

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-4-52-55

АДМИНИСТРАТИВНОЕ НАКАЗАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА И ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ: ТОЧКА ЗРЕНИЯ

ГРЕЧКИНА Ольга Владимировна*

✉ grechkina74@rambler.ru

Пр. Вернадского, 84, Москва, 119571, Россия

Аннотация. В статье рассматриваются различные точки зрения ученых, судебных органов, органов исполнительной власти, содержащие критическое отношение к изменениям законодательства об административных правонарушениях в сторону усиления административной ответственности за правонарушения. Автор приходит к выводу, что внесение в КоАП РФ изменений должно быть направлено на исключение возможности чрезмерного ограничения экономической свободы и права собственности юридических лиц при их привлечении к административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, административные правонарушения, юридические лица.

Administrative Penalty as an Instrument of Restriction of Freedom of Enterprise and Rights of Ownership: a Point of View

Grechkina Olga V.**

✉ grechkina74@rambler.ru

84 Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russia

Abstract. The article considers different points of view of scientists, the judiciary, executive bodies containing critical changes in the legislation on administrative offences in the direction of strengthening administrative responsibility for the offense. The Author comes to the conclusion that the introduction of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation changes should be aimed at the elimination of excessive restrictions of economic freedom and property rights of legal entities while being brought to administrative responsibility.

Keywords: administrative responsibility, administrative offence of a legal entity.

Тенденции изменения законодательства об административных правонарушениях последнего времени свидетельствуют о последовательном и планомерном усилении административной ответственности за правонарушения, в том числе за правонарушения в сфере таможенного регулирования. Складывается масштабная ситуация, когда административное наказание превраща-

ется «в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности»¹.

Теоретики административного права нередко критикуют усиление административной ответственности, которое, по их мнению, не приводит к снижению административной

* Заведующий кафедрой административного права и процесса Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

** Head of the Department of Administrative Law and Process of the Russian Academy of National Economy and Public Service Under the President of the Russian Federation, Doctor of Legal Sciences, Professor.

¹ По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 17 янв. 2013 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 4, ст. 304.

деликтности [1, с. 54]. Так, профессор Б. В. Россинский утверждает, что при увеличении размеров административных штрафов в первый период времени (примерно от 6 месяцев до одного года), как правило, отмечается снижение числа нарушений, однако в последующем наступает постепенное привыкание к новым санкциям и правонарушения вновь совершаются [3, с. 8–17]. Свою позицию по этому вопросу выразил профессор А. П. Шергин, указывая, что в таком случае административный штраф превращается «в инструмент чрезмерного ограничения права собственности граждан, несовместимого с требованиями справедливости при назначении административного наказания» [7, с. 129].

В постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации 2013 и 2014 гг.² также прослеживается неоднозначное отношение к резкому увеличению административных санкций. Суд обращает внимание на то, что в первоначальной редакции ст. 3.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) устанавливала для юридических лиц максимальный предел размера штрафа в сто тысяч рублей, тогда как в настоящее время эта сумма по ряду административных правонарушений является отправной, минимальной.

Немаловажным условием для разрешения данной проблемы, на наш взгляд, является расширение возможностей применения наказания в виде предупреждения. В действующем законодательстве институт предупреждения не имеет действенного развития. Заметим, что новое правило, включенное в ч. 1 ст. 4.1.1 КоАП РФ и позволяющее в отношении юридических лиц и субъектов малого и среднего предпринимательства заменить административный штраф на предупреждение, не всегда может быть применимо в силу того, что не во всех случаях пра-

вонарушения выявляются в ходе осуществления государственного контроля (надзора).

Свою позицию по этому поводу выражает и Федеральная таможенная служба, отмечая, что в случае привлечения к административной ответственности юридического лица при наличии обстоятельств, смягчающих ответственность (признание вины, готовность устранить причины и условия, способствующие правонарушению, возместить причиненный ущерб), применить предупреждение невозможно, так как институт упрощенного порядка привлечения к ответственности юридических лиц законом не предусмотрен³.

