
К ВОПРОСАМ О ПОНИМАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ, ОДНОРОДНОСТИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПРАВОВЫХ ОСНОВАНИЯХ СОСТАВЛЕНИЯ ОДНОГО ПРОТОКОЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

Русаленко Нина Валентиновна, начальник отдела антимонопольного контроля

Управление Федеральной антимонопольной службы по Воронежской области, пр. Революции, 21, Воронеж, Россия, 394036; e-mail: to36-rusalenko@fas.gov.ru

Предмет: в статье исследуются подходы к пониманию государственного контроля, однородности правонарушений, административному наказанию за их совершение и пути их решения. *Цель:* выявление проблемных аспектов при определении однородных правонарушений, при привлечении лица за их совершение к административной ответственности. *Дизайн исследования:* изучение актуальной нормативно-правовой базы, судебной практики в области исследуемого вопроса с целью разработки рекомендаций по определению однородных правонарушений, а также возможности составления одного протокола об административном правонарушении за их совершение на примере практики Управления Федеральной антимонопольной службы по Воронежской области (далее – Управление). *Результаты:* рассмотрены и предложены рекомендации внесения изменений в ряд федеральных законов, постановление Правительства Российской Федерации. Внедрение данных рекомендаций позволит организовать эффективное регулирование деятельности Управлением по исполнению своей государственной функции.

Ключевые слова: однородные правонарушения, государственный контроль (надзор), Управление Федеральной антимонопольной службы.

DOI: 10.17308/meps/2078-9017/2023/4/131-139

Введение

Административная реформа, которая проводилась в Российской Федерации с 2006 по 2010 год, принесла определенные результаты.

Так, все изменения, произошедшие за последние годы в различных сферах жизни нашего общества, в полной мере затронули и содержание административно-правового регулирования. Указанное также коснулось и сферы реализации контрольно-надзорных полномочий органов исполнительной власти. Современное государственное управление ставит в приоритет соблюдение прав и свобод человека и гражданина на всех этапах своей деятельности. В связи с этим особую значимость в административно-правовом регулировании приобретает принцип взаимной ответственности личности и государства, механизм обеспечения прав, гарантий субъектов, в отношении которых реализуются контрольно-надзорные полномочия государственных органов.

Методы и результаты исследования

В связи с принятием Постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» у государственных органов, в том числе антимонопольных, а также судов, возник ряд вопросов, связанных с понятием государственного контроля (надзора) (далее – Постановление)¹.

При этом единое мнение по данному вопросу в настоящее время отсутствует.

Так, в определении Верховного суда РФ от 02.08.2019 № 307-ЭС19-12049 по делу № А56-154322/2018 сделан вывод, что понятие «государственный контроль (надзор)» следует рассматривать в широком смысле, не ограничивая его только рамками действия Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – ФЗ № 294), иное означало бы нарушение одного из основополагающих принципов равенства всех перед законом (статья 1.4 КоАП РФ)².

Аналогичный вывод сделан Пятым арбитражным апелляционным судом в постановлении по делу № А51-19328/2022.

Арбитражным судом Центрального округа по делу № А62-2627/2022 высказана противоположная позиция, о том что возбуждение и рассмотрение дела по статье 9.21 КоАП РФ по результатам рассмотрения обращения не относится к мероприятиям по контролю, в смысле, придаваемом Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 248) и ФЗ № 294. Аналогичные выводы содержатся в постановлении Шестого арбитражного апелляционного суда по делу № 06АП-5022/2022³.

¹ Постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

² Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» /ИПС «КонсультантПлюс».

В статье 1 ФЗ № 248 содержится понятие «государственный контроль (надзор)», которое включает в себя: «деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов...»⁴.

При этом аналогичное определение содержится в диссертации Маштакова Е.А.: «государственный контроль, обладая определенными признаками, рассматривается как особая функция государства, выражающаяся в деятельности государственных органов, направленной на получение и анализ информации о процессах и явлениях, происходящих в обществе, на установление нарушений и отклонений от нормативных и индивидуальных предписаний, а также выдвижение требований об устранении выявленных нарушений в целях охраны прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя, обеспечения режима законности»⁵.

С учетом этого полагаем, что начиная с момента рассмотрения обращения Управление осуществляет государственный контроль (надзор).

После принятия Постановления произошел ряд изменений и в других нормативно-правовых актах. Так, 26.03.2022 года статья 4.4 КоАП РФ была дополнена частью 5. Указанная часть гласит: если при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия в ходе осуществления государственного контроля (надзора) выявлены два и более административных правонарушения, ответственность за которые предусмотрена одной и той же статьей (частью статьи) раздела II КоАП РФ, совершившему их лицу назначается административное наказание как за совершение одного административного правонарушения⁶.

