

Артамонов А.Н., кандидат юридических наук, доцент, Брянский государственный университет (Россия)

О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЯ

В статье проводится исследование системы юридических документов, используемых в ходе контрольно-надзорной деятельности. Проанализированы нормы законодательства о государственном контроле. Выявлены особенности отдельных юридических документов. Сделан вывод о том, что предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований не содержит властно-распорядительных предписаний и не является ненормативным правовым актом. Оно преследует цель предупредить о необходимости соблюдения закона и по своей правовой природе носит сугубо информационно-справочный характер.

Ключевые слова: правовой акт, юридический документ, контрольно-надзорная деятельность, юридически-властное предписание, административная ответственность.

Роль и место документов и документации в современном мире чрезвычайно важно, так как само существование социальной системы возможно только с помощью информационных связей, которые, как правило, находят свое материальное воплощение в документированной информации. При помощи документов осуществляется подавляющее большинство управленческих, экономических, и иных социальных процессов. Среди всего разнообразия документов особую роль играют юридические документы, которые содержат ту или иную правовую информацию и порождают соответствующие юридически значимые последствия. В зависимости от характера такой информации юридические документы принято подразделять на четыре основных группы: нормативные документы; ненормативные документы; документы, фиксирующие юридические факты; интерпретационные документы.

Возможность субъектов исполнительной власти разного уровня принимать правовые акты проистекает из самого содержания их повседневной исполнительно-распорядительной деятельности. Наделение данных субъектов распорядительными, т.е. государственно-властными полномочиями выражается прежде всего в праве издания подзаконных правовых актов и обязанности обеспечения их исполнения. В ходе реализации своих полномочий органы и должностные лица органов исполнительной власти осуществляют различные функции государственного управления, включая и контрольно-надзорные, издавая при этом множество правовых актов –

приказов, постановлений, распоряжений, предписаний, каждый из которых отличается своим назначением, структурой, порядком принятия.

Несмотря на исключительно важное значение института правовых актов, до сегодняшнего дня в федеральном законодательстве нет дефиниции правового акта как такового, нормативного правового акта, индивидуального (ненормативного) правового акта. Характерной особенностью правовых актов, принимаемых (издаваемых) субъектами исполнительной власти, является отсутствие четких критериев, определяющих их форму и содержание, что создает сложности как в нормотворческой, так и в правоприменительной деятельности. Поэтому необходимость исследования правовых актов, в том числе контрольно-надзорных органов, имеет не только большое практическое, но и теоретическое значение, так как позволяет уяснить правовую природу того или иного акта, его отличительные признаки, назначение, соотношение вида и формы акта с его содержанием, вызываемых юридических последствий, порядок обжалования и многое другое.

Основным документом, регулирующим порядок контроля и надзора, является Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [4]. В его правовых предписаниях зафиксированы многочисленные формы юридических документов, связанных с контрольно-надзорной

деятельностью. Это правила, положения, административные регламенты, приказы, представления, предписания, предостережения, объяснения, заключения, заявления, обращения, запросы, проверочные листы и другие, всего около 30 наименований.

Что касается их юридической природы, то, как уже говорилось выше, в зависимости от характера информации юридические документы принято делить на четыре основных группы: нормативные документы; ненормативные документы; интерпретационные документы; документы, фиксирующие юридические факты. В теории права, исходя из соответствующих признаков, принято относить к правовым актам только три первые группы документов. Документы же, направленные на фиксацию юридических фактов, правовыми актами не признаются.

Проведенный анализ свидетельствует, что в нормах Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» присутствуют все разновидности юридических документов. Часть из них – административные регламенты, правила и положения, как по форме, так и по содержанию относятся к нормативным правовым актам. Такие документы, как приказ (распоряжение) о проведении проверки, предписание об устранении выявленных нарушений, мотивированный запрос являются правовыми актами ненормативного характера. В качестве правовых актов интерпретационного характера, то есть содержащих результаты официального толкования правовых норм, можно рассматривать упоминаемые в законе руководства по соблюдению обязательных требований, рекомендации о проведении необходимых организационных и технических мероприятий, комментарии о содержании новых нормативных правовых актов. Однако наиболее многочисленную группу составляют документы, фиксирующие юридические факты: обращения, заявления, объяснения, протоколы отбора образцов продукции и протоколы об административных правонарушениях, заключения о проведении исследований, испытаний и экспертиз, мотивированные представления о проведении внеплановой проверки,

возражения на акт проверки, акты о невозможности проведения проверки, уведомления об исполнении предостережения, проверочные листы и другие документы, которые, как уже говорилось выше, не признаются правовыми актами.

