

БАНЧУК О.А.
*Руководитель проектов в сфере криминальной юстиции
Центра политико-правовых реформ (Украина), к.ю.н.*

Анализ Концепции проекта Закона «О контрольной и надзорной деятельности в Республике Казахстан»¹

Подготовленная Концепция проекта Закона «О контрольной и надзорной деятельности в Республике Казахстан» (далее – Концепция) имеет своей целью создать правовые предпосылки для системного правового регулирования надзора и контроля со стороны государственных органов. В ней четко идентифицируются следующие новации:

- необходимость принятия закона, который урегулирует всю контрольно-надзорную деятельность государства;
- расширение предмета регулирования закона на все виды внешнего (в отношениях с частными физическими и юридическими лицами) и внутреннего (в отношениях с иными государственными учреждениями) контроля (надзора);
- расширение понятия контроля на два вида деятельности государственной власти
- по выдаче разрешений и проведению проверок;
- внедрение системы управления рисками в деятельность инспекционных органов.

Нужно приветствовать идею о необходимости общего урегулирования контрольно-надзорной деятельности государства. Но предложенное в Концепции решение не будет иметь системного характера, поскольку за пределами этого нормативного акта останутся другие виды административной деятельности власти - предоставление услуг по заявлению частных лиц, реализация дискреционных полномочий по инициативе самого органа, наложение административных взысканий, пересмотр административных актов вышестоящим органом. Для всех перечисленных выше производств общими являются принципы, полномочия сторон и иных участников в деле, институты доказательств, сроков, расходов, документирования, слушаний, исполнения административных решений. Урегулирование указанных производств отдельными законами непременно приведет к нарушению принципа минимизации нормативного материала и отличиям в правовом положении частных лиц-участников производств. Более угрожающе это выглядит с учетом деятельности административных судов, которые будут пересматривать все административные решения, принятые в рамках разрозненных процедур. Тем более Резолюция Совета Европы (77)31 о защите лица от актов административных органов власти предусматривает общие принципы для всех видов процедур.

Поэтому инспекционная деятельность наряду с иными видами административных производств должны регулироваться единым Законом (Кодексом об административных процедурах).

¹ Настоящий анализ подготовлен Центром исследования правовой политики при финансовой поддержке Центра ОБСЕ в Астане. Мнения и взгляды, содержащиеся в заключении, не отражают точку зрения Центра ОБСЕ в Астане.

Предложенное объединение в одном законе внешнего и внутреннего контроля (надзора) нарушает принцип разграничения частной и публичной сферы, присущий для демократических обществ. В Европе отсутствует подобная форма правового регулирования деятельности органов государства. Внутренний контроль публичной администрации в силу своей разноплановости может осуществляться на основании комплекса нормативных актов - о правительстве, министерствах и центральных органах исполнительной власти, о статусе публичных служащих, о внутреннем финансовом контроле. Неотъемлемой составляющей внутреннего контроля является контроль эффективности органа или конкретного служащего, чего не может быть при проведении проверок частных лиц.

Реализация указанного предложения и попытка найти общие принципы контрольной деятельности государства может привести к негативным последствиям - снижению действенности внутреннего контроля или чрезвычайному усилению внешнего контроля.

Понимание контроля как деятельности по выдаче разрешений и проведению проверок размывает функции государства, поскольку предполагает, что любые действия государственной администрации направлены на контроль, хотя администрация исполняет два разных задания - предоставляет административные услуги физическим и юридическим лицам и проверяет деятельность лиц на соответствие требованиям закона. При обслуживании граждан и организаций (выдача разрешений, лицензий, документов, субсидий) присутствуют элементы контроля, но они только направлены на принятие обоснованного решения в интересах лиц.

Нужно в целом пересмотреть понятие контроль (надзор) , сохранившееся в неизменном виде с советского времени. В дореволюционной административно-правовой науке и нынешнем европейском законодательстве и практике административный контроль (надзор) понимается только как контроль граждан над администрацией с помощью административной юстиции, или как внутренний контроль самой публичной администрации. Считается, что в демократическом обществе государство не может контролировать граждан или надзирать за ними.