В 2022 году Управление при рассмотрении обращения председателя садоводческого некоммерческого товарищества (далее – СНТ) установило нарушение сетевой организацией сроков направления уведомлений о предоставлении недостающих сведений и документов, оферт договоров об осуществлении технологического присоединения, технических условий, счетов на оплату, а также выполнения мероприятий по подключению к электрическим сетям по пяти объектам, принадлежащим разным гражданам.

Соответственно возник вопрос о том, сколько дел об административных правонарушениях необходимо возбудить пять или одно? Однозначного ответа в правоприменительной практике на сегодняшний день нет.

Первая точка зрения заключается в следующем. В соответствии с частью 1 статьи 4.4 КоАП РФ при совершении лицом двух и более админи-

⁴ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» /ИПС «КонсультантПлюс».

⁵ Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2005. Доступно: <https://www.dissercat.com/content/teoretiko-pravovye-voprosy-gosudarstvennogo-kontrolya-v-rossiiskoi-federatsii>.

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ /ИПС «КонсультантПлюс».

стративных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение.

Согласно частям 1 и 2 статьи 28.2 КоАП РФ о совершении административного правонарушения составляется протокол, в котором указываются в обязательном порядке место, время совершения и событие административного правонарушения.

Исходя из буквального прочтения процитированных норм КоАП РФ, должностному лицу необходимо составлять по каждому установленному факту протокол об административном правонарушении отдельно, т.е. в данном случае нельзя применять часть 5 статьи 4.4 КоАП РФ.

С учетом этого пять неоднородных административных правонарушений (несвоевременное направление гражданину уведомления о предоставлении недостающих сведений и документов, оферты договора об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям, нарушение права граждан на своевременное подключение их объектов к электрическим сетям сетевой организации) неправомерно объединять в один протокол и впоследствии в одно постановление по делу об административном правонарушении, по которому назначается одно административное наказание.

Кроме того, указанный вывод подкрепляется выводами Арбитражного суда Центрального округа по делу № А62-2627/2022 и Шестого арбитражного апелляционного суда в постановлении по делу № 06АП-5022/2022⁷ о том, что возбуждение дела по статье 9.21 КоАП РФ не относится к мероприятиям по контролю, в смысле, придаваемом ФЗ № 248 и ФЗ № 294. Также данную позицию поддерживает прокуратура Воронежской области⁸.

Вторая точка зрения базируется на широком понимании «государственный контроль», части 5 статьи 4.4 КоАП РФ.

Объективную сторону состава правонарушения по статье 9.21 КоАП РФ составляет нарушение Правил.

В данном случае выявленные нарушения пунктов 3, 6, 7, абзаца 1 пункта 105, подпункта «б» пункта 16, пункта 16(1) Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям, утверждёнными Постановлением Правительства РФ от 27.12.2004 № 861 (далее – Правила) являются однородными и образуют состав административного правонарушения по статье 9.21 КоАП РФ.

Однородными считаются правонарушения, ответственность за совершение которых предусмотрена одной статьей Особенной части КоАП РФ (аб-

⁷ Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда по делу № 06АП-5022/2022.

⁸ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 06.12.2022 по делу № А62-2627/2022.

зац 2 пункта 19.1 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»⁹).

Следовательно, неоднократное совершение правонарушений по одной и той же части и статье КоАП РФ свидетельствует о совершении однородных правонарушений, поскольку деяния правонарушителя в данном случае направлены на единый родовой объект посягательства.

С учетом этого нарушения сроков направления уведомлений о предоставлении недостающих сведений и документов, оферт договоров об осуществлении технологического присоединения, технических условий, счетов на оплату, а также выполнения мероприятий по подключению объектов к электрическим сетям – это эпизоды, которые образуют объективную сторону состава правонарушения по статье 9.21 КоАП РФ.

Таким образом, нарушения Правил, выявленные в рамках проверки одного обращения одним контролирующим органом в отношении одного и того же лица, образуют состав одного правонарушения, предусмотренного статьей 9.21 КоАП РФ.

Искусственное разделение совершенного сетевой организацией административного правонарушения на эпизоды и вынесение по каждому из них отдельного решения о привлечении к административной ответственности свидетельствует о нарушении пункта 7 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ и противоречит принципу однократности наказания, закрепленному в части 5 статьи 4.1 КоАП РФ¹⁰. Указанный вывод подтверждается решением арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу № А56-12454/2022.

Одновременно с этим составление по результатам одной проведенной проверки одного протокола о нескольких незаконных действиях (фактах бездействия), каждое из которых образует самостоятельный состав административного правонарушения, само по себе не является существенным нарушением при производстве по делу об административном правонарушении¹¹.

Заключение

Подводя итог вышеизложенному, полагаем, что необходимо привести к единообразию понимания терминов государственный контроль (надзор), контрольно-надзорных мероприятий в ФЗ № 248, ФЗ № 294 и Постановлении, а также расширить перечень контрольно-надзорных мероприятий.

