

*Актуальность статьи заключается в наличии спорных вопросов в профилактической деятельности органов надзора при выявлении административных правонарушений на внеплановых проверках. Подчеркивается, что деятельность современных органов надзора осуществляется в противоречивой нормативной и социальной обстановке. С одной стороны, следует не допустить формирования противоправного поведения субъекта предпринимательской деятельности на ранних стадиях его работы. С другой – существуют нормативные требования по привлечению нарушителей к обязательной ответственности при проведении внеплановых проверок. Поэтому со стороны предпринимателей появляются запросы на поиск мер по устранению, нейтрализации детерминирующих факторов правонарушения до момента вынесения наказания со стороны органов надзора.*

*Поставлена цель – изучить существующие проблемы профилактической деятельности при выявлении административных правонарушений органами надзора во внеплановых проверках. Разработаны предложения по обеспечению безопасности предпринимательской деятельности в свете проводимых внеплановых проверок предпринимателей.*

*Ключевые слова:* безопасность; предпринимательская деятельность; экспертиза; внеплановая проверка; административное правонарушение.

**Михаил Александрович Желудков**, д-р юрид. наук, доцент, профессор, кафедра «Уголовное право и прикладная информатика в юриспруденции», ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный технический университет», Тамбов, Россия;  
kandydat1@yandex.ru

## **ВНЕПЛАНОВАЯ ПРОВЕРКА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ И ПРОФИЛАКТИКА ПРАВОНАРУШЕНИЙ: ПРОБЛЕМЫ КОРРЕЛЯЦИИ**

**Введение.** Актуальность рассматриваемой темы заключается в том, что в современных условиях мирового экономического кризиса в России на не достаточном уровне государственного внимания решаются проблемы обеспечения безопасности предпринимательской деятельности надзорными органами в сфере профилактики правонарушения предпринимателей. Обосновывая подобный аргумент, приведем пример, изложенный в средствах массовой информации, который явно показывает направление деятельности различных надзорных органов в отношении предпринимателей.

«В августе и сентябре 2019 года все аквакультурные предприятия Севастополя и Крыма получили от территориального управления Росприроднадзора уведомления о том, что против них заведены дела об административном правонарушении. Предприятия не получили положительного заключения государственной экологической экспертизы для размещения

мидийных и устричных ферм во внутренних морских водах и Азово-Черноморском бассейне.

Уведомления о нарушении требований закона о государственной экологической экспертизе крымские предприятия получили впервые. Почти все устричные и мидийные фермы в Крыму и Севастополе работают недавно: договоры на использование рыбоводных участков компании заключали с Росрыболовством после 2016–2017 гг. Некоторые предприятия еще даже не успели установить фермы в море, но Росприроднадзор уже признал их нарушителями. Для предприятий особенно чувствителен финансовый аспект экологической экспертизы. Фермеры пишут, что ее реальная стоимость во много раз превышает заявленную Росприроднадзором сумму в 200 тыс. руб. Основные расходы – это не сама экспертиза, а стоимость многочисленных согласований и услуг госрегулятора и экологических проектировщиков. Причем самостоятельно проходить госэкспертизу компаниям затруднительно, поскольку в законодательстве даже не определен четкий перечень необходимых для этого документов. Подготовить документацию и сопроводить государственную экологическую экспертизу “до получения положительного заключения” фермерам предлагают различные коммерческие структуры – стоимость их услуг, составляет не менее 3,5 млн руб.

Для микропредприятий с водными участками площадью до 20 га оплата государственной экологической экспертизы стоимостью около 4 млн руб. “непосильна и экономически нерентабельна”. Тем предпринимателям, у кого в пользовании находится больше одного водного участка, нужно будет проводить экспертизу для каждого. За невыполнение требований об обязательном проведении государственной экологической экспертизы юрлицам по закону грозит предупреждение или штраф 100 – 250 тыс. руб.» [4].

