**Обеспечение обязательных требований
в сфере предпринимательской деятельности:
особенности регионального
административно-деликтного законодательства**

СЕЛЕЗНЕВ Владимир Аркадьевич, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат экономических наук, доцент
Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: adm7@izak.ru

Реализация реформы законодательства об административных правонарушениях и законодательства о контрольно-надзорной деятельности обуславливает необходимость рассмотрения проблем административной ответственности за нарушение обязательных требований на региональном уровне.

С целью исследования законотворческого опыта субъектов Российской Федерации в сфере административной ответственности за нарушение обязательных требований автором исследовано состояние регионального административно-деликтного законодательства, выявлены особенности проектирования составов административных правонарушений в рассматриваемой области законодательства.

Использованы системно-структурный, сравнительно-правовой, логико-теоретический методы исследования.

Практика формирования и применения регионального законодательства об административной ответственности не является единообразной и устойчивой, что обуславливает необходимость пересмотра норм действующего законодательства об административных правонарушениях. Имеются различные подходы к проектированию составов административных правонарушений и определению их места в структуре нормативного правового акта. В соответствии с реформой законодательства об административных правонарушениях и законодательства о контрольно-надзорной деятельности конструирование составов административных правонарушений должно основываться на установлении общих требований к составу административного правонарушения, его объективной стороне как для КоАП РФ, так и для законов об административной ответственности субъектов Российской Федерации. Необходимо конкретизировать предметы регулирования глав с учетом классификации административных правонарушений по видовым и конкретным объектам противоправного посягательства. При установлении административной ответственности законодательными актами субъектов Российской Федерации необходимо исключить дублирование положений КоАП РФ и регионального закона об административных правонарушениях, а также возможные противоречия между указанными актами.

Ключевые слова: обязательные требования, административное правонарушение, административная ответственность, контрольно-надзорная деятельность, предпринимательская деятельность, торговля, общественный порядок.

Для цитирования: Селезнев В. А. Обеспечение обязательных требований в сфере предпринимательской деятельности: особенности регионального административно-деликтного законодательства // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 76—91. DOI: 10.12737/jrl.2020.121

Законодательство об административной ответственности, устанавливающее меры административного принуждения и основания их применения, включает Кодекс РФ об административных правонарушениях, а также законы субъектов РФ об

административных правонарушениях. Развитие законодательства об административной ответственности является наиболее динамичным в сравнении с другими отраслями российского законодательства. После принятия КоАП РФ доста-

точно быстро выявилась необходимость системного пересмотра подходов к регулированию борьбы с административными правонарушениями¹. За период действия КоАП РФ принято 665 федеральных законов, которыми в названный Кодекс внесено около 5 тыс. изменений². Наибольшее количество таких законов принято в 2013 г. и составило 84.

Отсутствие системного характера внесенных изменений, нарушающее единство правового регулирования сходных по своему содержанию общественных отношений, несовершенные конструкции составов административных правонарушений, вызывающие необходимость их периодического уточнения с опережающим развитием законодательства в различных областях (охрана окружающей среды и природопользование, связь и информация, публичные финансы, защита конкуренции), обосновывают критическую оценку эффективности рассматриваемого Кодекса.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, устанавливая административную ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (п. 2 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ), законодатель в силу имеющейся у него дискреции может по-разному, в зависимости от существа охраняемых общественных отношений, конструировать составы административных правонарушений и их отдельные элементы³. Из этого следует, что с изменением социальных и экономических обстоятельств, в частности свидетельствующих о возрастании негативных последствий тех или иных административных правонарушений, законодатель

также вправе вводить более строгие санкции за их совершение, но с обязательным учетом того, что дифференциация составов административных правонарушений, а также определение мер административной ответственности не могут быть произвольными и должны основываться на объективных характеристиках административных правонарушений и соответствовать принципам и нормам Конституции РФ⁴.

Значительная часть составов административных правонарушений имеет сложный объект, в их составах помимо основного объекта присутствует дополнительный (а иногда и не один) факультативный объект. Однородные составы административных правонарушений содержатся в различных главах КоАП РФ, а производство по делам о таких правонарушениях может относиться к ведению различных органов исполнительной власти, например Росстандарта и Роспотребнадзора или Роскомнадзора и Роспотребнадзора, что значительно усложняет правоприменение. В связи с этим при конструировании составов административных правонарушений необходимо исключить конкуренцию норм, содержащихся в различных главах Особенной части КоАП РФ.

Решение обозначенной проблемы предусматривает осуществление четкого структурирования Особенной части КоАП РФ, систематизации обязательных требований, исключение дублирующих и частично дублирующих обязательных требований, отнесенных к предметам ведения различных контрольно-надзорных и административно-юрисдикционных органов. Таким образом, совершенствование законодательства об административной ответственности необходимо осуществлять во взаимосвязи с отраслевым законодательством в рам-

¹ См.: Реформа КоАП: каким быть новому Кодексу? // Закон. 2019. № 7. С. 17—28.

² По состоянию на 23 марта 2020 г.

³ См. постановление КС РФ от 18 мая 2012 г. № 12-П.

⁴ См. постановление КС РФ от 22 апреля 2014 г. № 13-П.

ках реформы контрольно-надзорной деятельности.

