

DOI: 10.18572/2072-4314-2023-4-13-17

Соблюдение муниципальными субъектами требований транспортной безопасности: мониторинг правоприменения (ч. 2)*

Васильева Анна Федотовна,

доцент кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета,
кандидат юридических наук,
a.vasilyeva@spbu.ru

Гриценко Елена Владимировна,

профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета,
доктор юридических наук,
e.gritsenko@spbu.ru

Являющиеся юридическими лицами органы местного самоуправления, МУП как субъекты транспортной инфраструктуры при нарушении обязательных требований в области транспортной безопасности привлекаются к административной ответственности. Доказательствами нарушений, как правило, являются материалы ведомственного контроля (надзора) или прокурорского надзора. В статье предлагаются результаты мониторинга судебной практики по третьей из выделенных в первой части статьи (см. предыдущий номер журнала) категории дел — делам, связанным с привлечением муниципальных субъектов и их должностных лиц к административной ответственности за нарушения обязательных требований в области транспортной безопасности, раскрываются проблемы квалификации выявленных нарушений по статьям Особенной части КоАП РФ, допустимости применения малозначительности, а также освобождения от ответственности в связи с недостаточностью финансирования.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, муниципальные субъекты транспортной инфраструктуры, транспортная безопасность, конкуренция составов административных правонарушений, малозначительность деяния, освобождение от административной ответственности.

3. Административная ответственность ОМСУ (должностных лиц), МУП в области транспортной безопасности (третья категория дел)

Результаты государственного контроля (надзора) могут служить основаниями для привлечения к административной ответственности. Следовательно, качество государственного контроля (надзора) влияет на законность привлечения к административной ответственности. В рамках производства по делу об административном правонарушении полученные в ходе контрольных (надзорных) мероприятий материалы являются доказательствами, подлежащими оценке на соответствие требованиям относимости, допустимости и достаточности. Запрещено использование доказательств, полученных с нарушением закона, в том числе законодательства о порядке осуществления государственного и муниципального контроля (ч. 3 ст. 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ))¹.

В ходе мониторинга правоприменения было проанализировано 78 судебных дел, связанных с привлечением муниципальных субъектов — ОМСУ (должностных лиц), МУП (должностных лиц) — к административной ответственности за несоблюдение транспортной безопасности, из них 31 дело по ч. 2 ст. 11.15.1 КоАП РФ за *повторное неисполнение требований* по обеспечению транспортной безопасности² и семь дел по ч. 3 ст. 11.15.1

КоАП РФ за *умышленное неисполнение требований* по обеспечению транспортной безопасности³. Еще 38 дел

ля 2019 г. № 5-121/2019 ; постановления Бугурусланского районного суда (Оренбургская область) от 15 мая 2020 г. № 5[1]-94/2020, от 6 августа 2019 г. № 5[1]-168/2019 ; постановление Октябрьского районного суда г. Орска от 10 января 2019 г. № 5-2/2019 ; постановление Новотроицкого городского суда Оренбургской области от 9 июля 2019 г. № 5-85/2019 ; постановление Ленинского районного суда Ульяновска Ульяновской области от 23 августа 2019 г. № 5-285/2019 ; постановление Березниковского городского суда (Пермский край) от 27 мая 2019 г. № 5-219 /2019 ; постановление Котельничского районного суда (Кировская область) от 18 февраля 2019 г. № 5-2/5/2019 ; решение Приволжского районного суда г. Казани от 28 июля 2020 г. № 2А-2330/2020 ; решение Нерюнгринского городского суда Республики Саха (Якутия) от 9 августа 2019 г. № 2А-1178/2019 ; решения Малгобекского городского суда (Республика Ингушетия) от 29 апреля 2019 г. № 2А-383/2019, от 2 августа 2019 г. № 2А-899/2019 ; решение Иссинского районного суда г. Пенза от 13 мая 2020 г. № 2А-55/2020 ; решение Никольского районного суда Пензенской области от 19 июля 2019 г. № 2А-301/2019 ; решение Олекминский районного суда (Республика Саха (Якутия)) от 8 июля 2020 г. № 2-202/2020 ; решение Усть-Янского районного суда (Республика Саха (Якутия)) от 4 февраля 2020 г. № 2А-11/2020 ; решения Сунтарского районного суда (Республика Саха (Якутия)) от 13 июля 2020 г. № 2А-88/2020, от 13 июля 2020 г. № 2А-89/2020 ; решение Верхнеколымского районного суда (Республика Саха (Якутия)) от 5 сентября 2019 г. № 2КА-284/2019 ; постановления Балаковского районного суда Саратовской области от 29 января 2019 г. № 5-1/2019, от 15 июля 2019 г. по делу № 5—1-81/2019 ; постановление Кировского районного суда г. Саратова от 24 апреля 2020 г. № 5—30/2020 ; решение Шатурского городского суда Московской области от 10 марта 2021 г. № 9-133/2020-М-267/2020 ; решение Гусь-Хрустального городского суда Владимирской области от 24 июля 2020 г. № 2А-1062/2020. URL: <https://sudact.ru/>