Причем фермеры не против проведения самой экспертизы, но просят правительство установить градации и требования к различным аквафермам по выращиванию моллюсков, ежей, креветок. Как пример, разделение буровых установок и объектов нефтегазового сектора при их «несоизмеримости» экологической опасности. Также просят снизить ее стоимость и закрепить конкретный перечень документов, которых достаточно для организации и проведения государственной экологической экспертизы.

И пока правительство РФ думает, как разрешить данную проблему, в отношении предпринимателей проводятся внеплановые проверки и назначаются административные наказания. Подобные примеры можно привести в различных сферах предпринимательской деятельности, это явно свидетельствует о том, что при проверках существует превалирование административного наказания, а не профилактической деятельности надзорных органов.

Цель данной работы – рассмотрение существующих проблем в области профилактической деятельности при выявлении административных правонарушений органами надзора во внеплановых проверках. Основная задача написания данной статьи – проработка новых эффективных мер по устранению, нейтрализации детерминирующих факторов до начала правонарушения, для помощи предпринимателям в создании таких усло-

вий работы, при которых все выявленные недостатки будут своевременно устранены, а правонарушение будет предотвращено.

**Методы.** Использованы общенаучные и частнонаучные методы познания проблемных вопросов корреляции безопасности предпринимательской деятельности и проводимых внеплановых проверок предпринимателей.

Полученные результаты основаны на том, что несмотря на очевидные преимущества для государства и предпринимателей профилактического направления надзорной деятельности, практическая эффективность этих мероприятий еще очень низка, чему есть ряд субъективных и объективных причин. По опросам предпринимателей в Тамбовской области (число опрошенных более 100 индивидуальных и иных предпринимателей) все внеплановые проверки органов надзора обязательно заканчиваются составлением постановления о правонарушении и отсутствуют случаи помощи этих органов на стадиях до начала и в момент проведения проверки. В представленной статье не ставилась задача обзора отечественных и зарубежных литературных источников по исследуемой проблематике (зарубежные источники не изучают внеплановые проверки в России, отечественные литературные источники не затрагивались, так как в статье не ставилась задача разработать новое понятие или сравнить высказывания авторов по данной проблеме в России).

В статье проведен анализ противоречий современного законодательства в области внеплановых проверок и поэтому в ней указаны лишь проблемные моменты оценивания этих проверок со стороны практиков-предпринимателей (данные получены во время оказания им юридической помощи в рамках круглых столов, проводимых Тамбовской областной торгово-промышленной палатой).

Дело в том, что деятельность современных органов надзора осуществляется в противоречивой нормативной и социальной обстановке. С одной стороны, следует не допустить формирования противоправного поведения субъекта предпринимательской деятельности на ранних стадиях его работы. С другой – существуют нормативные требования по привлечению нарушителей к обязательной ответственности при проведении внеплановых проверок. Обратим более конкретное внимание на данные требования.

Так, по ст. 16 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» «по результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящими проверку, составляется акт по установленной форме в двух экземплярах»<sup>1</sup>. И сразу направляем интерес на п. 7 данной статьи. В нем указано, что «в акте проверки должны быть обязательно отражены: сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований и требо-

---

<sup>1</sup> О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федер. закон РФ от 26.12.2008 № 294-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83079/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/) (дата обращения: 20.09.2019).

ваний, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения».

Таким образом, законодатель уточнил, что в результатах проверки должны быть обязательно выявлены подобные нарушения. Но может быть законодатель предложил правовые возможности для предпринимателя по устранению нарушений без привлечения их к ответственности?

Обратим внимание на ч. 1 ст. 17 данного закона, где указано, что «В случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, обязаны:

1) выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения.

2) принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности».

