Административные правонарушения против порядка управления» в ст. 23.1 «Неисполнение выраженного в установленной законодательством форме требования, предписания либо представления» указывает, что это «неисполнение, ненадлежащее или несвоевременное исполнение должностным лицом, индивидуальным предпринимателем либо иным физическим лицом, выраженного в установленной законодательством форме требования должностного лица, осуществляющего государственный контроль и (или) надзор, предписания органа государственной безопасности, представления органа государственной охраны либо непринятие мер к устранению указанных в них нарушений» [2]. В данном случае очевидно, что невыполнение предписания касается непосредственно органа государственной безопасности, а в остальных случаях, согласно статье, есть требование

должностного лица, осуществляющего государственный контроль (надзор), под которыми очевидно подразумеваются в совокупности все контрольно-надзорные органы, включая органы внутренних дел. В Законе Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» в ст. 22 «Обязанности органов внутренних дел» четко определено: в обязанности органов внутренних дел входит контроль за соблюдением законодательства в области дорожного движения и обеспечения его безопасности, контроль за соблюдением установленных правил открытия и функционирования объектов, надзор за которыми возложен на органы внутренних дел, осуществлять контроль за оборотом оружия и боеприпасов к нему, наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов. В ст. 25 «Права сотрудников органов внутренних дел» указанного закона речь идет о том, что сотрудники органов внутренних дел могут проверять состояние установленных на охраняемых объектах инженерно-технических средств защиты, средств и систем охраны; требовать от соответствующих организаций устранения неисправностей дорог [2]. Исходя из анализа вышеперечисленных статей закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» можно сделать вывод, что органы внутренних дел Белоруссии безусловно осуществляют государственный контроль (надзор), однако, так же как и в российском законодательстве, непосредственно органы внутренних дел не упоминаются в статье Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь как лица, которые имеют право выдавать обязательные для исполнения предписания. Однако в белорусском законодательстве есть нормативно-правовой акт, в котором достаточно четко указаны органы внутренних дел как субъекты, уполномоченные выносить предписания, это Закон Республики Беларусь от 4 января 2014 года № 122-З «Об основах деятельности по профилактике правонарушений». Кроме того, это единственный законодательный акт из всего объема изучаемой правовой базы различных государств, где отражено само понятие «предписание», дается его определение и разъясняется, какие органы могут выносить предписание. В ст. 10 «Меры общей профилактики правонарушений» рассматриваемого закона среди прочих мер общей профилактики правонарушений указывается вынесение предписаний. В ст. 21 «Представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, и предписание об устранении нарушений законодательства» дается определение

предписания и прямо обозначена ведущая роль органов внутренних дел: «Предписание об устранении нарушений законодательства (далее – предписание) – письменное требование органа внутренних дел, органа прокуратуры, органа государственной безопасности, органа пограничной службы, таможенного органа, органа государственной охраны об устранении нарушений законодательства, органа финансовых расследований Комитета государственного контроля, органа и подразделения по чрезвычайным ситуациям о безотлагательном устранении нарушения законодательства, которое носит явный характер и может причинить существенный вред правам, свободам и законным интересам граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, правам и законным интересам организаций, государственным или общественным интересам, если оно не будет немедленно устранено» [2].

Анализ законодательства Белоруссии позволяет сделать вывод о том, что органы внутренних дел осуществляют государственный контроль и (или) надзор в определенных сферах деятельности, в частности в Законе Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» отражена роль органов внутренних дел в осуществлении контрольно-надзорной деятельности и дается определение понятия «предписание». Однако необходимо отметить отсутствие данной нормы непосредственно в Кодексе об административных правонарушениях Республики Беларусь и в Законе «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», что, на наш взгляд, не совсем правильно. Как представляется, в целях установления единообразия и определенности в применении органами внутренних дел предписаний можно было бы учесть данные нормы в КоАП Республики Беларусь.