Большая часть внесенных в КоАП РФ изменений связана с пересмотром санкций в части применения более строгих видов наказаний и повышения размеров административных штрафов. Подобные изменения затронули и главу, содержащую правонарушения в области предпринимательской деятельности. Направленность предпринимательской деятельности на максимизацию прибыли с использованием для этого незаконных средств и методов, учитывая, что получаемая посредством незаконных действий выгода существенно превышает возможные суммы штрафов, обуславливает экономическую целесообразность неправомерного поведения, в том числе нарушения обязательных требований. Вместе с тем следует отметить, что с учетом принципа целесообразности юридической ответственности данные способы усиления административной ответственности должны производиться постепенно на основе эмпирического выявления его минимально возможного воздействия, необходимого для достижения целей административного наказания.

Анализ регионального законодательства об административных правонарушениях свидетельствует о том, что практика его формирования и применения также не является единообразной и устойчивой, в том числе в силу несовершенства действующих федеральных норм, разграничивающих компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в сфере административной ответственности, что обуславливает необходимость пересмотра норм действующего законодательства об административных правонарушениях.

Проблемы формирования регионального законодательства об административных правонарушениях рассматривались в отдельных ис-

следованиях⁵. При этом вопросы административной ответственности за нарушение обязательных требований остаются недостаточно исследованными и с учетом реформы контрольно-надзорной деятельности приобретают особую актуальность.

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не определяет понятие нарушения обязательных требований и характерные признаки названного деяния, необходимые для квалификации выявляемых при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля правонарушений.

Обязательные требования, установленные для юридических лиц и

⁵ См., например: Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006; Баталин А. В. Становление и развитие законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (по материалам Республики Карелия): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015; Васильева Я. В. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (по материалам Северо-Западного федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016; Клепиков С. Н. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003; Майле А. Д. Законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности в сфере охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998; Рубченко Н. А. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001; Четверикова Л. В. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: опыт и проблемы (по материалам республики Коми): дис. ... канд. юрид. наук. Сыктывкар, 1998.

индивидуальных предпринимателей, А. И. Стаховым предлагается понимать как «предусмотренные материальными нормами федерального законодательства и законодательства субъектов РФ ограничения, запреты и дозволения, исполнение и соблюдение которых оценивается публичной администрацией в ходе контрольно-надзорной проверки, регламентированной Федеральным законом “О защите прав юридических лиц...”, а также другими специальными федеральными законами»⁶.

Для квалификации действий как административного правонарушения, связанного с осуществлением предпринимательской деятельности, необходимы доказательства того, что в них содержатся признаки предпринимательской деятельности, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг, которая осуществляется самостоятельно на свой риск лицом, зарегистрированным в установленном законом порядке в качестве индивидуального предпринимателя⁷.

⁶ Стахов А. И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. С. 23—27.

⁷ В соответствии с постановлением Пленума ВС РФ от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» доказательствами, подтверждающими факт занятия деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли, в частности, могут являться показания лиц, оплативших товары, работу, услуги, расписки в получении денежных средств, выписки из банковских счетов лица, привлекаемого к административной ответственности, акты передачи товаров (выполнения работ, оказания услуг), если из указанных документов следует, что денежные средства поступили за реализа-

Анализ законов субъектов РФ (в ряде регионов приняты кодексы) об административных правонарушениях (административной ответственности) показывает различные подходы региональных законодателей как к проектированию составов административных правонарушений, так и к определению их места в структуре нормативного правового акта — закона или кодекса субъекта РФ об административных правонарушениях. Не всегда региональный законодатель должным образом группирует административные правонарушения по признаку общественных отношений в конкретной области государственного управления, являющихся объектом их посягательства. При отсутствии в целом стереотипного построения региональных законов об административных правонарушениях структура данного закона в ряде субъектов РФ имеет сходство со структурой КоАП РФ, что будет рассмотрено нами ниже.

Законами субъектов РФ установлена ответственность, в частности, за нарушение требований нормативных правовых актов органов местного самоуправления в сфере благоустройства (в том числе к внешнему виду фасадов объектов нежилого фонда, к внешнему виду, установке (размещению) и содержанию информационных конструкций); к размещению нестационарных торговых объектов; содержанию и оборудованию рынка, торгового комплекса; торговым местам на розничных рынках, планировке, пе-

цию этими лицами товаров (выполнение работ, оказание услуг), размещение рекламных объявлений, выставление образцов товаров в местах продажи, закупку товаров и материалов, заключение договоров аренды помещений. При этом отсутствие прибыли не влияет на квалификацию правонарушений, предусмотренных ст. 14.1 КоАП РФ, поскольку извлечение прибыли является целью предпринимательской деятельности, а не ее обязательным результатом.

репланировке и застройке розничного рынка; порядку накопления твердых коммунальных отходов; по обеспечению качества регулярных перевозок; эксплуатации пляжей; к размещению, регистрации и эксплуатации аттракционной техники.

Структурное построение законов некоторых регионов не предусматривает наличие разделов и глав, в связи с чем статьи в данных нормативных актах располагаются последовательно без какой-либо их группировки. В качестве примеров можно привести Закон Республики Северная Осетия-Алания от 17 ноября 2014 г. № 43-РЗ «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений», Закон Астраханской области от 22 июня 2016 г. № 41/2016-ОЗ «Об административных правонарушениях», Закон Новгородской области от 1 февраля 2016 г. № 914-ОЗ «Об административных правонарушениях», структуры которых представлены в виде статей и их частей.

Данный подход регионального законодателя не может быть оценен позитивно, так как выделение названных структурных единиц необходимо для обеспечения логики внутреннего построения и систематизации законов, повышения восприимчивости их содержания и быстрого ориентирования в объемном нормативном материале.