Кроме того, отметим, что положения КоАП РФ не проводят каких-либо различий между юридическими лицами. В результате для отдельных коммерческих организаций, относящихся, к примеру, к субъектам малого предпринимательства, осуществляющих социальные, культурные, образовательные, научные и другие функции некоммерческих организаций, привлечение к административной ответственности сопровождается такими существенными обременениями, которые могут оказаться для них непосильными и привести к самым серьезным, вплоть до вынужденной ликвидации, последствиям [6, с. 62–63].

Ярким примером могут служить санкции главы 16 КоАП РФ, которые не дифференцируют виды наказаний для субъектов внешнеэкономической деятельности – юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического. По этому поводу Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей сетует на то, что отсутствие разграничения видов наказаний по принадлежности правонарушителя к субъектам ответственности препятствует развитию малого бизнеса

² См., напр.: *По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко* : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 14 февр. 2013 г. № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8, ст. 868 ; *По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «Волмет», открытых акционерных обществ «Завод «РЕКОНД», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «Геотехника П» и «Ранг» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики* : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 февр. 2014 г. № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 10, ст. 1087.

³ *О направлении предложений* : письмо Федер. тамож. службы Рос. Федерации от 27 мая 2014 г. № 01-13/24256. Документ официально опубликован не был // Архив Комитета Гос. Думы по конституц. законодательству и гос. строительству.

и способствует их переходу в теневой сектор экономики⁴.

Очевидно, что либерализация административной ответственности юридических лиц может привести в конечном итоге к тому, что большая часть административных правонарушений будет рассматриваться органами исполнительной власти и позволит освободить судебный корпус от чрезмерной нагрузки.

Заметим, что в правовой литературе постановке вопроса о разграничении судебного и административного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях уделяется значительное внимание. Высказывается мнение об ошибочной позиции второй кодификации административно-деликтного законодательства, в ходе которой произошла смена приоритета внесудебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях на судебный [2, с. 157].

Действительно, долготее преувеличение роли судов в производстве по делам об административных правонарушениях привело к предоставлению им исключительной компетенции по применению большинства административных наказаний, что, в свою очередь, привело к повышенной занятости судей. Об этом свидетельствует устойчивое увеличение количества дел об административных правонарушениях, рассматриваемых судьями. Вместе с тем очевидным является то, что судебное рассмотрение безмерно осложняет и затягивает само производство, к тому же судебное рассмотрение «очень дорого для государства» [4, с. 50; 5, с. 29].

Несомненно, отдельные административные наказания, например конфискация орудия или предмета административного правонарушения, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности, являются в достаточной мере специфичными и лица, уполномоченные применять такие наказания, должны обладать глубокими знаниями в области права и соответствующими полномочиями в их применении.

В этой связи возникает вопрос, что делать с административными наказаниями, отнесенны-

ми к исключительной компетенции судей: либо отнести их к полномочиям органов исполнительной власти, либо вообще исключить из КоАП РФ. Может быть, действительно вернуться к вопросу их возврата административным органам? Почему бы, к примеру, полномочия по применению наказания в виде лишения специального права не передать органу, ранее предоставившему лицу такое специальное право; органам внутренних дел передать полномочия по лишению специального права в виде права управления транспортным средством; органам, осуществляющим федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, – полномочия по лишению специального права осуществлять охоту? Отвечая на поставленные вопросы, можно предложить переориентацию нового кодекса на преимущественное применение наказаний административными органами, в том числе таковыми органами, во внесудебном порядке.