Кроме того, законодательством о контрольно-надзорной деятельности предусмотрены юридические документы, чья правовая природа окончательно не определена. К ним, в частности, относится предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований. В соответствии со статьей 8.2 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований выдаются органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля в профилактических целях. Порядок составления и направления предостережения, подачи возражения на предостережение и рассмотрения возражений, а также порядок уведомления об исполнении предостережения определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» [5].

Согласно пункту 5 статьи 8.2 вышеназванного федерального закона предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований объявляется органом контроля юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю в следующем случае: при наличии у органа контроля сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований, полученных в ходе реализации мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, либо содержащихся в поступивших обращениях и заявлениях, информации от органов

государственной власти или местного самоуправления, из средств массовой информации. Предостережение выносится при наличии сведений о возможности (угрозе) нарушения требований законодательства или непосредственно о нарушениях, не причинивших какого-либо вреда и не создавших угрозу причинения данного вреда, а также, если хозяйствующий субъект ранее не был привлечен к ответственности.

Субъекты контрольно-надзорной деятельности не часто пользуются правом по вынесению предостережений. Тем не менее, неопределенность юридической природы предостережений вызывает, в свою очередь, неопределенность правоприменительной практики. Так, например, арбитражный суд не усмотрел в предостережении контрольно-надзорного органа признаки ненормативного правового акта и прекратил производство по делу о признании предостережения недействительным (постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 14 января 2019 г. № Ф07-16418/18). С мнением суда первой инстанции согласились апелляционный и окружной суды.

С другой стороны, позицию о невозможности оспаривать предостережения контрольно-надзорных органов в судебном порядке разделяют далеко не все суды. В судебной практике встречается немало примеров, когда подобные дела рассматриваются по существу (См., например: постановление АС Поволжского округа от 15 июня 2018 г. № Ф06-33965/18, постановление Девятого ААС от 6 ноября 2018 г. № 09АП-54474/18, постановление Семнадцатого ААС от 25 июня 2018 г. № 17АП-7449/18 и др.).

Кроме того, такую же «двойственную» позицию судебных органов мы можем наблюдать как при оспаривании предупреждений антимонопольных органов, которые выносятся в рамках ст. 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»[6], так и при оспаривании предостережений прокуроров, выносимых в соответствии со статьей 25.1 Закона РФ от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»[3].

Поскольку правоприменительная практика не дает однозначного ответа на вопрос о юридической природе предостережений,

следует обратиться к теории правовых актов. При отсутствии законодательного определения и согласно сложившейся в науке административного права точке зрения, под ненормативным правовым актом принято понимать правовой акт, изданный в установленном порядке управомоченным субъектом в пределах его компетенции, содержащий индивидуально-конкретное предписание, рассчитанный на однократное применение и не содержащий правовых норм [1]. Дефиниции данного понятия могут варьироваться, но совокупность обязательных признаков, характерных для ненормативных правовых актов, на которые, ориентируется правоприменитель, остается неизменной[2]. К ним относятся: односторонность властных предписаний; индивидуальный характер ненормативного правового акта и отсутствие в нем правовых норм; однократность применения.

Каково же соотношение вышеназванных признаков с предостережениями о недопустимости нарушения обязательных требований? Все предостережения, предусмотренные нормами Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», являются персонализированными, то есть адресованными тем или иным конкретным юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. Каждое предостережение контрольно-надзорного органа рассчитано только на его однократное исполнение. Как и любой другой ненормативный правовой акт, предостережение не содержит правовых норм.

Основная сложность возникает с таким важным признаком ненормативного правового акта, как наличие в нем односторонних юридически-властных предписаний. Дело в том, что формулировки пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166 сконструированы таким образом, что фактически не содержат каких-либо правовых предписаний в виде обязываний или запретов. Юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю не предписывается, а только **предлагается** (выд. автором) принять некие меры по обеспечению соблюдения обязательных требований, а затем направить уведомление об

исполнении предостережения в контролирующей орган. Само предостережение не может содержать требования о предоставлении сведений и документов. Оно не обладает силой принудительного исполнения и преследует цель предостеречь хозяйствующий субъект от возможного нарушения требований законодательства. Оно не устанавливает факт нарушения со стороны требований действующего законодательства и не порождает препятствий для осуществления экономической деятельности. Действующее законодательство не предполагает возможности привлечения к ответственности за непринятие мер по исполнению предостережения, как это, например, предусматривается в случае невыполнения в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный контроль (надзор) в статье 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[7].