Такие полномочия были присущи советскому государству, поскольку произошло огосударствление всей экономики (« Мы ничего «частного» не признаем, все в сфере хозяйствования является публично-правовым » - из письма В. Ленина наркому юстиции Д. Курскому от 20.02.1922 г.), а граждане стали винтиками в государственной машине. В силу этих обстоятельств, начиная с 1918 года, создавались Коллегия государственного контроля, Центральная контрольная коллегия, Народный комиссариат государственного контроля и т. д., перед которыми ставилась задача осуществления всеобщего контроля. Социалистическая наука, законодательство и практика оставили в своем обороте понятие административный контроль (надзор) , но наполнили его иным содержанием – не контроль над администрацией, а контроль администрации. Аналогичная ситуация произошла и с термином административное правонарушение , которое в дореволюционной науке считалось противоправным действием администрации, а в советских законах его уже начали использовать как нарушение граждан в отношениях с административными органами.

В дальнейшем целесообразно отказаться от советского понимания контроля (надзора) и перенять соответствующий отечественный и зарубежный опыт. А нынешнюю контрольно-надзорную деятельность можно именовать инспекционной, проверочной и т. д.

Внедрение системы управления рисками имеет важное значение для улучшения отношений инспекционных органов и частных лиц. Это позволит ограничить количество проверок, определить конкретные основания для осуществления внеплановых проверок. Например, на Украине на протяжении 2008-2009 годов правительство установило критерии

определения степеней риска от хозяйственной деятельности, которые обуславливают периодичность проведения плановых мероприятий. В течение указанного времени уже установлены критерии степеней риска в более чем 30 сферах - пожарная безопасность, охрана окружающей среды, использование и охрана вод, гражданская авиация и т. д. В зависимости от опасности предпринимательская деятельность делится на следующие степени риска: высокая, средняя, незначительная. Такое разделение предопределяет периодичность проверок.

Одной из проблем на Украине является конфликт интересов, когда степени риска устанавливаются на основе предложений административных органов, которые сами в дальнейшем проводят проверки. Также не обходится без ошибок:

- гостиницы, предприятия по ремонту велосипедов, мотоциклов по своей опасности приравнены к предприятиям химической промышленности и могут проверяться один раз в год должностными лицами служб защиты прав потребителей;
- деятельность по производству и маркировке деревянного упаковочного материала, выращиванию растений из импортного материала, хранению и переработке растений может проверяться службой карантина растений два раза в год, в то время как предприятия гражданской авиации - один раз в полтора года.

В Концепции, к сожалению, отсутствуют иные предложения системного характера. Считаем, что должны быть изменены также подходы в решении следующих вопросов:

1. Статус инспекционного органа.
2. Полномочия администрации по прекращению / запрету деятельности.
3. Полномочия администрации по беспрепятственному получению информации, доступу к предметам и документам, помещениям, земельным участкам.
4. Полномочия администрации по обязательному проведению проверок «на месте» («на объекте»).
5. Практическая направленность административных органов на наказание нарушителя, а не предупреждения нарушений.
6. Соотношение инспекционного и административно-деликтного производства.

Статус инспекционного органа. Сочетание в компетенции одного органа полномочий по предоставлению административных услуг и инспекционных функций порождает коррупционные риски, связанные с «размыванием миссии» соответствующего органа, уменьшением объективности рассмотрения и пересмотра административных дел. Ведь очевидно, что агентский (обслуживающий) и инспекционные типы деятельности требуют различных методов и форм. Также очевидно, что в случае нарушения правил выдачи какого-либо определенного разрешения (лицензии) инспектирующий деятельность частного лица орган не будет заинтересован в выявлении (фиксации) «ошибки» со стороны своего же «ведомства». Он фактически оказывается вне внешнего контроля, что также является хорошей почвой для злоупотреблений.