Рассмотрим Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V (далее – Кодекс Казахстана) [3]. В главе 27 «Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок управления» в ст. 462 «Воспрепятствование должностным лицам государственных инспекций и органов государственного контроля и надзора в выполнении ими служебных обязанностей, невыполнение постановлений, предписаний и иных требований», в части 3 указано, что невыполнение или ненадлежащее выполнение законных требований или предписаний, представлений, постановлений, выданных органами государственного контроля и надзора (должностных лиц), должностными лицами государственных органов в пределах их

компетенции влечет административную ответственность [3]. Здесь, как и в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях, нет упоминания об органах внутренних дел как субъектах, уполномоченных выдавать предписания. Помимо общей статьи, в отличие от белорусского Кодекса, в упомянутом Кодексе Казахстана имеются отдельные статьи, в которых говорится о невыполнении или ненадлежащем выполнении предписаний различных надзорных (контрольных) органов. Например, в статье 605 «Нарушение законодательства Республики Казахстан о дорожном движении» в части 3 указано, что неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение учебной организацией по подготовке водителей транспортных средств письменного предписания уполномоченного органа по обеспечению безопасности дорожного движения об устранении нарушения законодательства Республики Казахстан о дорожном движении в установленный срок влечет к привлечению к административной ответственности [3]. В Законе № 199-V ЗРК от 23 апреля 2014 г. «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» [3], в п. 6 ч. 2 ст. 6 четко обозначено, что «органы внутренних дел в пределах своей компетенции имеют право: вносить физическим и юридическим лицам обязательные для исполнения предписания, представления об устранении причин и условий, способствующих совершению уголовных или административных правонарушений». При рассмотрении Закона «Об органах внутренних дел» Республики Казахстан, в котором неоднократно упоминаются полномочия органов внутренних дел осуществлять контрольно-надзорные функции, очевидна важная роль органов внутренних дел в осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Согласно Закону, органы внутренних дел уполномочены осуществлять контроль за соблюдением правил дорожного движения, контроль за субъектами, занимающимися охранной деятельностью, осуществлять контроль в форме проверок и иных формах за соблюдением физическими и юридическими лицами установленных правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему, наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров [3]. Важно подчеркнуть, что, так же как и в российском законодательстве, в КоАП Республики Казахстан нет упоминания об органах внутренних дел как надзорного субъекта, уполномоченного выдавать предписания, а также отсутствует законодательное определение понятия предписания.

Обратимся к опыту Киргизской Республики. В Кодексе Киргизской Республики об админи-

стративной ответственности (далее – Кодекс КР) (Закон КР от 4 августа 1998 года № 115) [4] отсутствует общая, единая статья за невыполнение предписания. Административная ответственность за невыполнение предписания предусмотрена в разрозненных статьях Кодекса в различных сферах надзорной деятельности, например ч. 2 ст. 234 «Невыполнение предписаний должностных лиц уполномоченного государственного органа в сфере регулирования и контроля деятельности на автомобильном и водном транспорте», ст. 205-1 «Неисполнение либо ненадлежащее исполнение предписаний уполномоченных органов по ветеринарной и фитосанитарной безопасности» [4]. Подчеркнем, что понятие предписания также отсутствует в нормативно-правовых актах Киргизии. О контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел можно судить исходя из Закона «Об органах внутренних дел Киргизской Республики» от 11 января 1994 года № 1361-ХП [4], где в ст. 9 «Права органов внутренних дел» органам внутренних дел (сотрудникам) для выполнения возложенных на них обязанностей предоставляются права – осуществлять контрольно-разрешительные и ограничительные мероприятия по приобретению, хранению, перевозке огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых, сильнодействующих химических, ядовитых и других веществ...» [4]. Право органов внутренних дел выдавать предписания упоминается единожды в п. 26 вышеуказанной статьи: «...контролировать деятельность министерств, государственных комитетов и административных ведомств, предприятий, учреждений и организаций в части обеспечения безопасности дорожного движения и окружающей среды, строительства и эксплуатации автомобильных дорог и иных дорожных сооружений... и выдавать обязательные для исполнения предписания; согласовывать проекты правил, нормативов, стандартов и учебных программ, относящихся к этим сферам деятельности...». Очевидно, что в Кодексе КР не проработан вопрос о полномочиях органов внутренних дел по выдаче предписания.