Применительно к закону об административных правонарушениях наилучшим вариантом представляется наличие глав, объединяющих статьи в соответствии с группировкой по признаку родства объекта административного правонарушения. При этом последовательность расположения глав в региональном законе об административных правонарушениях может быть приближена к структуре КоАП РФ в целях максимальной синхронизации разнородных правовых норм и удобства правоприменения. Отметим, что особенная часть регионального закона об административных пра-

вонарушениях должна включать структурные единицы, объединяющие составы административных правонарушений по сферам общественных отношений, находящихся под правовой охраной субъекта РФ.

Как возможный вариант структуризации, в некоторых региональных законах применена группировка составов однородных правонарушений в отдельной статье. Например, гл. II «Особенная часть» Закона Владимирской области от 14 февраля 2003 г. «Об административных правонарушениях во Владимирской области» содержит статьи, объединяющие однородные правонарушения. Части 1, 2, 4, 5 ст. 8 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности» указанной главы предусматривают такие правонарушения, как: нарушение установленного органами государственной власти или соответствующими органами местного самоуправления правил торговли на специально отведенных территориях (рынках); нестационарное осуществление торговли, приема стеклопосуды, оказание услуг общественного питания и бытовых услуг в неустановленных органами местного самоуправления местах, самовольное размещение нестационарных торговых объектов, а также их размещение с нарушением схемы размещения, утвержденной органом местного самоуправления; неисполнение предприятиями торговли, общественного питания и бытового обслуживания постановлений, распоряжений органов государственной власти Владимирской области по регулированию цен (тарифов); завышение или занижение цен (тарифов, расценок и т. п.) на продукцию, товары, либо услуги, предельных цен (тарифов, расценок, ставок и т. п.), установленных надбавок (наценок) к ценам (тарифам, расценкам, ставкам и т. п.), регулируемых правовыми актами Владимирской области или соответствующих органов местного самоуправления

Владимирской области, а равно иное нарушение порядка ценообразования, установленного указанными нормативными правовыми актами.

Аналогичный способ применен в Законе Республики Коми от 30 декабря 2003 г. № 95-РЗ «Об административной ответственности в Республике Коми» (например, ст. 4 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность», ст. 7 «Административные правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, размещения (установки) недвижимого и другого имущества» указанного Закона, содержащая в том числе ч. 16 об ответственности за нарушение правил (порядка) размещения (установки) павильонов, киосков, гаражей и другого имущества, в том числе с кратковременным сроком эксплуатации, перемещение которых возможно без ущерба его назначению, и (или) их размещения (установки) с отступлением от схемы размещения).

Структурное построение законов некоторых регионов предусматривает распределение правонарушений в единой главе. Как правило, в структуру таких законов входят следующие главы: «Общие положения», «Административные правонарушения», «Органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях», «Производство по делам об административных правонарушениях». В качестве примеров объединения правонарушений в одной главе можно привести Закон Псковской области от 4 мая 2003 г. № 268-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Псковской области», Закон Республики Ингушетия от 7 декабря 2010 г. № 60-РЗ «Об административной ответственности за совершение отдельных правонарушений на территории Республики Ингушетия», Закон Забайкальского края от 2 июля 2009 г. № 198-ЗЗК

«Об административных правонарушениях», Закон Челябинской области от 27 мая 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области», Закон города Севастополя от 17 апреля 2015 г. № 130-ЗС «Об административных правонарушениях», Закон Удмуртской Республики от 13 октября 2011 г. № 57-РЗ «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений» (гл. 2 «Административная ответственность за отдельные виды правонарушений»). Указанный подход применен в Законе Курганской области от 20 ноября 1995 г. № 25 «Об административных правонарушениях», который содержит главы «Административные правонарушения», «Органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях», «Административные комиссии».

В законах некоторых регионов отсутствует структурное обособление рассматриваемых правонарушений в специальной главе, в связи с чем они располагаются в главах, наименование которых отражает иные объекты посягательства. Например, находящиеся в гл. 2 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан на здоровый образ жизни, безопасность и отдых, общественный порядок» Закона Республики Карелия от 15 мая 2008 г. № 1191-ЗРК «Об административных правонарушениях» ст. 2.25, 2.26, которыми, соответственно, установлена ответственность за нарушение порядка организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них, а также требований к организации продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарках; размещение нестационарных торговых объектов с нарушением схемы размещения нестационарных торговых объектов. Названная глава содержит также ст. 2.13, предусматривающую ответственность за уничтожение редких и находящихся под угро-

зой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу Республики Карелия.

Аналогичные нарушения порядка организации уличной торговли, связанные с торговлей в неустановленных для этих целей местах, нарушением порядка (схемы) размещения нестационарных торговых объектов, ответственность за которые предусмотрена ст. 3.2 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19 декабря 2006 г. № 80-ЗРТ, содержатся в гл. 3 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, благоустройства, охраны общественного порядка и охраны жизни людей на водных объектах».

В Кодексе Тюменской области от 27 декабря 2007 г. № 55 «Об административной ответственности» ст. 1.22 об ответственности за торговлю вне мест, установленных схемой размещения нестационарных торговых объектов, и мест проведения ярмарок, размещена в главе «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность».

Аналогичные статьи об ответственности за размещение нестационарных торговых объектов с нарушением или вне схемы размещения нестационарных торговых объектов (ст. 6.1) и нарушение требований, предъявляемых к торговым местам на розничных рынках (ст. 6.4) Кодекса Липецкой области об административных правонарушениях от 19 июня 2017 г. № 83-ОЗ содержатся в гл. 6 «Административная ответственность за правонарушения в сфере потребительского рынка и услуг». Примечательно, что наименование данного Кодекса сформулировано как «о правонарушениях», а наименования глав — «об административной ответственности».