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.08.2023) // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Центрального районного суда г. Сочи от 14 февра-

³ Постановление Олонекского районного суда Республики Карелия от 27 августа 2019 г. № 5-82/2019 ; решение Верховного суда Республики Карелия от 25 марта 2020 г. № 12-40/2020 ; постановление Корткеросского районного суда Республики Коми от 4 июня 2019 г.

* Часть 1 опубликована в № 3 журнала «Муниципальное имущество: экономика, право, управление» за 2023 г.

были связаны с пересмотром постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных в отношении указанных выше муниципальных субъектов⁴. Отдельно следует отметить такую категорию дел, как дела об обжаловании должностными лицами контрольного (надзорного) органа постановлений о прекращении в отношении ОМСУ, МУП (должностных лиц) производства по делу об административном правонарушении (два дела)⁵.

Анализ судебных дел позволил выявить наиболее распространенные в практике **нарушения требований транспортной безопасности**, допускаемые ОМСУ, МУП и должностными лицами указанных муниципальных субъектов:

— *неоснащение* эксплуатируемых транспортных средств техническими средствами обеспечения транспортной безопасности, обеспечивающими *видеообна- ружение* объектов видеонаблюдения⁶;

— *непроведение обязательной сертификации* техни- ческих средств обеспечения транспортной безопасности

№ 5-82/2019 ; постановление Прилузского районного суда Рес- публики Коми от 22 июля 2019 г. № 5-157/2019 ; постановление Печорского городского суда Республики Коми от 7 апреля 2020 г. № 5-171/2020 ; постановление Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 21 июня 2019 г. № 5-1360/2019. URL: [https:// sudact.ru/](https://sudact.ru/)