Как видим, в законе явно указана обязанность органа надзора, не только выявить нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, но и обязательно принять меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности, что несет в себе слабое профилактическое его наполнение. Никто не отрицает необходимость наказывать злостных нарушителей установленного порядка и правил предпринимательской деятельности. Но именно злостных нарушителей, тех, кто умышленно не устраняет нарушения, выявленные первичной проверкой.

Почему в этом случае не сделать приоритетным именно профилактически направленную внеплановую проверку и указать в законе, что принимать меры по привлечению к ответственности нарушителя после проверки следует только в том случае, если предприниматель в установленный срок не выполнил требования, указанные в предписании, выданном органом надзора.

Подобное требование явно коррелирует с указаниями, изложенными в работе «Методические рекомендации по реализации органами государственного контроля (надзора) Российской Федерации, органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и органами муниципального контроля мер, направленных на повышение результативности и эффективности, осуществляемых ими в рамках контрольно-надзорной деятельности проверок (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.06.2016 № 142)». Здесь сказано, что «Использование результатов проверки не сводится к привлечению хозяйствующих субъектов к административной и иной ответственности. Число выявленных нарушений, случаев привлечения к ответственности и взыскания наложенных административных штрафов не должно рассматриваться как основной показатель результативности проведенных проверок. Наибольшую результативность показывают те проверки, до окончания проведения которых все выявленные

нарушения устраняются объектом надзора самостоятельно (в инициативном порядке), без применения мер воздействия в рамках предоставленных контрольно-надзорному органу полномочий» [2].

Однако методические рекомендации не являются законом и поэтому в практической деятельности надзорные органы слабо придерживаются данных требований.

Приведенное исследование новостных данных, представленных на сайтах различных органов надзора, показывает приоритет назначения административного наказания за выявленные правонарушения после внеплановых проверок перед профилактикой их своевременного устранения без мер административной ответственности.

Следующее, на что хотелось бы обратить внимание, это то, что в рамках профилактики правонарушений предпринимателей в 2016 г. законодатель внес в Кодекс РФ об административных правонарушениях новую ст. 4.1.1, в которой было прописано основание замены административных наказаний в виде штрафа на предупреждение.

Проанализируем содержательные аспекты реализации данной нормы на практике. С момента ее использования прошло более трех лет и можно говорить, что практика ее применения уже сложилась.

Прежде всего, выделим условия замены штрафа на предупреждение в отношении правонарушений предпринимателей:

1) индивидуальный предприниматель или юридическое лицо должен быть субъектом малого или среднего предпринимательства. Категория данных субъектов представлена в ст. 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»;

2) «признаки административного правонарушения должны быть выявлены впервые надзорным или контролирующим органом»<sup>2</sup>;

3) данное правонарушение может быть совершено как субъектом предпринимательства, так и его работником;

4) «в правонарушении отсутствуют причинение вреда или возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба;

5) предупреждение не является одним из наказаний, которое уже предусмотрено в соответствующей норме КоАП РФ» [5];

6) в отношении лица не выявлены правонарушения, «предусмотренные ст.ст. 13.15, 14.31 – 14.33, 19.3, 19.5, 19.5.1, 19.6, 19.8 – 19.8.2, 19.23, частями 2 и 3 ст. 19.27, ст.ст. 19.28, 19.29, 19.30, 19.33 КоАП РФ» [1].

Как видим, в законе заложены достаточно приемлемые условия, при которых действует подобное правило замены. Однако и в них находим проблемные аспекты, возникающие в практике реализации нормы.

---

<sup>2</sup> Письмо ФНС РФ от 08.12.2016 № ОА-4-17/23483 «О направлении разъяснений» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420393868> (дата обращения: 20.09.2019).

Например, каким образом надзорный орган должен будет определить, что нарушение совершено впервые?

Впервые совершенное правонарушение – это деяние, которое не должно иметь признаков повторности, то есть оно не должно быть совершено «в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию в соответствии со ст. 4.6 настоящего Кодекса за совершение однородного административного правонарушения» (п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ) [1].