Уменьшению этого риска будет способствовать закрепление в законе (кодексе) институционального (организационного) разграничения функций по предоставлению административных услуг и инспекционных функций. Это повысит объективность рассмотрения административных дел, а также будет способствовать выявлению случаев незаконных действий других административных органов.

Полномочия администрации по прекращению/запрету деятельности вследствие нарушения лицами правил осуществления предпринимательской деятельности, санитарных правил, правил охраны природы, правил пожарной безопасности и т.д. Причем на усмотрение представителей инспекционных органов отдается возможность осуществления/неосуществления указанных полномочий, а также основания и сроки применения этих мер. Правовые основания для принятия соответствующих решений определены в нормативных актах на слишком общем уровне («нарушение требований

законодательства», «несоответствие требованиям нормативно-правовых актов и нормативных документов», «несоответствие требованиям санитарных норм» и др.).

Очевидно, нарушения или несоблюдения требований законодательства, правил и регламентов имеют разное правовое содержание и характеризуются разными степенями опасности. А нормативные акты не содержат критериев ограничения дискреционной власти и предоставляют их должностным лицам полномочия запрещать осуществление деятельности за любое мелкое «нарушение». Подавляющее большинство решений инспекционных органов принимаются «до момента устранения выявленных недостатков (нарушений)», «до принятия решения суда».

Для правовых систем стран Западной и Восточной Европы такие полномочия административных органов считаются оправданными. Но наши реалии заставляют законодателя пересмотреть соответствующие основания для принятия решений о запрете деятельности (с целью их детализации и более четкого определения условий), установить конкретные сроки действия соответствующих запретов, усовершенствовать процедуры их реализации.

Исходя из требований Конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод и соответствующей практики Европейского суда по правам человека, такое нечеткое правовое регулирование также нарушает принцип правовой определенности как составной верховенства права. Анализируемые полномочия административных органов касаются, в первую очередь, ограничения права собственности. Это право защищается на основании статьи 1 Первого протокола к Конвенции, которая гарантирует право каждого физического или юридического лица мирно владеть своим имуществом. Лишение собственности допускается лишь в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Понятие «закона», на основании которого может ограничиваться право собственности, имеет аналогичное значение, что и в других статьях Конвенции. Это оговорка имеет важное значение, поскольку требования к законам формулировались Европейским судом преимущественно при рассмотрении дел на основании других статей Конвенции (в частности, статьи 8, которой гарантируется уважение частной жизни).

Для признания определенного нормативного акта «законом» необходимо, чтобы он соответствовал требованиям качества (четкости), был доступным и предсказуемым. « Суд всегда придерживался мнения, что словосочетание «по закону» не просто отсылает к национальному законодательству, но и связано с требованием качества «закона», то есть требованием соблюдения принципа верховенства права, о чем прямо говорится в преамбуле Конвенции » - указано в § 49 Решения по делу «Волоха против Украины». При этом Европейский суд всегда повторяет, « что норма права является «предсказуемой», если она сформулирована с достаточной четкостью, что дает возможность каждому лицу - в случае необходимости с помощью соответствующей консультации - регулировать свое поведение » (там же). А качественный закон также «... должен с достаточной четкостью определять границы такой дискреции, предоставленной компетентным органам, и порядок ее осуществления с учетом законной цели данного мероприятия, чтобы обеспечить лицу надлежащую защиту от своевольного вмешательства » (там же).