⁴ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 28 мая 2019 г. № 12-725/2019 ; решение Северодвинского городского суда (Архангельская область) от 16 сентября 2019 г. № 5-375/2019 ; решение Архангельского областного суда от 21 ноября 2019 г. № 7П-501/2019; решение Арбитражного суда Архангельской обла- сти от 28 мая 2019 г. № А05-4255/2019 ; решение Верх-Исетского районного суда г. Екатеринбурга от 21 ноября 2019 г. № 5-628/2019; решения Арбитражного суда Свердловской области от 4 июня 2019 г. № А60-13852/2019, от 26 марта 2021 г. № А60-56904/2020, от 17 декабря 2019 г. № А60-56328/2019, от 17 февраля 2020 г. № А60-67167/2019, от 15 января 2020 г. № А60-57712/2019, от 26 июня 2019 г. № А60-14179/2019, от 28 августа 2019 г. № А60-31207/2019; решения Кумертауского городского суда (Республика Башкортостан) от 21 июня 2019 г. № 12-80/2019, от 22 апреля 2020 г. № 12-30/2020 ; решение Белокатайского межрайонного суда Республики Башкортостан от 17 февраля 2020 г. № 12-9/2019 ; решение Октябрьского районного суда г. Уфы от 27 мая 2019 г. № 5-274/2019; решение Арбитражного суда Республики Башкортостан 22.02.2019 № А07-22478/18 ; реше- ния Арбитражного суда Хабаровского края от 28 января 2019 г. № А73-20482/2018, от 10 сентября 2020 г. № А73-21200/2019, от 6 мая 2019 г. № А73-22347/2018, от 24 апреля 2019 г. № А73-22347/ 2018 ; решение Островского районного суда (Костромская область) от 22 февраля 2019 г. № 2-434/2018 ; решение Советского районного суда г. Липецка от 15 января 2019 г. № 2-233/2019; решения Арбитраж- ного суда Кировской области от 29 апреля 2019 г. № А28-5870/2019, от 1 июня 2020 г. № А28-170/2020 ; решения Пермского краевого суда от 11 июля 2019 г. № 7-1384/2019 (12-634/2019), от 24 сентября 2019 г. № 12-845/2019, от 27 июня 2019 г. № 7-1237/2019 / 21-691/ 2019 ; постановление Шестого кассационного суда общей юрис- дикции от 2 апреля 2020 г. № 16-1203/2020 ; решение Арбитраж- ного суда Республики Татарстан от 22 января 2019 г. № А65-28137/ 2018 ; постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 14 февраля 2019 г. № А58-8469/2018 ; решение Карасукско- го районного суда Новосибирской области от 6 сентября 2021 г. № 12-67/2021 ; решение Арбитражного суда Красноярского края от 1 апреля 2019 г. № А33-1709/2019 ; решение Грязовецкого рай- онного суда (Вологодская область) от 14 января 2020 г. № 12-354/ 2019 ; решение Арбитражного суда Вологодской области от 7 апреля 2021 г. № А13-580/2021; решение Арбитражного суда Вологодской области от 4 августа 2020 г. № А13-5136/2020 ; постановление Че- тырнадцатого арбитражного апелляционного суда (г. Вологда) от 15 июня 2021 г. № А13-579/2021. URL: <https://sudact.ru/>

⁵ Решение Краснодарского краевого суда от 18 апреля 2019 г. № 12-1159/2019 ; решение Саратовского областного суда от 26 июля 2019 г. № 12-119/2019. URL: <https://sudact.ru/>

⁶ Постановления Ленинского районного суда г. Ульяновска Ульяно- вской области от 30 января 2019 г. № 5-10/2019, от 23 августа 2019 г. № 5-285/2019 ; постановление Кировского районного суда г. Сарато- ва от 24 апреля 2020 г. № 5-30/2020. URL: <https://sudact.ru/>

(предназначенных для использования на объектах транс- портной инфраструктуры и транспортных средствах в целях обеспечения транспортной безопасности)⁷;

— *необеспечение аттестации лица* в соответствии со ст. 12.1 Закона № 16-ФЗ о транспортной безопас- ности⁸ с целью допуска к работе на должность, непо- средственно связанную с обеспечением транспортной безопасности⁹;

— *непроведение проверки сил обеспечения транс- портной безопасности* транспортных средств в целях вы- явления оснований, предусмотренных ч. 1 ст. 10 Закона № 16-ФЗ о транспортной безопасности, исключающих допуск к работам, непосредственно связанным с обе- спечением транспортной безопасности транспортных средств¹⁰.

Проведенный анализ судебных дел позволил выявить следующие проблемы правоприменения.

1. Ошибки в квалификации деяния, нарушающего транспортную безопасность

а) «Конкуренция» составов по объекту и объективной стороне: ч. 10 ст. 19.5 с ч. 2 ст. 11.15.1 КоАП РФ.