Рассматривая Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях от 31 декабря 2008 г. № 455 (далее – Кодекс РТ), необходимо отметить его сходство с Кодексом КР. В Кодексе Таджикистана так же, как и в Кодексе Киргизии, отсутствует общая статья за невыполнение предписаний должностного лица, осуществляющего государственный контроль (надзор), а присутствуют отдельные статьи различных надзорных органов, например ст. 344, где речь идет о том, что за невыполнение выданных государственным уполномоченным ор-

ганом предписаний об устранении недостатков в содержании дорог и технических средств регулирования дорожного движения виновные привлекаются к административной ответственности [5]. В Законе Республики Таджикистан «О милиции» от 17 мая 2004 года № 41 в п. 16 ст. 10 «Обязанности милиции» отражена обязанность милиции Таджикистана выдавать предписания в случаях, когда осматриваются места хранения и использования оружия, боеприпасов к нему, взрывчатых материалов, а также объектов, где они обращаются, где при выявлении нарушений установленных правил выдаются обязательные предписания гражданам и должностным лицам об устранении этих нарушений, а также в п. 24 указанной статьи при инспектировании подразделений охраны организаций давать предписания по устранению недостатков, выявленных в технически укрепленных объектах, и обеспечению сохранности государственной и иной собственности. Роль милиции Таджикистана по контрольно-надзорной деятельности отражена в п. 14 ст. 10 «Обязанности милиции», согласно которой милиция Таджикистана осуществляет надзор и контроль за соблюдением и исполнением законов Республики Таджикистан, иных нормативных правовых актов, нормативов, стандартов и правил, регулирующих отношения в сфере дорожного движения, п. 15 этой же статьи указывает, что милиция Таджикистана контролирует соблюдение установленных законами Республики Таджикистан правил оборота гражданского и служебного оружия [5].

Интересен опыт и других стран, например в Монголии в Законе «Об административных правонарушениях Монголии» от 4 декабря 2015 г. [6], в статье 15.3 в ч. 1 «Невыполнение (неисполнение) решений государственного служащего, воспрепятствование деятельности государственного служащего» идет речь «о невыполнении предписания, вынесенного государственным служащим в целях соблюдения обязательного закона, или если лицо призывало к невыполнению предписания... или воспрепятствование деятельности государственного служащего влечет наложение административного штрафа на граждан и на юридических лиц». По всей видимости, здесь речь идет о различных контрольно-надзорных органах государства Монголии, однако в части 2 указанной статьи говорится о «невыполнении законного предписания, вынесенной должностным лицом, осуществляющим функции правоохранительных органов, либо призыве к невыполнению предписаний или воспрепятствованию осуществлению деятельности». Очевидно, что вторая часть статьи

относится непосредственно к деятельности органов полиции Монголии, примечательно, что, так же как и в Кодексе Казахстана, воспрепятствование деятельности государственных надзорных органов и невыполнение предписания объединены в одну статью, в то время как в Российской Федерации, Белоруссии и Киргизии это различные статьи.

Исследование опыта административной ответственности в зарубежных странах позволяет отметить, что есть необходимость его изучения и внедрения в российское законодательство.

Анализ содержания законодательства других государств, проведенный автором, позволяет выделить основные признаки предписания: предписание выражено в форме правового акта, имеет индивидуальный характер, направлено на регулирование общественных отношений в сфере государственного управления. Как представляется, можно сделать вывод о том, что во всех рассматриваемых государствах предписанию присущи следующие характерные черты: наличие властных полномочий, обязательность (безусловность) исполнения предписания, законность предписания, возможность применения дисциплинарного и административного наказания.

Среди отрицательных моментов, общих для административного законодательства стран СНГ, можно назвать: отсутствие понятия предписания, не определены цели и условия вынесения предписания, в кодексах об административных правонарушениях отсутствуют статьи о праве органов внутренних дел выдавать обязательные для исполнения предписания, отсутствует единый законодательный акт, в котором были бы объединены полномочия органов внутренних дел, их сфера деятельности по проведению проверок и выдаче предписаний.