Противоположный подход прослеживается в Законе Республики Мордовия от 15 июня 2015 г. № 38-З «Об административной ответствен-

ности на территории Республики Мордовия», в котором наименования гл. 2 и 3 сформулированы как «административные правонарушения». Данные подходы не в полной мере соответствуют требованиям юридической техники. Кроме того, в части наименования рассматриваемых законов необходимо учитывать, что ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ предусмотрено установление ответственности законами субъектов РФ об административных правонарушениях⁸.

Применение комплексных наименований глав, по нашему мнению, является не лучшим вариантом проектирования региональных законов об административных правонарушениях, что затрудняет восприятие правовых норм, содержащихся в главах, наименование которых отражает несколько объектов посягательств. Например, гл. 3 «Административные правонарушения в сфере охраны собственности и в сфере предпринимательской деятельности» Областного закона Ленинградской области от 2 июля 2003 г. № 47-оз «Об административных правонарушениях»; гл. 7 «Административные правонарушения в сфере общественного порядка и экономической деятельности» Закона Омской области от 24 июля 2006 г. № 770-ОЗ «Кодекс Омской области об административных правонарушениях»; гл. 4 «Ответственность за правонарушения в сфере благоустройства, жилищно-коммунального хозяйства и тор-

⁸ В соответствии с п. 2 ст. 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения относится установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

говли» Закона Кировской области от 4 декабря 2007 г. № 200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области»; гл. III «Административные правонарушения в области охраны здоровья, окружающей природной среды и осуществления предпринимательской деятельности» Закона Сахалинской области от 29 марта 2004 г. № 490 «Об административных правонарушениях в Сахалинской области»; гл. 7 «Нарушения в промышленности, строительстве, на транспорте, предпринимательской деятельности» Закона Калининградской области от 12 мая 2008 г. № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях».

В Законе Камчатского края от 19 декабря 2008 г. № 209 «Об административных правонарушениях» такое правонарушение, как размещение нестационарных торговых объектов с нарушением схемы размещения нестационарных торговых объектов (ст. 11.1) содержится в гл. 3 «Административные правонарушения в жилищной сфере, сфере строительства, сфере благоустройства и содержания территорий населенных пунктов в Камчатском крае, а также иных территорий муниципальных образований в Камчатском крае». При этом ст. 29 «Осуществление розничной торговли, а также оказание услуг в неустановленных для этих целей местах. Организация розничной торговли, а также организация оказания услуг в неустановленных для этих целей местах» содержится в гл. 7 «Административные правонарушения против порядка управления».

Рассмотренный вариант проектирования законов с многообъектными главами может быть оправданным, учитывая такие факторы, как незначительный объем главы и наличие в ней небольшого числа (1—2) статей о правонарушениях, посвящающих на каждый такой объект. Наряду с этим встречаются случаи более подробной дифференциации

и структурного обособления в главе незначительного количества административных правонарушений. Например, гл. 9 «Административные правонарушения в сфере торговли и сельского хозяйства» Закона Магаданской области от 15 марта 2005 г. № 583-ОЗ «Об административных правонарушениях в Магаданской области» представлена в виде единственной ст. 9.1, устанавливающей ответственность за нарушение правил торговли на специально отведенных территориях (рынках).

В некоторых регионах административная ответственность за нарушение обязательных требований установлена отдельными законами (например, Закон Иркутской области от 27 декабря 2016 г. № 133-ОЗ «Об административной ответственности за неисполнение требований к организации деятельности пунктов приема, переработки и отгрузки древесины на территории Иркутской области»).

Не вполне удачной является формулировка гл. IX «Административные правонарушения в области торговли, оказания услуг, предпринимательской деятельности» Закона Пермского края от 6 апреля 2015 г. № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае», которая содержит ст. 9.1—9.4, соответственно, предусматривающие ответственность за торговлю и предоставление услуг населению в неустановленных местах; нарушение дополнительных ограничений условий и мест розничной продажи алкогольной продукции; нарушение порядка разработки и утверждения схем размещения нестационарных торговых объектов; нарушение порядка организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарках. Данная формулировка наименования главы не учитывает соотношение торговли, являющейся разновидностью предпринимательской деятельности, предполагающей наличие товара, и предприниматель-

ской деятельности, направленной на систематическое получение прибыли, в том числе от продажи товаров и оказания услуг.

В законах ряда субъектов РФ, аналогично структуре КоАП РФ, имеется специальная глава, именуемая «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности» (в законах об административных правонарушениях Москвы, Санкт-Петербурга, республик Алтай, Башкортостан, Бурятия, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия, Алтайского⁹, Красноярского, Приморского краев, Орловской, Рязанской, Тамбовской и Томской областей) или «Административные правонарушения в сфере предпринимательской деятельности» (в законах об административных правонарушениях Кемеровской, Тверской областей, Еврейской автономной области).

При этом законы субъектов РФ имеют существенные отличия по содержанию составов рассматриваемых административных правонарушений, наиболее типичными из которых являются: нарушение требований к организации рынков и ярмарок; осуществление торговой деятельности, оказание услуг вне специально отведенных для этого мест; нарушение требований к размещению нестационарных торговых объектов.