Пример: Должностное лицо контрольного (надзор- ного) органа вынесло МУП предписание об устранении нарушений по необеспечению транспортной безопасно- сти (отсутствие оснащения ТС техническими средствами видеонаблюдения), также МУП в связи с выявленными нарушениями было привлечено к административной от- ветственности по ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ. Впоследствии в результате проведения внеплановой документарной проверки по контролю исполнения предписания было установлено, что МУП не устранило ранее выявленные и отраженные в предписании нарушения транспортной безопасности. Это послужило основанием для составле- ния протокола об административном правонарушении. При этом в протоколе были изложены фактические обстоятельства дела, отражающие невыполнение в установленный срок законного предписания контроль- но-надзорного органа (ч. 10 ст. 19.5 КоАП РФ). Однако деяние МУП было квалифицировано как повторное не- исполнение требований по обеспечению транспортной безопасности по ч. 2 ст. 11.15.1 КоАП РФ. В результате суд пришел к выводу, что данная в протоколе квалифи- кация основана на неверном толковании закона, не соот- ветствует установленным фактическим обстоятельствам дела, «протокол об административном правонарушении противоречит требованиям ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, про- изводство по делу об административном правонаруше- нии подлежит прекращению по п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП

⁷ Постановление Центрального районного суда г. Сочи от 14 фев- рая 2019 г. № 5-121/2019 ; решение Гусь-Хрустального городского суда Владимирской области от 24 июля 2020 г. № 2А-1062/2020. URL: <https://sudact.ru/>

⁸ Федеральный закон «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Постановления Бугурусланского районного суда (Оренбургская область) от 15 мая 2020 г. № 5[1]-94/2020, от 6 августа 2019 г. № 5[1]-168/2019 ; постановление Октябрьского районного суда г. Орска от 10 января 2019 г. № 5-2/2019 ; постановление Ново- троичского городского суда Оренбургской области от 9 июля 2019 г. № 5-85/2019 ; постановление Котельничского районно- го суда (Кировская область) от 18 февраля 2019 г. № 5-2/5/2019. URL: <https://sudact.ru/>

¹⁰ Постановления Балаковского районного суда Саратовской обла- сти от 9 января 2019 г. № 5-1/2019, от 15 июля 2019 г. № 5-1-81/2019. URL: <https://sudact.ru/>

РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения»¹¹.

б) «Конкуренция» составов по форме вины: ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ и ч. 3 ст. 11.15.1 КоАП РФ. Проблема вины юридического лица относится к классическим проблемам современного КоАП РФ. Первоначальный подход законодателя, согласно которому не выделялись формы вины юридического лица, закреплен в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ: юридическое лицо признается виновным, если оно не предприняло, несмотря на имеющуюся у него возможность, всех зависящих от него мер по соблюдению правил и норм, за нарушение которых федеральным КоАП или региональными законами предусмотрена административная ответственность. Однако в Особенной части КоАП РФ законодатель отошел от данного подхода, осуществив дифференциацию ряда составов административных правонарушений по форме вины юридического лица. Так, неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности либо неисполнение требований по соблюдению транспортной безопасности, совершенные по *неосторожности*, образуют состав по ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ с санкцией для юридических лиц в виде административного штрафа от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей, а реализация той же самой объективной стороны в *умышленной форме* образует состав по ч. 3 ст. 11.15.1 КоАП РФ с санкцией в виде административного штрафа от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей с конфискацией орудия совершения или предметов административного правонарушения или без таковой либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток¹². В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 14 апреля 2020 г. № 17-П¹³, такой подход законодателя не противоречит Конституции РФ, при этом «...умышленный характер вины юридического лица определяется через умышленный характер действий (бездействия) должностных лиц (работников) юридического лица, ответственных за исполнение требований по обеспечению транспортной безопасности. Вывод о форме вины юридического лица должен быть надлежащим образом мотивирован в постановлении по делу об административном правонарушении». Анализ правоприменительной практики как до, так и после принятия Постановления

Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2020 г. № 17-П показывает, что правоприменитель испытывает сложности при обосновании формы вины юридического лица.