Теперь обратимся к понятию однородного правонарушения. Для этого изучим положения Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

В статье 19.1 данного Пленума указано, что «В силу пункта 2 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ одним из обстоятельств, отягчающих административную ответственность, является повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, предусмотренный статьей 4.6 КоАП РФ. При применении указанной нормы судам следует учитывать, что однородными считаются правонарушения, ответственность за совершение которых предусмотрена одной статьей Особенной части КоАП РФ» [3].

Для однородных правонарушений важен временной период, когда лицо считается подвергнутым наказанию. Статья 4.6 КоАП РФ гласит, что «Лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления» [1].

Таким образом, если лицо совершает правонарушение по разным статьям Особенной части КоАП РФ, то их нельзя считать однородными, они не будут иметь признаков повторности и возможно назначить предупреждение за каждое из них. При проведении внеплановых проверок органы надзора нередко выявляют нарушение различных правил и составляют протоколы по различным статьям КоАП РФ.

Поэтому, «при решении вопроса о применении в отношении лица ст. 4.1.1 КоАП РФ необходимо выяснить, привлекалось ли оно ранее к административной ответственности за однородное правонарушение. Если да, то исполнено ли постановление об административном наказании и какая дата окончания исполнения, не прекращалось ли его исполнение, не истек ли срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, не пересматривались ли постановление о назначении лицу административного наказания и последующие постановления, связанные с его исполнением. Следует учитывать, что если по результатам проведенной проверки выявлено несколько однородных административных правонарушений, но имеются критерии, указанные в ст. 4.1.1 КоАП РФ, то лицо, совершившее правонарушение, привлекается к ответственности в виде предупреждения за каждое из правонарушений» [5]. Для надзорных органов решение подобных вопросов превращается в новую обя-

занность и уменьшает сроки проверки, поэтому для них более простым решением является назначение штрафных санкций за правонарушение, выявленное при проверке.

Другой наиболее проблемной стороной процесса замены штрафа на предупреждение в отношении правонарушений предпринимателей является момент того, что подобная норма не является обязывающим нормативным требованием для надзорных органов. Слово «подлежит» не несет в себе содержания понятия «обязаны». Кроме того, в законе (ст. 3.4 КоАП РФ) прописано существенное условие, которое создает правовые предпосылки для отказа в подобной замене. Таким условием является «причинение вреда или возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба» [1].

Существенная часть статей КоАП РФ уже в своей диспозиции предусматривает наличие угрозы причинения вреда различным объектам. Напомним, что «Задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений» [1].

То есть административное правонарушение по своей сути уже несет угрозу объектам защиты и охраны. Если бы не было такой угрозы, то отсутствовали бы основания для обнаружения в деянии признаков состава правонарушения. Таким образом, достаточно только констатировать факт наличия угрозы и автоматически будет назначен штраф. Подобное противоречивое изложение нормы 3.4 КоАП РФ приводит к тому, что суды и органы надзора по разному толкуют наличие угрозы в нарушениях правил и поэтому данная норма сегодня не находит своего повсеместного применения и слабо отражает задачи профилактики правонарушений предпринимателей. Ведь в судах и при проверке именно на самих предпринимателей возлагается обязанность доказывать, что нарушение, которое они совершили, не влечет за собой угрозу достаточно большой группе общественных отношений.

**Заключение.** Таким образом, представленные выше общие вопросы корреляционной связи между проведением внеплановой проверки и профилактической деятельностью органов надзора с точки зрения потребностей практики несут в себе необходимость более углубленного анализа складывающихся правоотношений. Обоснованно считаем, что законодательство о защите предпринимательской деятельности явно имеет репрессивный характер и несет в себе слабое профилактическое наполнение.