Количество составов таких правонарушений также существенно отличается. Например, гл. 8 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности» Закона Орловской области от 6 июня 2013 г. № 1490-ОЗ «Об ответственности за административные правонарушения» содержит единственную ст. 8.2 «Нарушение схемы размещения нестационарных торговых объектов». В главе 9 Закона Рязанской области

от 4 декабря 2008 г. № 182-ОЗ «Об административных правонарушениях» установлена ответственность только за такие правонарушения, как торговля и оказание услуг вне мест, установленных органами государственной власти Рязанской области и органами местного самоуправления Рязанской области (ст. 9.1); нарушение ограничений в сфере розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков (ст. 9.4). Аналогичные главы, содержащие небольшое количество правонарушений, присутствуют в Законе Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 «Об административных правонарушениях»¹⁰, Кодексе Республики Башкортостан от 23 июня 2011 г. № 413-з «Об административных правонарушениях»¹¹.

Глава 11 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности» Закона г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» включает такие правонарушения, как осуществление мелко-розничной торговли, оказание бытовых услуг либо услуг общественного питания без документов, подтверждающих право размещения объектов мелко-розничной сети (ст. 11.1); осуществление мелко-розничной торговли (оказание услуг) с нарушением установленных требований к специализации объектов мелко-розничной сети (ст. 11.2); осуществление торговой деятельности, оказа-

¹⁰ В главе 7 указанного Закона содержатся такие правонарушения, как нарушение правил торговли (ст. 7.1); размещение нестационарных торговых объектов с нарушением схемы размещения нестационарных торговых объектов (ст. 7.2).

¹¹ Глава 9 Кодекса содержит такие правонарушения, как нарушение требований в сфере организации розничных рынков и деятельности ярмарок (ст. 9.2); розничная продажа несовершеннолетнему бестабачного изделия и (или) устройства, имитирующего курение табака (ст. 9.6).

⁹ В соответствии с Законом Алтайского края от 11 ноября 2019 г. № 94-ЗС гл. 8 утратила силу с 23 ноября 2019 г.

ние услуг вне специально отведенных для этого мест (ст. 11.13).

Кроме типичных правонарушений названная глава предусматривает ответственность за самовольное размещение и (или) использование газобаллонных установок на объектах потребительского рынка (ст. 11.11); нарушение установленных правовыми актами г. Москвы нормативов, определяющих технические условия на размещение и монтаж газобаллонных установок на объектах потребительского рынка, требований регламента технического обслуживания газобаллонных установок и требований по их безопасному использованию на объектах потребительского рынка (ст. 11.12).

Существенное количество правонарушений в рассматриваемой сфере предусматривает гл. 9 Закона Тверской области от 14 июля 2003 г. № 46-ЗО «Об административных правонарушениях»¹², гл. 6 Закона Республики Хакасия от 17 декабря 2008 г. «Об административных правонарушениях»¹³, гл. 7 Закона Кеме-

ровской области от 16 июня 2006 г. № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области»¹⁴.

В ряде региональных законов аналогичные типовые правонарушения содержатся в главе об административных правонарушениях в области торговли или в сфере торговли. Например, гл. 7-1 «Административные правонарушения в области торговли» Закона Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 2003 г. № 66 «Кодекс Кабардино-Балкарской Республики об административных правонарушениях»; гл. 8 «Административные правонарушения в области торговли» Областного закона Ростовской области от 25 октября 2002 г. № 273-ЗС «Об административных правонарушениях»; гл. 9 «Административные правонарушения в сфере торговли»

нарушение установленных требований к торговому месту на розничных рынках, нарушение основных требований к обустройству розничных рынков на территории Республики Хакасия; нарушение упрощенного порядка предоставления торговых мест на сельскохозяйственных и сельскохозяйственных кооперативных рынках, а также торговых мест на универсальных рынках; нарушение порядка организации ярмарок и продажи товаров на них (выполнения работ, оказания услуг).

¹⁴ Статьи 34, 35, 35-2, 37-3 указанной главы соответственно предусматривают ответственность за продажу товаров в неустановленных местах; нарушение правил обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания; нарушение порядка организации ярмарок и продажи товаров на них, за исключением случаев, когда организатором ярмарки является федеральный орган государственной власти, а также требований к организации продажи товаров на ярмарках; нарушение ограничений розничной продажи и использования электронных систем доставки никотина, жидкостей для электронных систем доставки никотина, а также розничной продажи бестабачной никотиносодержащей продукции.

¹² Статьями 57, 58, 59, 59.1, 59.5.2, 59.5.3 указанной главы установлена ответственность за нарушение требований к розничным рынкам; нарушение порядка организации ярмарок и (или) требований к организации продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарках; осуществление мелкорозничной торговли, оказание бытовых услуг либо услуг общественного питания без документов, подтверждающих право размещения объектов мелкорозничной сети либо предоставления услуг; торговлю и оказание услуг населению вне установленных для этого мест; нарушение правил размещения нестационарных торговых объектов; нарушение установленных сроков разборки (сноса, вывоза, демонтажа) нестационарного торгового объекта.

¹³ Статьями 45, 45(1)—45(4) указанной главы установлена ответственность за такие правонарушения, как торговля на нестационарных торговых объектах в местах, не предусмотренных схемой размещения нестационарных торговых объектов, утвержденной органом местного самоуправления;

Закона Ставропольского края от 10 апреля 2008 г. № 20-кз «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае»; гл. VIII «Административные правонарушения в сфере торговли» Закона Архангельской области от 3 июня 2003 г. «Об административных правонарушениях»; гл. 8 «Административные правонарушения в сфере торговли и благоустройства» Кодекса Волгоградской области об административной ответственности от 11 июня 2008 г. № 1693-ОД.