Примеры: Так, Северодвинский городской суд мотивирует умышленную форму вины администрации муниципального образования тем, что администрация ранее была привлечена к административной ответственности за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности по ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ, административный штраф был оплачен. Из этого факта суд приходит к выводу, что «Администрация муниципального образования осознает противоправный характер своего бездействия и сознательно допускает, либо относится безразлично к вредным последствиям неисполнения требований законодательства о транспортной безопасности»¹⁴. В другом судебном акте Олонецкого районного суда форма вины обосновывается высокой общественной опасностью совершенного деяния¹⁵. С учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации в случаях, когда умышленный характер действий (бездействия) должностных лиц (работников) юридического лица, ответственных за исполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, из обстоятельств дела не усматривается, и при этом имелась возможность для соблюдения соответствующих требований, но юридическим лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению, административная ответственность юридического лица может наступать только за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности по неосторожности. Таким образом, для констатации неосторожной формы вины юридического лица в совершении правонарушения по ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ достаточно установить обстоятельства, названные в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ¹⁶.

2) Освобождение от административной ответственности за деяние, связанное с нарушением требований транспортной безопасности, в связи с малозначительностью, ст. 2.9 КоАП РФ. Одним из распространенных аргументов ОМСУ, МУП при инициировании пересмотра постановления по делу об административном правонарушении является аргумент о малозначительном характере деяния согласно ст. 2.9 КоАП РФ. В соответствии с п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. При этом необходимо иметь в виду, что с учетом признаков объективной стороны некоторых деяний, они, согласно разъяснению Верховного Суда Российской Федерации, ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают

¹¹ Постановление Ленинского районного суда г. Ульяновска от 30 января 2019 г. № 5-10/2019. URL: <https://sudact.ru/>

¹² Другой пример дифференциации составов по субъективной стороне: нарушение установленных в области обеспечения транспортной безопасности правил и порядков, совершенное по неосторожности, образует состав по ч. 1 ст. 11.15.2 КоАП РФ с санкцией для юридических лиц в виде административного штрафа от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей. То же самое действие (бездействие), совершенное умышленно, образует состав по ч. 3 ст. 11.15.2 КоАП РФ с санкцией для юридических лиц в виде административного штрафа от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2020 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.1, части 1 статьи 2.2, части 3 статьи 11.15.1 и пункта 5 части 1 статьи 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 12.2 Федерального закона «О транспортной безопасности», подпунктов 36, 37, 39, 45 пункта 5 и подпунктов 1, 2, 8 пункта 7 требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта, в связи с жалобой акционерного общества «Пассажирский Порт Санкт-Петербург «Морской фасад»» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Решение Северодвинского городского суда Архангельской области от 16 сентября 2019 г. № 5-375/2019. URL: <https://sudact.ru/>

¹⁵ Постановление Олонецкого районного суда Республики Карелия от 7 августа 2019 г. № 5-73/2019. URL: <https://sudact.ru/>

¹⁶ Постановления Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11 июня 2021 г. № 14АП-3541/2021 № А13-580/2021, от 15 июня 2021 г. № 14АП-3550/2021. URL: <https://sudact.ru/>

охраняемые общественные отношения. К ним, в частности, относятся административные правонарушения, предусмотренные ст. 12.8, 12.26 КоАП РФ.

В судебной практике встречаются разные подходы к вопросу о возможности применения малозначительности за нарушения требований транспортной безопасности.

Примеры: Согласно первой позиции административные правонарушения, связанные с нарушением требований транспортной безопасности (ст. 11.15.1 КоАП РФ), вовсе не могут быть признаны малозначительными, поскольку «нарушение таких требований может создать угрозу причинения ущерба жизни, здоровью, имуществу граждан, а также имуществу государства, юридических лиц (...). Существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, а в пренебрежительном отношении заявителя к исполнению своих публично-правовых обязанностей»¹⁷. В соответствии с другим (противоположным) подходом «административный орган обязан не только установить формальное соответствие деяния тому или иному составу административного правонарушения, но и решить вопрос о его социальной опасности, а административным органом не представлены доказательства, свидетельствующие о причинении вреда интересам граждан, общества и государства допущенным предприятием административным правонарушением. В результате лицо было освобождено от административной ответственности на основании ст. 2.9 КоАП РФ»¹⁸. В соответствии с третьим подходом суд вовсе исключил применение малозначительности, поскольку состав административного правонарушения, связанный с нарушением требований транспортной безопасности, носит формальный характер, ответственность наступает вне зависимости от наступивших последствий¹⁹.