Казахстанское законодательство в части регулирования процедур запрещения деятельности лиц, считаем, не отвечает требованиям четкости, предсказуемости, качества нормативного акта, выведенным Европейским судом. По нашему мнению, такая нечеткость правового регулирования имеет свои исторические причины. В советский период вся экономика основывалась на социалистической собственности. Инспекторы, которые представляли государство при осуществлении контроля над соответствующими хозяйствующими субъектами, фактически проверяли деятельность других государственных организаций. И даже временное закрытие предприятий никоим образом

не влияло на работников соответствующего учреждения, поскольку им обеспечивались необходимые рабочие места и заработная плата. Не шла речь также о том, что следствием подобных решений инспекционных органов станет нанесение вреда частным лицам через недополучения запланированного дохода от предпринимательской деятельности. То есть для принятия таких решений о запрете работы определенного предприятия не было необходимости в детальном правовом регулировании, поскольку все проблемы решались в межведомственном порядке или на партийном уровне.

В Казахстане до сих пор сохраняется подобное несовершенно правовое регулирование, но при этом ситуация кардинально изменилась. Теперь подавляющее большинство в экономике составляют не государственные, а частные предприятия. Но инспекционные органы руководствуются в основном в своей деятельности «некачественными» законодательными актами, полностью непригодными для регулирования нового типа отношений между публичными и частными субъектами. Сегодня защита частного интереса направлена на обеспечение работы предприятия и его доходности и позволяет недобросовестным представителям инспекционных органов требовать (ожидать) незаконное вознаграждение, а частных лиц поощряет «урегулированию проблемы» любым способом, эффективным с экономической точки зрения.

Следовательно, любое принятие решения об ограничении деятельности предприятия означает ограничение использования права частной собственности. Поэтому принятие таких административных актов должно соответствовать основополагающим принципам административной процедуры - законности, обоснованности, своевременности и разумности.

Исходя из вышеуказанного, в Законе «Об административной процедуре» можно предусмотреть несколько вариантов регулирования ограничительных полномочий органов власти:

1. Полномочия по принятию решений о запрете осуществления деятельности оставить административным органам, но с последующим подтверждением такого решения судом. Вариантами могут быть:
2. осуществление полномочий только на основании предварительной санкции суда (аналога судебного санкционирования в уголовном процессе). Это решение не будет подлежать обжалованию, а будут оспариваться лишь результаты исполнения такого решения;
3. осуществление полномочий на основании решения административного органа в виде временных (краткосрочных) мер обеспечения, которые в дальнейшем будут подтверждаться решением суда;
4. осуществление полномочий на основании решения административного органа, которое вступает в силу после истечения срока, достаточного для его административного или судебного обжалования.

Законодатель может комбинировать перечисленные варианты в различных сферах административно-правового регулирования, учитывая их специфику, сочетание публичных и частных интересов.

Предоставление полномочий на принятие решений о запрете осуществления деятельности только судам на основании исков соответствующих административных органов

Полномочия администрации по беспрепятственному получению информации, доступу к предметам и документам, помещениям, земельным участкам. Этим полномочиям инспекционных органов корреспондирует обязанность субъектов, деятельность которых подлежит проверке, предоставлять доступ к соответствующей информации или владениям. Во время осуществления этих мер в распоряжении инспекторов могут

находиться разнообразные сведения. Злоупотребления при реализации этих полномочий заключаются в возможности должностных лиц инспекционных органов неправомерно скрывать или предоставлять информацию, полученную в существующем (упрощенном) порядке, шантажировать лиц этими данными и т.д. Ведь информация о выявленных во время беспрепятственных проверок фактах совершения административного правонарушения или преступления может скрываться от других контролирующих и правоохранительных органов взамен за коррупционную «плату».

Нормативные акты устанавливают обязанность инспекционных органов передавать полученную информацию в следственные органы, в случае выявления обстоятельств, которые могут свидетельствовать о совершении уголовно-наказуемых деяний. В Уголовном кодексе есть целый ряд составов преступлений, которые выявляются только на основании отчетов административных органов (например, преступления в сфере экономической деятельности).