Необходимо учесть положительный опыт Республики Беларусь и дать законодательное определение понятия предписания в КоАП РФ, а также учесть опыт Моголии и ввести органы внутренних дел (полицию) в состав субъектов, уполномоченных выдавать предписание, взяв как пример законодательство Республики Казахстан, Киргизской Республики и включить отдельную статью в КоАП РФ об административной ответственности за невыполнение предписания органов внутренних дел (полиции).

На основании изложенного представляется целесообразным учесть анализ законодательства других государств при конструировании и определении предписания в новой редакции статьи 19.5 КоАП РФ.

В связи с этим полагаем необходимым изменить статью 19.5 КоАП РФ и дополнить ее примечанием: «Предписание – обязательный для исполнения документ, составленный и направленный (врученный) от имени органа государственного контроля (надзора) юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, должностному лицу и физическому лицу, содержащий законные требования по устранению нарушения требований законодательства». На наш взгляд, это позволит более точно и правильно квалифицировать состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 19.5 КоАП РФ, повысит эффективность деятельности надзорных органов и поможет достичь конечной цели надзорной (контрольной) деятельности уполномоченных органов – предупреждению и пресечению правонарушений в сфере государственного управления, а главное, защитить социальные и имущественные права юридических и физических лиц.

Кроме того, думается, целесообразно дополнить статью 19.5 КоАП РФ частью 27 «Невыполнение в установленный срок законного предписания органа внутренних дел (полиции)», что, на наш взгляд, позволит более точно и правильно квалифицировать данное правонарушение.

Список литературы

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900. С. 2140–2186.
2. Официальный сайт МВД Республики Беларусь. URL: <https://mvd.gov.by> (дата обращения: 10.05.2016).
3. Официальный сайт МВД Республики Казахстан. URL: <https://mvd.gov.kz> (дата обращения: 10.05.2016).
4. Официальный сайт МВД Киргизской Республики. URL: <https://mvd.gov.kg/index.php/rus> (дата обращения: 10.05.2016).
5. Официальный сайт МВД Республики Таджикистан. URL: <https://mvd.gov.tj/index.php> (дата обращения: 10.05.2016).
6. Официальный сайт МВД Республики Монголия. URL: <https://www.legalinfo.mn/law/details/11645?iawid=11645> (дата обращения: 10.05.2016).

ON THE CONCEPT OF ORDERS ISSUED BY REGULATORY BODIES (OFFICIALS) EXERCISING STATE SUPERVISION (CONTROL) IN FOREIGN AND RUSSIAN ADMINISTRATIVE LAW*M.V. Farafonova*

The article examines the concept of orders and gives a review of various encyclopedic sources concerning this concept. We analyze the specific features and characteristics of orders: the availability of powers, the obligatory (unconditional) nature of orders, the legality of orders, the possibility to apply disciplinary and administrative punishment. Based on the study of the content of different definitions, the author's concept of orders is proposed along with appropriate changes to the current legislation.

Keywords: orders, supervision, supervisory authorities, official.

References

1. Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2011. № 7. Ст. 900. С. 2140–2186.
2. Oficial'nyj sajt MVD Respubliki Belarus'. URL: <https://mvd.gov.by> (data obrashcheniya: 10.05.2016).
3. Oficial'nyj sajt MVD Respubliki Kazahstan. URL: <https://mvd.gov.kz> (data obrashcheniya: 10.05.2016).
4. Oficial'nyj sajt MVD Kirgizskoj Respubliki. URL: <https://mvd.gov.kg/index.php/rus> (data obrashcheniya: 10.05.2016).
5. Oficial'nyj sajt MVD Respubliki Tadzhiqistan. URL: <https://mvd.gov.tj/index.php> (data obrashcheniya: 10.05.2016).
6. Oficial'nyj sajt MVD Respubliki Mongoliya. URL: <https://www/legalinfo.mn/law/details/11645?iawid=11645> (data obrashcheniya: 10.05.2016).