3) Исключение административной ответственности в связи с отсутствием финансовых средств? Проблемы применения ч. 4 ст. 24.5 КоАП РФ. В связи с отсутствием финансирования для исполнения требований транспортной безопасности, ОМСУ, МУП как субъекты транспортной инфраструктуры нередко ссылаются в обоснование своей позиции о необходимости прекращения дела на ч. 4 ст. 24.5 КоАП РФ. Сложность в применении данной нормы заключается в том, что для прекращения производства по делу недостаточно констатировать факт отсутствия финансовых средств, необходимо также установить, что муниципальный субъект в соответствии с предусмотренными законом бюджетными процедурами своевременно заявлял о выделении ему бюджетных средств на исполнение соответствующих обязательных требований. Следует отметить, что при установлении наличия (отсутствия) данного обстоятельства, исключающего производство по делу об административном правонарушении, суды уделяют внимание двум обстоятельствам: связано ли исполнение требований транспортной безопасности с расходами;

когда именно было направлено предложение о выделении бюджетных ассигнований. При этом наблюдается дефицит обоснования выводов суда о невозможности применения обстоятельства, исключающего производство по делу об административном правонарушении. *Пример:* Так, Северодвинский городской суд указывает, что «предложения о выделении бюджетных ассигнований для соблюдения требований действующего законодательства (...) направлены Администрацией только на июньскую сессию Совета депутатов»²⁰, не определяя при этом, когда должны были быть представлены данные предложения, чтобы выполнены условия ч. 4 ст. 24.5 КоАП РФ.

4. Особенности определения размера административного наказания

а) Учет отсутствия необходимого финансирования для исполнения требований транспортной безопасности. Недостаточность финансирования является распространенным доводом при обосновании неисполнения обязанностей по соблюдению требований транспортной безопасности, которое ОМСУ, МУП просят принять во внимание при назначении наказания за совершение правонарушений по ст. 11.15.1 КоАП РФ. *Примеры:* Суды обычно учитывают финансовое положение и назначают административный штраф с учетом положений ч. 3.2, 3.3 ст. 4.1 КоАП РФ²¹. При этом следует отметить в судебных актах отсутствие достаточного обоснования несоответствия административного наказания допущенному нарушению. Так, при определении наказания ниже низшего предела Северодвинский городской суд лишь констатирует, что он: «...усматривает основания для назначения наказания в виде административного штрафа в размере, менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей частью статьи»²².

б) Выбор между альтернативными санкциями. Часть 3 ст. 11.15.1 КоАП РФ предусматривает санкции для юридических лиц — от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей с конфискацией орудия совершения или предметов административного правонарушения или без таковой либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток. *Пример:* Выбирая между альтернативными санкциями, Северодвинский городской суд лишь цитирует правила назначения административного наказания (ч. 1 ст. 3.2, абз. 2 ч. 1 ст. 3.12, ст. 1.2, 3.1 КоАП РФ), не обосновывая свое усмотрение имеющимися фактическими обстоятельствами дела: в частности, суд указывает, что «...приходит к выводу о необходимости назначения административного наказания в виде административного штрафа. Оснований для назначения наказания в виде административного приостановления деятельности не имеется»²³.

Вывод

Мониторинг правоприменения еще раз подтверждает то обстоятельство, что результаты государственного

¹⁷ Постановление Арбитражного суда Хабаровского края от 28 января 2019 г. по делу № А73-20482/2018. Постановления Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11 июня 2021 г. № 14АП-3541/2021.

¹⁸ Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 22 февраля 2019 г. № А07-22478/18. URL: <https://sudact.ru/>

¹⁹ Решение Арбитражного суда Вологодской области от 7.04.2021 № А13-580/2021. URL: <https://sudact.ru/>

²⁰ Решение Северодвинского городского суда Архангельской области от 16 сентября 2019 г. № 5-375/2019. URL: <https://sudact.ru/>

²¹ Постановление Кировского районного суда г. Саратова от 24 апреля 2020 г. № 5-30/2020 ; постановление Балаковского районного суда Саратовской области от 15 июля 2019 г. № 5-1-81/2019. URL: <https://sudact.ru/>

²² Решение Северодвинского городского суда Архангельской области от 16 сентября 2019 г. № 5-375/2019.