Предлагаем внести изменения в п. 2 ч. 1 ст. 17 Федерального закона РФ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ, изложив его в следующей редакции: «2) принять меры по контролю над устранением выявленных правонарушений, их предупреждению, а также меры по привлечению к ответственности нарушителя, но только в том случае, если предприниматель в установленный срок не выполнил требования, указанные в предписании по проверке об устранении выявленных нарушений в указанные сроки их устранения».

Обоснованно считаем, что безопасность предпринимательской деятельности зависит в том числе и от того, правильно ли детализированы нормы закона и методические рекомендации, которые позволяют надзорным органам грамотно и справедливо применять соответствующие правила внеплановых проверок предпринимательской деятельности.

#### *Список литературы*

1. **Кодекс** Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) (дата обращения: 20.09.2019).

2. **Методические рекомендации** по формированию технологических схем предоставления государственных и муниципальных услуг: утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.06.2016 № 142 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_213578/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_213578/) (дата обращения: 20.09.2019).

3. **О некоторых вопросах**, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях: Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 г. № 10 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48600/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48600/) (дата обращения: 20.09.2019).

4. **Сухорукова Е.** Владельцы устричных ферм в Крыму заявили о надзорных «репрессиях» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/business/14/09/2019/5d7a2f419a79472c92a17b24> (дата обращения: 20.09.2019).

5. **Тихомирова Л. А.** Нюансы законодательства об административных правонарушениях [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/57205368/> (дата обращения: 20.09.2019).

#### *References*

1. [The Code of the Russian Federation on administrative offenses dated December 30, 2001 No. 195-FZ], available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) (accessed 20 September 2019).

2. [Methodological recommendations on the formation of technological schemes for the provision of state and municipal services: approved. Minutes of the meeting of the Government Commission on the implementation of administrative reform dated 09.06.2016 No. 142], available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_213578/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_213578/) (accessed 20 September 2019).

3. [On some issues that have arisen in judicial practice when considering cases of administrative offenses: Resolution of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation dated 02.06.2004 No. 10], available at:

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48600/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48600/) (accessed 20 September 2019).

4. **Sukhorukova Ye.** [Owners of oyster farms in the Crimea announced supervisory “repressions”], available at: <https://www.rbc.ru/business/14/09/2019/5d7a2f419a79472c92a17b24> (accessed 20 September 2019).

5. **Tikhomirova L.A.** [The nuances of the legislation on administrative offenses], available at: <http://base.garant.ru/57205368/> (accessed 20 September 2019).

## **Unscheduled Inspections of Entrepreneurs and Prevention of Crime: Problems of Correlation**

**M. A. Zheludkov**, *Doctor of Law, Associate Professor,  
Department of Criminal Law and Applied Computer Science in Law,  
Tambov State Technical University; Tambov, Russia;  
kandydat1@yandex.ru*

*The relevance of the article lies in the presence of controversial issues in the preventive activities of Supervisory authorities in the detection of administrative violations on unscheduled inspections. It is emphasized that the activities of modern Supervisory bodies are carried out in a contradictory regulatory and social environment. On the one hand, it is necessary to prevent the formation of illegal behavior of the business entity at the early stages of its work. On the other hand, there are regulatory requirements for bringing violators to mandatory liability during unscheduled inspections. Therefore, entrepreneurs make requests to search for measures to eliminate, neutralize the determining factors of the offense until the sentence is imposed by the supervisory authorities.*

*The scientific article aims to study the existing problems of preventive activities in the detection of administrative violations by Supervisory authorities in unscheduled inspections. Proposals for correlation of business safety and unscheduled inspections of entrepreneurs are developed.*

**Keywords:** security; business activity; expertise; unscheduled inspection; administrative offense.

© М. А. Желудков, 2020

*Статья поступила в редакцию 16.01.2020*

При цитировании использовать:

**Желудков М. А.** Внеплановая проверка предпринимателей и профилактика правонарушений: проблемы корреляции // *Право: история и современность*. 2020. № 1(10). С. 55 – 63. doi: 10.17277/pravo.2020.01.pp.055-063