Анализ правовой сущности представления, как формы реагирования органа государственного контроля или надзора

Рощин Денис Олегович к.м.н., в.н.с. ФГБУ "ЦНИИОИЗ" Минздрава России
E-mail: dr@mcran.org

В настоящей статье рассматривается одна из форм реагирования государства на выявляемые нарушения. Актуальность темы определяется всё более осознаваемой самим государством и обществом необходимости выработки конкретных процессуальных механизмов для приведения в правовое состояние.

Актом реагирования органа государственного контроля (надзора) при совершении лицом административного правонарушения, в соответствии со ст. 29.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП) [2], может быть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушению (далее – представление). Представление предусматривает установление и пресечение лицом, его получившим, причин и условий, предопределившее совершение нарушения закон.

Представление подлежит исполнению в 30-дневный срок, по результатам которого субъект его исполнения направляет во властный орган отчёт, по которому оценивается его исполнение. Неисполнение представления является административным правонарушением, предусмотренным ст. 19.5 КоАП РФ. Возможность проведения в рамках контроля исполнения представления проверки законодательством не предусмотрена, в связи с чем, рассмотрению подлежит отчёт.

Представления об устранений причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в соответствии со ст. 29.13 КоАП, вносится судьёй или должностным лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении. Представление вносится в отношении должностных лиц и организаций, содержит требования об устранении указанных причин и условий, в результате которых возникло административное правонарушение.

В течение месяца указанные лица рассматривают представление, принимают меры и сообщают судье или должностному лицу, его внесшему. Невыполнение в срок представления органа контроля (надзор) создаёт состав правонарушения, предусмотренного ст. 19.5 КоАП РФ. Непринятие мер по устранению причин и условий создаёт состав правонарушения, предусмотренного ст. 19.6 КоАП РФ, повторное нарушение в соответствии с частью 2 может предусматривать дисквалификацию должностного лица.

Между тем, практика выдачи представлений является достаточно скудной, первой из причин чего можно назвать, необязательность его выдачи. Так, автору работы, приходилось наблюдать повторяющуюся ситуацию, при которой наказание явилось единственной мерой реагирования на выявленное правонарушение. Рассматриваемые в судах дела, в которых орган составивший протокол, не является в соответствии с действующим законодательством стороной дела, в единичных случаях заканчивались дополнительной выдачей представления судьёй. Другой причиной является отсутствие механизма фактического контроля за его исполнением. Непредоставление отчёта формирует состав, предусмотренный 19.5 КоАП РФ, однако, выезд на

место и другие формы контроля, кроме анализа отчёта, не предусмотрены. Привлечение к ст. 19.6 КоАП РФ за непринятие мер возможно лишь в случае установления повторных нарушений в рамках иных мероприятий, причиной которых служат другие события (включение в ежегодный план проверок, поступление жалобы, содержащей сведения об угрозе причинения или причинении вреда жизни и здоровью и пр.).

Вероятно иной причиной редкого внесения представления органами государственного контроля (надзора) является, зачастую, отсутствие прямого упоминания о данном полномочии в своих положениях. Таким образом, вопрос законности внесенного представления, может явиться причиной судебного спора, что, при отсутствии сформировавшейся судебной практики должно вызывает опасения должностных лиц.

Круг лиц, уполномоченный вносить предписания, ограничен должностными лицами, рассматривающими дела об административных правонарушениях (руководители и заместители руководителей служб и их территориальных органов).

Пленум Высший Арбитражный суд Российской Федерации в своём постановлении от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» предписывает (п. 20.1) судам разделять внесенные представления на те из них, которые изданы в соответствии со ст. 29.13 КоАП РФ, и выданные административными органами (их должностными лицами), уполномоченными на осуществление законодательства.

Представление может быть внесено по итогам рассмотрения административного дела и не ограничивается лицом, в отношении которого возбуждено дело, а вносится всем лицам, чьё действие (бездействие) способствовали совершению правонарушения. Практикой Росздравнадзора является выдача представлений органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, по результатам рассмотрения должностными лицами дел в отношении юридических лиц, в случае описываемых предложением выше обстоятельств. В некоторых случаях, когда в соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ устанавливается, что возможность юридическом лицом для соблюдения правил и норм отсутствовала по вине органа исполнительной власти (т.е. отсутствует вина), представление органу исполнительной власти, допустившему нарушение, вносится не смотря на постановление об отсутствии состава административного правонарушения.

Роспотребнадзор раскрывает статистику выдачи представлений по отношению к количеству составленных протоколов в 2008 году [3]. Представления за год вносились лишь в 19 субъектах Российской Федерации, и лишь в 6 из них (Калужская область, Тверская область, Республика Ингушетия, Мурманская область, Карачаево-Черкесская Республика, Московская область) число случаев их выдачи превышало 2%. В Липецкой области составлено 5269 протоколов и внесено одно предписание и пр. Одновременно с этим приводится статистика, по которой в 75% случаев непредоставления сведений об исполнении представлений лица привлекались судами к ответственности по ст. 19.6 КоАП РФ.

Раскрывая тему внесения представлений невозможно не рассмотреть практику специального надзорного органа – прокуратуры. Прокурор или его заместитель в случае выявления нарушения законодательства вносит представление, что установлено п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре [4]. Ст. 24 раскрывает понятие представление прокурора, указывается на безотлагательность рассмотрения его лицом, получившем его, устанавливается срок в один месяц, для принятия конкретных мер, о чём необходимо сообщить в письменной форме прокурору. Одновременно с тем, что и в данном случае законодательством не в достаточной мере детализирован механизм внесения представления (его форма и пр.), необходимо отметить, что представление прокурора фактически является иным юридическим документом, порядок его

применения не распространяется на органы контроля (надзора).

Вероятно, что причинами редкого внесения представлений по результатам работы органов государственного контроля (надзора) являются правовая неурегулированность, необязательность его выдачи, отсутствие до настоящего времени выработанных внетриведомственных и судебных правоприменительных практик.

Источники.

1. Липунцова А.В. Развитие идей государственного контроля в отечественной и зарубежной правовой мысли. Вестник Тамбовского Университета им. Г.Р. Державина. Тамбов 2014, 5(133), 83-100 с.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2011 № 195-ФЗ. – Правовая система «Консультант-Плюс» [URL] www.consultant.ru (Дата обращения 05.05.2016).

3. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере благополучия человека от 21.04.2009 № 01/5288-9-32. – Правовая система «Консультант-Плюс» [URL] www.consultant.ru (Дата обращения 05.05.2016).

4. Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». – Правовая система «Консультант-Плюс» [URL] www.consultant.ru (Дата обращения 05.05.2016).