В некоторых из рассмотренных региональных законов в главы об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности или в области торговли включены такие правонарушения, как: нарушение ограничений розничной продажи электронных систем доставки никотина, жидкостей для электронных систем доставки никотина или иных изделий, его содержащих¹⁵; несоблюде-

ние ограничений в сфере розничной торговли безалкогольными тонизирующими напитками¹⁶; продажа продукции эротического характера с нарушением установленных требований¹⁷.

Кроме рассмотренных правонарушений, в некоторых региональных законах в главах об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности встречаются и обусловленные региональной спецификой составы: нарушение требований о наличии документов на древесину (ст. 60 Закона Республики Бурятия от 5 мая 2011 г. № 2003-IV «Об административных правонарушениях»); нарушение требований к организации деятельности пунктов приема и переработки древесины на территории Удмуртской республики (ст. 5.4 Закона Удмуртской Республики от

¹⁵ См. ст. 44.3 Закона Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», ст. 29.6.1 Закона Тамбовской области от 29 октября 2003 г. № 155-З «Об административных правонарушениях в Тамбовской области», ст. 38.2 Закона Еврейской автономной области от 23 июня 2010 г. № 781-ОЗ «Об административных правонарушениях», ст. 9.11 Закона Приморского края от 5 марта 2007 г. «Об административных правонарушениях в Приморском крае», ст. 59.2 Закона Республики Бурятия от 5 мая 2011 г. № 2003-IV «Об административных правонарушениях», ст. 2.12 Областного закона Ростовской области от 25 октября 2002 г. «Об административных правонарушениях», гл. 9 «Административные правонарушения в сфере торговли» Закона Ставропольского края от 10 апреля 2008 г. № 20-кз «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае», гл. VIII «Административные правонарушения в сфере торговли» Закона Архангельской области от 3 июня 2003 г. «Об административных правонарушениях». Вместе с тем иногда аналогичные правонарушения прописаны

в главах об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность (ст. 7.9 Закона Пермского края от 6 апреля 2015 г. № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае») или на здоровье населения (гл. 3 Закона Калининградской области от 12 мая 2008 г. № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях»), что, по нашему мнению, наиболее обоснованно.

¹⁶ См. ст. 44.4 Закона Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», ст. 29.6.2 Закона Тамбовской области от 29 октября 2003 г. № 155-З «Об административных правонарушениях в Тамбовской области», ст. 38.1 Закона Еврейской автономной области от 23 июня 2010 г. № 781-ОЗ «Об административных правонарушениях», ст. 9.10 Закона Приморского края от 5 марта 2007 г. «Об административных правонарушениях в Приморском крае», ст. 8.8 Областного закона Ростовской области от 25 октября 2002 г. «Об административных правонарушениях».

¹⁷ Статья 10.3 Закона Республики Саха (Якутия) от 14 октября 2009 г. 726-З № 337-IV «О Кодексе Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях».

13 октября 2011 г. № 57-РЗ «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений»); нарушение требований к организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины (ст. 13.3), аналогичная норма содержится в Законе Республики Хакасия от 17 декабря 2008 г. № 91-ЗРХ «Об административных правонарушениях» (ст. 48.1).

К рассматриваемым правонарушениям, связанным с нарушением обязательных требований в сфере предпринимательской деятельности, можно отнести нарушение допустимых нормативов (норм) нагрузки на пастбища, учитывая, что осуществляемая собственниками, землевладельцами, землепользователями и арендаторами земельных участков, используемых для пастбищного животноводства, деятельность является предпринимательской. В качестве примеров можно привести ст. 6.4 Областного закона Ростовской области от 25 октября 2002 г. № 273-ЗС «Об административных правонарушениях» (нарушение допустимых нормативов (норм) нагрузки на пастбища); ст. 9.3 Закона Мурманской области от 6 июня 2003 г. № 401-01-ЗМО «Об административных правонарушениях» — превышение численности домашних северных оленей над оленеемкостью оленьих пастбищ, предоставленных оленеводческим хозяйствам.

Как показывает проведенный нами анализ, в значительной части (свыше 35%)¹⁸ региональных зако-

нов об административных правонарушениях (административной ответственности) правонарушения в сфере предпринимательской деятельности (торговли) сгруппированы в соответствующих главах по родовому признаку. Вместе с тем существуют и другие подходы к определению места административных правонарушений, связанных с нарушением правил торговли, в структуре регионального закона об административных правонарушениях. Например, Законом Республики Калмыкия от 19 ноября 2012 г. № 384-IV-З «Об административных правонарушениях в Республике Калмыкия» такие правонарушения, как нарушение правил размещения объектов малых архитектурных форм и средств передвижной торговли (ст. 16) и торговля в неустановленных для этих целей местах (ст. 17), включены в гл. 3 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность».

Аналогичный подход прослеживается в Законе Республики Мордовия от 15 июня 2015 г. № 38-З «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия», в котором ст. 6 (такие нарушения в сфере торговли, организации и проведения ярмарок, как мелкорозничная, развозная и разносная торговля в неустановленных и не оборудованных для этого местах, размещение нестационарных торговых объектов с нарушением схемы размещения, утвержденной правовым актом органа местного самоуправления; проведение ярмарки без предварительного уведомления уполномоченного органа местного самоуправления либо с нарушением графика проведения ярмарок) включена в гл. 2 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан, общественный порядок и общественную безопасность».

¹⁸ Не учтены региональные законы, в главах которых объединены административные правонарушения с различными объектами посягательства, например «Нарушения в промышленности, строительстве, на транспорте, предпринимательской деятельности», «Административные правонарушения в сфере охраны собственности и в сфере предпринимательской деятельности», «Административные правонарушения в сфере торговли и благоустройства», «Администра-

тивные правонарушения в сфере торговли и сельского хозяйства».

В соответствии с Кодексом Республики Дагестан об административных правонарушениях от 13 января 2015 г. № 10 такие нарушения порядка организации уличной торговли, как торговля в неустановленных для этих целей местах и нарушение порядка (схемы) размещения нестационарных торговых объектов (ст. 3.2) включены в гл. 3 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, благоустройства, охраны общественного порядка и охраны жизни людей на водных объектах». В Законе Ярославской области от 3 декабря 2007 г. № 100-з «Об административных правонарушениях» уличная торговля в неустановленных местах (ст. 18) включена в гл. 5 «Правонарушения в сфере благоустройства населенных пунктов, охраны собственности и охраны окружающей среды».

Определены как административные правонарушения против порядка управления в соответствующей главе: розничная торговля вне мест, специально установленных органами местного самоуправления (ст. 5.1 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 декабря 2004 г. № 81-ЗАО «Об административных правонарушениях»); осуществление розничной торговли, а также оказание услуг в неустановленных местах; организация розничной торговли, а также организация оказания услуг в неустановленных местах (ст. 29 Кодекса Хабаровского края об административных правонарушениях от 24 июня 2009 г. № 256); продажа товара и (или) оказание услуг населению (оказание услуг с использованием животных, игровых и развлекательных аппаратов, катание на мини-автомобилях, оказание услуг общественного питания, бытовых услуг, услуг шиномонтажа, прокат велосипедов и иных средств) на улицах, в иных общественных местах, не установленных органами местного самоуправления; размещение нестационарных торго-

вых объектов с нарушением схемы размещения нестационарных торговых объектов, утвержденной нормативным правовым актом органа местного самоуправления (ст. 7.3 Закона Костромской области от 20 апреля 2019 г. № 536-6-ЗКО «Кодекс Костромской области об административных правонарушениях»). В Законе Республики Марий Эл от 4 декабря 2002 г. № 43-З «Об административных правонарушениях в Республике Марий Эл» нарушение порядка размещения объектов мелкокорзинной торговли (ст. 12) включено в гл. III «Административные правонарушения, посягающие на права граждан, их здоровье и на установленный порядок управления». В Законе Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» все статьи гл. 5 «Административные правонарушения в сфере торговли» утратили силу, такое правонарушение, как торговля в неустановленных местах (ст. 19.2), содержится в гл. 4 «Административные правонарушения против порядка управления, общественного порядка и безопасности населения».

Иной подход законодателя в отношении правонарушений в сфере торговли наблюдается в Законе Чувашской Республики от 23 июля 2003 г. № 22 «Об административных правонарушениях в Чувашской Республике», в котором ст. 17 о размещении нестационарных торговых объектов на земельных участках с нарушением схемы размещения включена в главу «Административные правонарушения, посягающие на права граждан, их здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность».

В Законе Белгородской области от 4 июля 2002 г. № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» ст. 6.13 «Торговля в неустановленных местах» содержится в гл. 6 «Админи-

стративные правонарушения, посягающие на общественный порядок, общественную безопасность и нравственность».

Анализ регионального законодательства об административной ответственности показывает, что проектирование норм об административной ответственности за нарушение обязательных требований осуществляется как с использованием бланкетного способа (путем отсылки к нормативно установленным правилам, нарушение которых образует объективную сторону административного правонарушения), так и путем указания в диспозиции соответствующей нормы конкретных правил, нарушение которых влечет ответственность. При этом законодательством субъектов РФ должна устанавливаться административная ответственность исключительно за посягательства на общественные отношения, обладающие региональной спецификой и подлежащие регулированию на уровне субъекта РФ. Такие регулятивные административно-правовые нормы содержатся в региональных нормативных правовых актах.

Конструирование составов административных правонарушений должно основываться на установлении общих требований к составу административного правонарушения, к его объективной стороне как для КоАП, так и для законов об административной ответственности субъектов РФ.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о наличии в административно-деликтном законодательстве субъектов РФ в основном общераспространенных составов правонарушений и незначительного количества правонарушений, отражающих региональные особенности некоторых субъектов РФ. При этом за аналогичные правонарушения в законах субъектов РФ предусмотрены различные размеры административных штрафов. В целях соблюдения принципа законности ад-

министративной ответственности не исключается возможность устранения излишнего многообразия формулировок, характеризующих аналогичные административные правонарушения в региональных законодательных актах, устанавливающих ответственность за нарушение нормативных правовых актов субъектов РФ, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской деятельности. Вместе с тем полагаем нецелесообразным установление размеров административных штрафов в единых пределах на всей территории Российской Федерации, так как это не в полной мере обеспечит учет социально-экономического положения субъектов РФ.

В ходе реформы законодательства об административных правонарушениях одной из основных задач формирования Особенной части нового Кодекса РФ об административных правонарушениях является категоризация административных правонарушений в зависимости от их характера и степени общественной опасности. Наряду со структурированием содержания Особенной части с учетом уточнения и конкретизации предметов регулирования отдельных глав на основе классификации административных правонарушений по видовым и конкретным объектам противоправного посягательства необходимо в соответствии с требованиями Концепции нового КоАП РФ устранить проявление негативных тенденций, связанных с ненадлежащим правовым регулированием в той или иной сфере, а также с недостатками механизма государственного контроля (надзора), не предусматривая при этом административную ответственность при явной избыточности обязательных требований.