²³ Решение Северодвинского городского суда Архангельской области от 16 сентября 2019 г. № 5-375/2019.

контроля (надзора) служат основаниями для привлечения лица к административной ответственности. При привлечении ОМСУ, МУП к ответственности за несоблюдение транспортной безопасности выявлен ряд проблем. Во-первых, проблема установления вины муниципального субъекта как юридического лица в случае дифференциации составов административных правонарушений в зависимости от формы вины (неосторожность — ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ или ч. 3 ст. 11.15.1 КоАП РФ — умысел). Правильная квалификация формы вины имеет существенное значение для последующего определения размера административного наказания (более сурового при умышленной форме вины). Во-вторых, обнаруживаются разные подходы судов при

решении вопроса о допустимости признания деяний, выразившихся в несоблюдении транспортной безопасности (ст. 11.15.1 КоАП РФ), малозначительными: от отрицания возможности квалификации таких деяний в качестве малозначительных до признания их таковыми. В-третьих, анализ практики выявил сложности с освобождением от ответственности в связи с отсутствием необходимого финансирования по ч. 4 ст. 24.5 КоАП РФ, поскольку применение такого основания обусловлено соблюдением процедур бюджетного процесса при принятии местного бюджета, чему как муниципальные субъекты, так и суды не уделяют необходимого внимания.

DOI: 10.18572/2072-4314-2023-4-17-21

Новые идеи к новому времени: три года Федеральному закону «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

Пахомов Алексей Викторович,
эксперт в сфере контрольно-надзорной деятельности,
руководитель проекта «Мунконтроль.РФ»
av-pahomov@mail.ru

В статье дается анализ направлений реформы контрольно-надзорной деятельности в России за последние три года, в том числе с учетом экстраординарного регулирования в этой сфере, введенного Правительством Российской Федерации на фоне санкционного давления на экономику страны. Анализируются законодательные изменения в сфере контроля и надзора и их влияние на конечные цели трансформации, связанные с изменением самой парадигмы контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, контрольно-надзорная деятельность, муниципальный контроль, система управления рисками, профилактика нарушения обязательных требований.

31 июля 2023 г. исполняется три года, как был подписан Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 248-ФЗ), ознаменовавший начало масштабной реформы контрольно-надзорной деятельности в стране. За этот период произошли серьезные перемены и в регулировании осуществления муниципального контроля. Существенным образом на контрольно-надзорную деятельность повлияли и впоследствии неоднократно вводимые Правительством России моратории на проведение проверок.

20 июля 2022 г. Президент РФ поручил обеспечить подготовку следующего этапа реформы контрольно-надзорной деятельности, предусмотрев, в частности, отмену контрольных (надзорных) мероприятий и проверок, проводимых в отношении субъектов предпринимательства, деятельность которых не относится к чрезвычайно высокой и высокой категориям риска причинения вреда, расширение применения риск-ориентированного подхода и внесение в законодательство Российской Федерации соответствующих изменений.

В текущих условиях три года реформы — значительный срок, по итогам которого можно провести взвешенный анализ некоторых итогов и наметить пути развития системы контроля и надзора в стране.

По мнению автора, любая реформа может быть успешной при реализации важного условия — все акторы изменений понимают идеологию преобразований, цели и конечные результаты реформы, разделяют ее смысл. В настоящей статье попробуем разобраться со смыслами проводящихся изменений, ключевыми направлениями преобразований.

Целью настоящей статьи не является глубокий и исчерпывающий анализ предварительных итогов реформы, но, по мнению автора, важно провести некий срез ключевых, системообразующих направлений реформы, дать оценку ее направленности, основных идей и смыслов.

Безусловно, главный вопрос существования любого института в рамках государства заключается в обосновании его существования, в тех задачах, которые этот институт решает для общества, его благополучия и процветания. Если кратко — зачем обществу контрольная (надзорная) деятельность?

¹ Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс».