

## К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ КОНТРОЛЬНОГО (НАДЗОРНОГО) МЕРОПРИЯТИЯ В КОНТЕКСТЕ ТОЛКОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ ЧАСТИ 5 СТАТЬИ 4.4 КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

© 2024

**П.И. Кононов**

Волго-Вятский институт (филиал) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

В статье рассмотрена проблема применения части 5 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях ввиду отсутствия законодательно закрепленного толкования понятия «контрольное (надзорное) мероприятие».

*Ключевые слова:* контрольное (надзорное) мероприятие, административное правонарушение, государственный контроль (надзор), толкование, подконтрольные лица.

Федеральным законом от 26 марта 2022 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>1</sup> статья 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup> (далее – КоАП РФ) была дополнена частью 5, установившей правило, в соответствии с которым если при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля выявлены два и более административных правонарушения, ответственность за которые предусмотрена одной и той же статьей (частью статьи) раздела II настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, совершившему их лицу назначается административное наказание как за совершение одного административного правонарушения. В ходе применения арбитражными судами указанной нормы КоАП РФ при рассмотрении отнесенных к их компетенции дел об административных правонарушениях возник вопрос: какое мероприятие следует квалифицировать в качестве контрольного (надзорного) и, соответственно, какие административные правонарушения следует считать выявленными в ходе проведения одного контрольного (надзорного) мероприятия? Существо данного вопроса сводится к тому, следует ли ограничить понимание контрольного (надзорного) мероприятия и его видов рамками Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ) или в качестве такого мероприятия необходимо рассматривать любое контрольное (надзорное) действие государственного органа,

**П.И. Кононов**

*Профессор кафедры гражданского и административного процесса  
Волго-Вятского института (филиала)  
Московского государственного  
юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук, профессор*

совершаемое в том числе в соответствии с положениями иных федеральных законов, регулирующих, например, налоговые, бюджетные, таможенные, банковские, полицейские, прокурорские правоотношения. От ответа на обозначенный вопрос зависит правильность применения части 5 статьи 4.4 КоАП РФ, а значит, и законность, и обоснованность назначения юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, совершившим два и более административных правонарушения, справедливого и соразмерного административного наказания. В целях конкретизации указанной проблемы сошлемся на обстоятельства рассмотренных арбитражными судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.7.13 КоАП РФ, объективная сторона

которых заключается в непредставлении или несвоевременном представлении в таможенный орган статистической формы учета перемещения товаров либо представлении статистической формы учета перемещения товаров, содержащей недостоверные сведения. Событие указанного административного правонарушения выявляется таможенным органом в ходе осуществления им текущего документарного контроля за своевременностью представления участниками таможенных правоотношений статистических форм учета перемещения товаров. При этом таможенный орган может одновременно выявить факт непредставления или несвоевременного представления одним и тем же лицом разных статистических форм. В таком случае данный орган квалифицирует каждый факт непредставления или несвоевременного представления отдельной статистической формы в качестве самостоятельного административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.7.13 КоАП РФ, и выносит по каждому из них отдельное постановление о назначении административного наказания, руководствуясь при этом общей нормой части 1 статьи 4.4 КоАП РФ, а не специальным правилом, предусмотренным частью 5 статьи 4.4 КоАП РФ. При оспаривании в арбитражных судах подобных постановлений таможенных органов возник вопрос о наличии в указанных случаях оснований для применения части 5 статьи 4.4 КоАП РФ и, соответственно, квалификации выявленных одновременно фактов совершения одним и тем же лицом правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.7.13 КоАП РФ, в качестве одного административного правонарушения и назначения указанному лицу одного административного наказания. При разрешении данного вопроса подходы арбитражных судов разделились. Одни суды полагают, что текущая контрольная деятельность таможенного органа за своевременностью представления статистических форм учета перемещения товаров не может квалифицироваться в качестве контрольного (надзорного) мероприятия, в связи с чем норма части 5 статьи 4.4 КоАП РФ в указанных случаях не подлежит применению<sup>3</sup>. Другая группа арбитражных судов занимает прямо противоположную позицию<sup>4</sup>.