Такие полномочия могут быть использованы следственным органом, который пытается в обход усложненных процедур (с обязательным получением санкции суда) расследовать уголовное дело. Поэтому указанная информация может получаться и по «просьбе» соответствующего органа досудебного расследования. То есть полученные в ходе административного расследования данные используются в ходе досудебного расследования и судебного рассмотрения уголовных дел. Основная опасность для лиц заключается в том, что эти факты выявляются без соблюдения основных уголовно-процессуальных гарантий защиты их прав.

Сохранение до настоящего времени подобных ограничительных полномочий публичной администрации объясняется наследием советского прошлого, в первую очередь, стопроцентной социалистической собственностью на средства производства. Ведь указания руководителя инспекционного органа, направленные своему подчиненному или директору определенного предприятия имели одинаковое значение и юридическую силу.

Аналогичная ситуация с доступом к разнообразным помещениям. Территории предприятий составляли объекты государственной собственности, а жилье не находилось в частной собственности граждан.

Судебное рассмотрение полнее всего отвечает требованиям справедливости и серьезности процедуры принятия решения о вмешательстве в право на частную жизнь. Конвенция говорит об исключительных случаях ограничения этого права - интересы национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, цели предотвращения беспорядков или преступлений, охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Среди перечисленных оснований отсутствует - необходимость проведения проверки административным органом или наличие подозрения в совершении административного проступка. Поэтому к жилью или частному владению физического лица представители государства могут иметь доступ только с согласия владельца, по решению суда или при наличии упомянутых исключительных ситуаций.

Но понятие «жилье» охватывает собой не только жилище физических лиц, оно может распространяться на офисные помещения, которые принадлежат физическим лицам, а также офисы юридических лиц, их филиалов и другие помещения. « Что касается слова *home*, которое используется в тексте статьи 8, суд отмечает, что в отдельных государствах-членах, в том числе Германии, оно распространяется на служебные помещения. Более того, такое толкование полностью созвучно с французским текстом, поскольку слово *domicile* имеет более широкое значение, чем *home*, и может распространяться на профессиональный личный офис. В этом контексте не всегда можно провести четкую грань также и потому, что осуществлять деятельность, которую можно отнести к профессиональной или деловой, можно с таким же успехом и со своего места

жительства, и наоборот, можно заниматься делами, которые не относятся к профессиональной сфере, в офисе или коммерческих служебных помещениях. Узкое толкование слов home и domicile может привести к такой же опасности неравенства, как и узкое понимание «личная жизнь» (§ 30 Решения по делу «Нимитц против Германии» от 16.12.1992 г.).

В Законе нужно предусмотреть, что к жилью или частному владению физического и юридического лица представители государства будут получать доступ только с согласия владельца, по решению суда или при наличии чрезвычайных ситуаций.

В случае с обязанностью физических и юридических лиц предоставлять информацию разнообразным инспекционным органам - то здесь применяется практика Европейского суда, основанная на положениях статьи 6 Конвенции. Право предоставлять или не предоставлять определенную информацию представителям государства рассматривается как составной элемент права не свидетельствовать против самого себя, хотя это субъективное право лиц прямо не определяется в Конвенции. « Суд обращается к своей неизменной практике, согласно которой даже если в статье 6 Конвенции об этом прямо не указывается, права, на которые ссылаются заявители, а именно право молчать и право не свидетельствовать против самого себя, являются общепризнанными международными нормами, которые составляют содержание понятия справедливого процесса, закрепленного статьей 6 » (§ 40 Решения по делу «Хини и МакГиннесс против Ирландии» от 21.12.2000г.).

В этом случае необходимо понимать, что результаты проверок могут иметь следствием уголовное преследование лица. Как указывал Европейский суд: « Административное расследование может быть связано с формулировкой «уголовного обвинения» в автономном смысле этого понятия, исходя из практики суда » (§ 67 Решения по делу «Саундерс против Соединенного Королевства» от 17.12.1996 г.). Поэтому принуждение лица предоставлять информацию, давать показания или иным образом оправдываться, совершенное даже в ходе административного расследования, учитывая возможность применения штрафа или краткосрочного ареста, рассматривается как принуждение к самообвинению.