С другой стороны, в постановлении Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166 содержится процедура и сроки направления предостережения, подачи и рассмотрения возражений, уведомления об исполнении предостережения, определено содержание этих документов. Так как представление информации государственным органам и их должностным лицам является необходимым элементом механизма осуществления эффективного и своевременного государственного управления, то она должна предоставляться в полном объеме и в установленные сроки, чтобы управленческие процессы происходили в объективном информационном поле, а управленческие решения соответствовали фактическим обстоятельствам дела, были мотивированными и обоснованными. Предполагается, что имеющиеся сведения субъекты контрольно-надзорной деятельности должны использовать для целей организации и проведения мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований, совершенствованию применения риск-ориентированного подхода и иных целей, связанных с управленческой деятельностью. Следовательно, в случае непредставления органу (должностному лицу), осуществляющему контроль (надзор) информации, представление которой предусмотрено законом и

необходимо для осуществления его законной деятельности, данное деяние может быть квалифицировано по ст. 19.7 КоАП РФ «Непредставление сведений (информации)», что подтверждается судебной практикой. Так, постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Чамзинского района Республики Мордовия ООО «Вера» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.7 КоАП РФ за то, что оно не направило в установленный срок уведомление об исполнении предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, вынесенное Управлением Роспотребнадзора по Республике Мордовия (Постановление от 13.07.2018г. № 5-218/2018).

Таким образом, действующее законодательство не предусматривает возможности привлечения к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение предостережения по существу, но допускает привлечение к административной ответственности только за несоблюдение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем процедуры ответа на предостережение, установленной Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166.

На основании изложенного представляется возможным сделать следующий вывод. В положениях Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» присутствуют все разновидности юридических документов: нормативные и ненормативные документы; интерпретационные документы; а также документы, фиксирующие юридические факты. Проведенный анализ свидетельствует о том, что несмотря на наличие признаков ненормативного правового акта, предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований не содержит властно-распорядительных предписаний и не является таковым. Оно преследует цель предупредить о необходимости соблюдения закона и по своей правовой природе носит сугубо информационно-справочный характер, относясь, таким образом, к юридическим документам четвертой группы.

Список литературы

1. Артамонов А.Н. Правовые акты в Российской Федерации. Учебное пособие. Брянск, 2018. С. 44.
2. Минникес М.А. Индивидуальное правовое регулирование: понятие, правотворческая деятельность, правовые акты. Иркутск, 2009. С. 41-47.
3. Российская газета, № 39, 18.02.1992.
4. Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
5. Собрание законодательства РФ. 2017 . № 8. Ст. 1239.
6. Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.
7. Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ON THE LEGAL NATURE OF CAUTION

The article investigates the system of legal documents used in the course of control and Supervisory activities. The norms of the legislation on state control are analyzed. The peculiarities of individual legal documents. The conclusion is made that the warning about inadmissibility of violation of obligatory requirements does not contain power and administrative instructions and is not a non-normative legal act. It is intended to warn about the need to comply with the law and by its legal nature is purely informational and reference.

Keywords: legal act, legal document, control and Supervisory activities, legal and power order, administrative responsibility.

References

1. Artamonov A.N. Pravovye акты v Rossijskoj Federacii. Uchebnoe posobie. Bryansk, 2018. S. 44.
2. Minnikes M.A. Individual'noe pravovoe regulirovanie: ponyatie, pravotvorcheskaya deyatel'nost', pravovye акты. Irkutsk, 2009. S. 41-47.
3. Rossijskaya gazeta, № 39, 18.02.1992.
4. Sobranie zakonodatel'stva RF. 2008. № 52 (ch. 1). St. 6249.
5. Sobranie zakonodatel'stva RF. 2017 . № 8. St. 1239.
6. Sobranie zakonodatel'stva RF. 2006. № 31 (1 ch.). St. 3434.
7. Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. № 1 (ch. 1). St. 1.

Об авторе

Артамонов Алексей Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, зав. Кафедрой государственного-правовых дисциплин Брянского государственного университета, E-mail: alexeiartamonow@yandex.ru

Artamonov Alexey Nikolaevich – Candidate of Law, Associate Professor, Head. Department of State Law Disciplines of Bryansk State University, E-mail: alexeiartamonow@yandex.ru