Конечно, вопрос толкования и применения нормы части 5 статьи 4.4 КоАП РФ не ограничивается рамками приведенного из текущей судебной практики примера. Содержание этого вопроса гораздо шире и заключается в выработке принципиального подхода к пониманию

контрольного (надзорного) мероприятия, который может быть сведен к одному из двух возможных вариантов: 1) ограничение понятия контрольного (надзорного) мероприятия, его видов, оснований и порядка их проведения рамками раздела V Закона № 248-ФЗ; 2) расширение понятия контрольного (надзорного) мероприятия, его видов, оснований и порядка их проведения за счет включения в соответствующую нормативно-правовую базу помимо Закона № 248-ФЗ и иных федеральных законов, регулирующих специальные виды государственной контрольно-надзорной деятельности.

С нашей точки зрения, следует поддержать второй вариант решения рассматриваемого вопроса. В обоснование такого вывода приведем следующие аргументы.

Во-первых, из содержания нормы части 5 статьи 4.4 КоАП РФ прямо не следует, что под контрольным (надзорным) мероприятием законодатель понимает только то мероприятие, которое проводится по основаниям и в порядке, предусмотренным Законом № 248-ФЗ. В расширительном же толковании к контрольному (надзорному) мероприятию, по нашему мнению, может быть отнесено любое действие компетентного государственного органа, его должностного лица, направленное на установление соответствия поведения, деятельности, действий подконтрольных (поднадзорных) ему лиц нормативно установленным требованиям. Контрольные (надзорные) мероприятия могут проводиться в различных правовых формах, а не только в тех, которые предусмотрены Законом № 248-ФЗ. К таким формам можно, в частности, отнести налоговые, таможенные проверки, прокурорские проверки, рейды, проводимые должностными лицами полиции в общественных местах и местах осуществления розничной торговли.

Во-вторых, применение на практике понятия «контрольное (надзорное) мероприятие» в контексте нормы части 5 статьи 4.4 КоАП РФ в его ограничительном толковании повлечет нарушение предусмотренного частью 1 статьи 1.4 КоАП РФ принципа равенства перед законом лиц, привлекаемых к административной ответственности. По смыслу указанной нормы применение единых для всех правил назначения административных наказаний, предусмотренных в том числе статьей 4.4 КоАП РФ, не должно ставиться в зависимость от того, каким способом, посредством каких именно действий выявлены то или иное административное пра-

вонарушение или несколько однородных административных правонарушений. Такой подход применительно к толкованию статьи 4.1.1 КоАП РФ, правила которой также завязаны на выявление административного правонарушения в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, уже неоднократно демонстрировался в судебной практике<sup>5</sup>.

#### *Библиографический список*

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
2. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.
3. Федеральный закон от 26.03.2022 № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 13. Ст. 1959.

4. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 апреля 2022 г. по делу № А32-33815/2021 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.06.2023).

5. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 июня 2022 г. по делу № А06-9934/2021 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.06.2023).

6. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 29 декабря 2022 г. по делу А33-19178/2022 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.06.2023).

7. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 10 апреля 2023 г. по делу № А80-325/2022 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.06.2023).

8. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 августа 2020 г. по делу № А56-100409/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.06.2023).

9. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 27 мая 2021 г. по делу № А19-13448/2020 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.06.2023).

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.03.2022 № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2022. № 13. Ст. 1959.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>3</sup> См., напр.: Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 апреля 2022 г. по делу № А32-33815/2021; Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 июня 2022 г. по делу № А06-9934/2021 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.06.2023).

<sup>4</sup> См., напр.: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 29 декабря 2022 г. по делу А33-19178/2022; Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 10 апреля 2023 г. по делу № А80-325/2022 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.06.2023).

<sup>5</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 августа 2020 г. по делу № А56-100409/2019; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 27 мая 2021 г. по делу № А19-13448/2020 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.06.2023).

#### **ON THE ISSUE OF THE CONCEPT OF A CONTROL (SUPERVISORY) MEASURE IN THE CONTEXT OF THE INTERPRETATION AND APPLICATION OF PART 5 OF ARTICLE 4.4 OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES OF THE RUSSIAN FEDERATION**

***P.I. Kononov***

*Professor of the Department of Civil and Administrative Procedure of the Volga-Vyatka Institute (branch)  
O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSLA), Doctor of Sciences (Law), Professor*

The article considers the problem of applying Part 5 of Article 4.4 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation, due to the lack of a legally fixed interpretation of the concept of «control (supervisory) event».

**Keywords:** control (supervisory) event, administrative offense, state control (supervision), interpretation, controlled persons.