Во время уголовного процесса запрещено использовать в качестве доказательств сведения, полученные в принудительном порядке от лиц во время предыдущего инспекционного производства. Европейский суд давал свою правовую оценку с точки зрения соблюдения права не свидетельствовать против самого себя в нескольких схожих ситуациях:

- требования таможенных органов предоставить выписки из зарубежных банковских счетов (дело «Функе против Франции» от 25.02.1993 г.);
- требования инспектора Департамента торговли предоставить показания во время осуществления соответствующего расследования (дело «Саундерс против Соединенного Королевства» от 17.12.1996 г.);
- требования налогового органа предоставить свидетельство и документы о происхождении средств, внесенных в уставный фонд созданного предприятия (дело «J.B. против Швейцарии» от 3.05.2001 г.);
- требования инспектора по вопросам банкротств предоставить показания во время осуществления соответствующего расследования (дело «Кансал против Соединенного Королевства» 27.04.2004 г.);
- требования финансового инспектора предоставить показания о поддельных бухгалтерских отчетах (дело «Шэннон против Соединенного Королевства» 4.10.2005 г.).

Во всех указанных случаях Европейских суд устанавливал нарушение соответствующего права лиц, вследствие существования угрозы наложения штрафа или применения краткосрочного ареста как мер процедурного принуждения за отказ предоставить

информацию (документы) в принудительном порядке во время административных производств. Лица-заявители отказывались исполнять такие решения административных органов вследствие существования подозрения, что эта информация может быть использована в будущем с целью их обвинения в совершении уголовного нарушения.

Поэтому для полной имплементации европейских стандартов в Законе «Об административной процедуре» нужно:

- предоставить право доступа административным органам к документам или предметам только на основании добровольного согласия лица, решения суда или в исключительных случаях, связанных со спасением жизни людей и имущества;
- установить прямой запрет использования в уголовном процессе результатов (информации/доказательств, полученных в результате административной деятельности без соблюдения гарантий (прав) лица на свободу от самообвинения).

Полномочия администрации по проведению проверок «на месте» («на объекте»). В зависимости от особенностей деятельности, которая подлежит проверке, все инспекционные органы могут быть разделены на два вида:

- органы, которые проводят проверки на основании информации, имеющейся в различных отчетах и других документах;
- органы, которые проводят проверки только при помощи непосредственного обследования определенных объектов.

Предложенная классификация является условной, поскольку полномочия по фактической проверке объектов должны и впредь оставаться неотъемлемым элементом статуса любого инспекционного органа. Замечание вызывает лишь неограниченность права соответствующих инспекций проводить в любом случае выездные проверки на месте.

Опасность заключается в создании объективных или умышленных помех (в ходе проверок) в осуществлении деятельности - вследствие изъятия необходимой документации или опечатывания складов и помещений, а следовательно, в необходимости содействовать «снисходительности» инспекторов и т.п.

Эти проблемы минимизируются, если проверка будет осуществляться на основании полученных от частных лиц отчетов или другой информации. В таких условиях проверки государственных органов «обезличиваются», вследствие чего могут уменьшаться проявления коррупции. Примером реализации принципа «обезличивания» являются новые механизмы привлечения к ответственности за нарушение правил дорожного движения. Изменения в КоАП позволили дорожной полиции выявлять нарушения с помощью сертифицированных специальных контрольно-измерительных технических средств и приборов наблюдения и фиксации правонарушения, прошедших метрологическую проверку. Для осуществления мер безопасности на автодорогах теперь не нужен во многих случаях личный контакт водителя с сотрудником полиции.

Считаем, законодателю следует предоставить право проведения проверок инспекционным органам «на месте» (на объекте) только в исключительных случаях, например:

- выявление недостоверности данных, заявленных в документах обязательной отчетности;
- проверка исполнения лицом предписаний, распоряжений или других распорядительных документов по устранению выявленных нарушений;
- обращение других лиц о совершении нарушения;
- непредоставление в установленный срок документов обязательной отчетности без уважительных причин.