⁹ Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» /ИПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Решение арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу № А56-12454/2022/ИПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» /ИПС «КонсультантПлюс».

Устранение указанных пробелов обеспечит эффективное регулирование правоотношений между государственными органами и правонарушителями, возникающих при реализации первым своих полномочий.

Кроме того, изложенное позволит государственным органам, в том числе и антимонопольному, точно определять количество протоколов об административных правонарушениях, которые должны быть составлены при установлении в действиях (бездействии) лица признаков административного правонарушения, а также предотвратить создание разрозненной практики территориальными органами ФАС России и судами.

Список источников

1. Веревкин С.В. Проблемные вопросы при квалификации правонарушения по части 2 статьи 9.21 КОАП РФ // *Конкуренция и монополия: сборник материалов IV Всероссийской научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, научно-педагогических работников и специалистов в области антимонопольного регулирования*, Кемерово, 20–21 октября 2021 года / Под общей редакцией Н.В. Кудреватых, В.Г. Михайлова. Кемерово, Кузбасский государственный технический университет имени Т.Ф. Горбачева, 2021, с. 21-25.
2. Виниченко Ю.В. Незаконный гражданский оборот: проблемы понимания в контексте предупреждения преступности (постановка вопроса) / Ю.В. Виниченко, Н.П. Асланян, Т.М. Судакова // *Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права*, 2015, т. 9, no. 4, с. 661-673.
3. Грецкая А.С. Законодательство об административной ответственности в сфере незаконного оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции // *Вестник Евразийской академии административных наук*, 2015, no. 1(30), с. 84-101.
4. Зеленов М.Ф. Организационно-правовые факторы, способствующие проявлению коррупции в системе исполнительной власти // *Административное право и процесс*, 2012, no. 3, с. 39-44.
5. Кудинов В.В., Мананников Д.Ю. *Административные наказания: система, содержание и пути правового развития*. Лесниково, издательство Курганская государственная сельскохозяйственная академия им. Т.С. Мальцева (Лесниково), 2019. 292 с.
6. Новиков А.В. Судебное поручение в производстве по делам об административных правонарушениях: предусмотрено ли оно или нет? // *Вестник Воронежского государственного университета*. Серия: Право, 2014, no. 3(18), с. 148-160.
7. Победоносцева Е.Н. К вопросу об административной ответственности за совершение нескольких административных правонарушений в Российской Федерации (из практики прокурорского надзора) // *Административное право и процесс*, 2016, no. 10, с. 49-51.
8. Рудых А.С. Обеспечение реализации правил благоустройства территории муниципального образования / А.С. Рудых, Н.В. Васильева // *Актуальные вопросы устойчивого развития государства, общества и экономики: сборник научных статей Всероссийской научно-практической конференции*, Курск, 02–03 ноября 2022 года. Курск, Курская академия государственной и муниципальной службы, 2022, с. 348-353.
9. Садовская Т.Д. К вопросу о государственном региональном контроле (надзоре) // *Право и практика*, 2012, no. 1, с. 64-67.
10. Ткаченко М.В. Госконтроль как функция руководства со стороны ответственности // *Общество и право*, 2010, no. 1(28), с. 82-87.
11. Черевко В.В. Проблемы определения формы вины при рассмотрении дел, связанных с нарушением таможенных правил / В.В. Черевко, Т.В. Кувырченко // *Вестник Московского гуманитарно-экономического института*, 2019, no. 2, с. 128-132.
12. Шавырин В.В. Актуальные про-

блемы назначения административного наказания в рамках осуществления полномочий по государственному финансовому контролю // *Кубанское агентство*

судебной информации PRO-SUD-123.RU: Юридический сетевой электронный научный журнал, 2022, no. 1(13), с. 103-111.

ON THE QUESTION OF UNDERSTANDING STATE CONTROL, SINGLE OFFENSES, LEGAL GROUNDS FOR DRAWING ONE PROTOCOL ON ADMINISTRATIVE OFFENSES

Rusalenko Nina Valentinovna, Head of the Antimonopoly Control Department

Department of the Federal Antimonopoly Service for the Voronezh Region, Revolution av., 21, Voronezh, Russia, 394036; e-mail: to36-rusalenko@fas.gov.ru

Importance: the article explores approaches to understanding state control, homogeneity of offenses, administrative punishment for their commission and ways to solve them. *Purpose:* identification of problematic aspects in determining homogeneous offenses, when bringing a person to administrative responsibility for their commission. *Research design:* study of the current regulatory framework, judicial practice in the field of the issue under study in order to develop recommendations for the definition of homogeneous offenses, as well as the possibility of drawing up one protocol on an administrative offense for their commission on the example of the practice of the Office of the Federal Antimonopoly Service in the Voronezh Region (hereinafter – Control). *Results:* considered and proposed recommendations for amending a number of federal laws, a decree of the Government of the Russian Federation. The implementation of these recommendations will make it possible to organize effective regulation of the activities of the Office in the performance of its state function.