В целях обеспечения реализации реформы законодательства об административных правонарушениях и единообразного его применения на федеральном и региональном уровнях необходим мониторинг

и оценка состояния административно-деликтного законодательства субъектов РФ и практики его применения.

Установление административной ответственности законодательными актами субъектов РФ должно исключать дублирование положений КоАП РФ и регионального за-

кона об административных правонарушениях, обеспечивать охрану административно-правовой санкцией норм, предусмотренных только нормативными правовыми актами субъекта РФ; не допускать противоречий между региональным законом об административных правонарушениях и КоАП РФ.

Библиографический список

Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006.

Баталин А. В. Становление и развитие законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (по материалам Республики Карелия): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

Васильева Я. В. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (по материалам Северо-Западного федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016;

Клепиков С. Н. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003.

Майле А. Д. Законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности в сфере охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998.

Реформа КоАП: каким быть новому Кодексу? // Закон. 2019. № 7.

Рубченко Н. А. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001.

Стахов А. И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора // Безопасность бизнеса. 2016. № 3.

Четверикова Л. В. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: опыт и проблемы (по материалам республики Коми): дис. ... канд. юрид. наук. Сыктывкар, 1998.

Ensuring Mandatory Requirements in the Field of Entrepreneurial Activity: Features of Regional Administrative and Tort Law

V. A. Seleznev

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: adm7@izak.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.121

Administrative violations and legislation on control and supervision activities reform implementation and leads to necessity to consider the administrative responsibilities for violations of mandatory requirements on a regional level.

The point of the article is to research the legislation experience of the Russian Federation constituent entities within administrative responsibilities for violations of mandatory requirements. For that purpose, the article summarizes the related literature, reaches aspects of the Russian constituent entities' legislation on administrative and detects special aspects of development in case of administrative violations in legislation of the Russian constituent entities' on administrative violations.

The results of analysis highlight and formulate the Russian constituent entities' legislation on administrative violations. The article also concludes that there is the administrative responsibilities perfection in relation to the control-supervising reform activities of legislation on the regional

administrative violations in the part of responsibilities of a business on violations of mandatory requirements.

The research methodology includes: system-structural, comparative-legal, logical-theoretical methods of normative acts and the systemic approach. The empirical base of the research is legal acts of the Russian constituent entities on administrative violations.

The practice of forming and applying regional legislation on administrative responsibility is not uniform and stable. Thus, It is necessary to revise the norms of the current legislation on administrative offenses. There are various approaches to the designation of administrative offenses and the determination of their place in the structure of a regulatory legal act. In accordance with the reform of the legislation on administrative offenses and legislation on control and supervisory activities, the design of the composition of administrative offenses should be based on the establishment of general requirements for the composition of an administrative offense, for its objective side, both for the Administrative Offenses Code of the Russian Federation and for the laws on administrative responsibility of the Russian constituent entities ... In order to improve regional laws on administrative offenses, it is necessary to concretize the subjects of regulation of the chapters, taking into account the classification of administrative offenses by specific and particular objects of illegal encroachment. When establishing administrative responsibility by legislative acts of the constituent entities of the Russian Federation, it is necessary to exclude duplication of provisions of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and the regional law on administrative offenses, as well as possible contradictions between the regional law on administrative offenses and the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation.

Keywords: mandatory requirements, administrative offense, administrative responsibility, control-supervising activities, business operations, trade, public order.

For citation: Seleznev V. A. Ensuring Mandatory Requirements in the Field of Entrepreneurial Activity: Features of Regional Administrative and Tort Law. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 10, pp. 76—91. DOI: 10.12737/jrl.2020.121 (In Russ.)

References

- Antonov A. A. Legislation of the subjects of the Russian Federation on administrative offences. Cand. diss. Omsk, 2006. (In Russ.)
- Batalin A. V. Formation and development of the legislation of the subjects of the Russian Federation on administrative offenses (based on the materials of the Republic of Karelia). Cand. diss. Moscow, 2015. (In Russ.)
- Chetverikova L. V. Legislative activity of the subjects of the Russian Federation: experience and problems (based on the materials of the Komi Republic). Cand. diss. Syktyvkar, 1998. (In Russ.)
- Klepikov S. N. Legislative activity of the subjects of the Russian Federation in the field of establishing administrative responsibility. Cand. diss. Voronezh, 2003. (In Russ.)
- Maile A. D. Legislation of the subjects of the Russian Federation on administrative responsibility in the sphere of public order protection. Cand. diss. Omsk, 1998. (In Russ.)
- Reforma KoAP: kakim byt' novomu Kodeksu? *Zakon*, 2019, no. 7, pp. 17—28.
- Rubchenko N. A. Legislative activity of the subjects of the Russian Federation. Cand. diss. Volgograd, 2001. (In Russ.)
- Stakhov A. I. Features of qualification of violations of mandatory requirements identified in the course of state control and supervision. *Bezopasnost' biznesa*, 2016, no. 3, pp. 23—27. (In Russ.)
- Vasil'eva Ya. V. Improvement of the legislation of the subjects of the Russian Federation on administrative offenses (based on the materials of the North-Western Federal district). Cand. diss. Moscow, 2016. (In Russ.)
-