Основное отличие предложенных изменений от действующего регулирования заключается в проведении проверок соответствующими инспекциями не в течение определенного срока, а только при существовании подозрения административного органа в совершении

лицом правонарушения. Нужно также одновременно ограничить количество как плановых, так и внеплановых проверок, проводимых в течение определенного срока (одного, двух, трех лет).

Другим механизмом «обезличивания» может стать внедрение с помощью закона возможности осуществления проверок на основании копий необходимых бухгалтерских, финансовых, товарно-сопроводительных документов и копий других материалов, которые являются необходимым элементом для осуществления определенной деятельности. Однако это предложение не подойдет для проверок крупных предприятий или деятельности, которая требует оформления большого количества письменных документов. Ведь эффективнее будет провести инспекционные мероприятия на месте, чем расходовать время на копирование необходимых материалов, их доставку и хранение в административном органе.

Практическая направленность административных органов на наказание нарушителя, а не предупреждения нарушений. Административные органы только применяют ограничительные меры и не возлагают на себя обязанность проведения консультирования. Отдельные нормативные акты предусматривают возможность и необходимость проведения консультирования, но оно связано с разъяснением нормативно-правовых актов, а не практики проведения определенных видов проверок.

С этой целью могут быть созданы отдельные должности государственных служащих, отдельные подразделения административных органов или отдельные государственные агентства, основной задачей которых станет разъяснение положений законодательства относительно порядка и правил проведения определенных проверок, правил осуществления деятельности, подлежащей проверкам и т.д. Может устанавливаться обязанность самих инспекционных органов и их служащих консультировать лиц. Причем такое консультирование не должно превращаться в проведение платных семинаров.

Действующее законодательство провоцирует органы власти завершать проверки с обязательным выявлением нарушений и наложением штрафов (отдельной строкой акта налоговой проверки или иной проверки частного предпринимателя является указание на выявленное нарушение – пункт 7 части 13 статьи 38 Закона «О частном предпринимательстве», пункт 9 части 1 статьи 540 Налогового кодекса).

Исправлению ситуации, по нашему мнению, поможет изменение законом способа завершения соответствующей проверки, инспекции. В случае выявления определенных нарушений (в зависимости от их тяжести) инспектор должен иметь право:

- ограничить/запретить осуществление определенной деятельности с обязательным судебным подтверждением такого ограничения или запрета, если установлено грубое нарушение, которое угрожает безопасности лиц, их здоровью или имуществу; или
- установить сроки для исправления нарушений, которые не создают реальной опасности для людей или общества. Указанные сроки должны зависеть от вида нарушения. Наложение штрафа станет возможным только после невыполнения предписания об устранении нарушения.

Соотношение инспекционного и административно-деликтного производства состоит в том, что административные органы формально обязаны повторно собирать доказательства во время процедур проверки и привлечения к ответственности. Имеется в виду - получение образцов, вещественных доказательств, досмотр транспортных средств, изъятие вещей и документов, осмотр территорий, помещений, товаров, иного имущества, принадлежащего юридическому лицу, а также соответствующих документов, изъятие документов и имущества, принадлежащих юридическому лицу.

Такие положения объясняются унаследованной советской традицией. Тогда процедура проверки деятельности предприятий, учреждений и организаций не была связана с производством по административным нарушениям. Административные проступки могли совершать исключительно физические лица, а результатом проверок становилось лишь применение санкций к юридическим лицам. Поэтому полученные во время инспекций юридических лиц результаты нужно было повторно процедурно закреплять во время производств по поводу административных правонарушений их руководителей.

В отличие от советского, действующее законодательство признает юридических лиц субъектами административной ответственности. Из этого вытекает необходимость признания в законе доказательствами в деле об административном правонарушении результатов, полученных во время проведения проверок.

Июль 2009 г.