Keywords: homogeneous offenses, state control (supervision), Office of the Federal Antimonopoly Service.

References

1. Verevkin S.V. Problemnye voprosy pri kvalifikacii pravonarushenija po chasti 2 stat'i 9.21 KOAP RF. *Konkurencija i monopolija: Sbornik materialov IV Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii studentov, magistrantov, aspirantov, nauchno-pedagogičeskijh rabotnikov i specialistov v oblasti antimonopol'nogo regulirovanija*, Kemerovo, 20–21 oktjabrja 2021 goda / Pod obshhej redakciej N.V. Kudrevatyh, V.G. Mihajlova. Kemerovo, Kuzbasskij gosudarstvennyj tehničeskij universitet imeni T.F. Gorbacheva, 2021, pp. 21-25. (In Russ.)
2. Vinichenko Ju.V. Nezakonnyj grazhdanskij oborot: problemy ponimanija v kontekste preduprezhdenija prestupnosti (postanovka voprosa) / Ju.V. Vinichenko, N.P. Aslanjan, T.M. Sudakova. *Kriminologičeskij žurnal Bajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta jekonomiki i prava*, 2015, t. 9, no. 4, pp. 661-673. (In Russ.)
3. Greckaja A.S. Zakonodatel'stvo ob administrativnoj otvetstvennosti v sfere nezakonnogo oborota alkogol'noj i spirtosoderzhashhej produkcii / A.S. Greckaja. *Vestnik Evrazijskoj akademii administrativnyh nauk*, 2015, no. 1(30), pp. 84-101. (In Russ.)
4. Zelenov M.F. Organizacionno-pravovye

faktory, sposobstvujushhie projavleniju korrupcii v sisteme ispolnitel'noj vlasti. *Administrativnoe pravo i process*, 2012, no. 3, pp. 39-44. (In Russ.)

5. Kudinov V.V., Manannikov D.Ju. *Administrativnye nakazaniya: sistema, sodержanie i puti pravovogo razvitija*. Lesnikovo, izdatel'stvo Kurganskaja gosudarstvennaja sel'skohozjajstvennaja akademija im. T.S. Mal'ceva (Lesnikovo), 2019. 292 p. (In Russ.)

6. Novikov A.V. Sudebnoe poruchenie v proizvodstve po delam ob administrativnyh pravonarushenijah: predusmotreno li ono ili net? *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Pravo*, 2014, no. 3(18), pp. 148-160. (In Russ.)

7. Pobedonosceva E.N. K voprosu ob administrativnoj otvetstvennosti za sovershenie neskol'kih administrativnyh pravonarushenij v Rossijskoj Federacii (iz praktiki prokurorskogo nadzora). *Administrativnoe pravo i process*, 2016, no. 10, pp. 49-51. (In Russ.)

8. Rudyh A.S. Obespechenie realizacii pravil blagoustrojstva territorii municipal'nogo obrazovanija / A.S. Rudyh, N.V. Vasil'eva. *Aktual'nye voprosy ustojchivogo razvitija gosudarstva, obshhestva i*

jekonomiki: sbornik nauchnyh statej Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii, Kursk, 02-03 nojabrja 2022 goda. Kursk, Kurskaja akademija gosudarstvennoj i municipal'noj sluzhby, 2022, pp. 348-353. (In Russ.)

9. Sadovskaja T.D. K voprosu o gosudarstvennom regional'nom kontrole (nadzore). *Pravo i praktika*, 2012, no. 1, pp. 64-67. (In Russ.)

10. Tkachenko M.V. Goskontrol' kak funkcija rukovodstva so storony obshhestvennosti. *Obshhestvo i pravo*, 2010, no. 1(28), pp. 82-87. (In Russ.)

11. Cherevko V.V. Problemy opredelenija formy viny pri rassmotrenii del, svjazannyh s narusheniem tamozhennyh pravil / V.V. Cherevko, T.V. Kuvyrchenkova. *Vestnik Moskovskogo gumanitarno-jekonomicheskogo instituta*, 2019, no. 2, pp. 128-132. (In Russ.)

12. Shavyrin V.V. Aktual'nye problemy naznachenija administrativnogo nakazaniya v ramkah osushhestvlenija polnomochij po gosudarstvennomu finansovomu kontrolju. *Kubanskoe agentstvo sudebnoj informacii PRO-SUD-123.RU: Juridicheskij setevoj jelektronnyj nauchnyj zhurnal*, 2022, no. 1(13), pp. 103-111. (In Russ.)