Резюмируя рассуждения о роли административного наказания, можно сделать вывод о том, что законодательство об административных правонарушениях в целях совершенствования и соблюдения принципа справедливости наказания и соразмерности наказания характеру совершенного деяния должно содержать дифференцированный подход к назначению наказаний для юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Внесение в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменений должно быть направлено на исключение возможности чрезмерного ограничения экономической свободы и права собственности юридических лиц при их привлечении к административной ответственности, что в результате позволит снизить загруженность судей при рассмотрении дел данной категории, передать их в юрисдикцию органов исполнительной власти и в то же время сохранить гарантии последующего судебного контроля как способа защиты нарушенных прав собственника.

Список литературы

1. Антонов С. Н., Бертуш С. И., Молчанов П. В. Некоторые вопросы совершенствования административного законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения // Безопасность дорожного движения : сб. науч. тр. / под ред. В. Н. Кирьянова. М. : НИЦ БДД МВД России, 2008. Вып. 9. С. 53–72.

⁴ Письмо Уполномоченного при Президенте Рос. Федерации по защите прав предпринимателей от 27 нояб. 2015 г. № УПП/04640. Документ официально опубликован не был // Архив Комитета Гос. Думы по конституц. законодательству и гос. строительству.

2. Денисенко В. В., Монак С. Г. На заметку законодателю, или Возвращаясь к вопросу о разграничении судебного и административно-юрисдикционного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. ежегод. всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) : в 3 т. / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2016. Т. II. С. 152–160.
3. Россинский Б. В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 8–17.
4. Россинский Б. В. Окончательно ли разграничение административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях? // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 49–51.
5. Соловей Ю. П. К вопросу о реформе законодательных основ административной ответственности // Законодательство об административных правонарушениях: современное состояние и пути совершенствования : материалы заседания круглого стола. Тула : Аквариус, 2014. С. 28–39.
6. Соловей Ю. П. Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. Вып.: Административное право и процесс. С. 56–63.
7. Шергин А. П. Общее и особенное в административно-деликтном праве // Административно-деликтное право и законодательство (статьи, выступления, размышления) : сб. науч. тр. М. : ВНИИ МВД России, 2015. С. 129.

References

1. Antonov S. N., Bertush S. I., Molchanov P. V. Nekotorye voprosy sovershenstvovaniya administrativnogo zakonodatel'stva v oblasti obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya [Some Issues of Improving Administrative Legislation in the Field of Road Safety]. *Bezopasnost' dorozhnogo dvizheniya – Safety of Traffic*. Moscow, Research Center for Road Safety Problems of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation Publ., 2008, iss. 9, pp. 53–72.
2. Denisenko V. V., Monyak S. G. Na zametku zakonodatelyu, ili Vozvrashchayas' k voprosu o razgranichenii sudebnogo i administrativno-yurisdiktsionnogo poryadka rassmotreniya del ob administrativnykh pravonarusheniyakh [A Notice to the Legislator, or Returning to the Question of Delimitation of the Judicial and Administrative-Jurisdictional Procedure for Hearing Cases on Administrative Violations]. *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava – Actual Problems of Administrative and Administrative Procedural Law*. St. Petersburg, St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2016, vol. II, pp. 152–160.
3. Rossinskij B. V. Administrativnye nakazaniya v sfere dorozhnogo dvizheniya i avariinost' na avtomobil'nom transporte [Administrative Punishments in the Sphere of Road Traffic and Crash Rate of Automobile Transport]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 5, pp. 8–17.
4. Rossinskij B. V. Okonchatel'no li razgranichenie administrativnogo sudoproizvodstva i proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh? [Is the Distinction Between the Administrative Proceedings and Proceedings of Administrative Offenses Finally?]. *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva – Journal of Administrative Proceedings*, 2016, no. 1, pp. 49–51.
5. Solovey Y. P. K voprosu o reforme zakonodatel'nykh osnov administrativnoi otvetstvennosti [On the Issue of Reform of the Legislative Basis of Administrative Responsibility]. *Zakonodatel'stvo ob administrativnykh pravonarusheniyakh: sovremennoe sostoyanie i puti sovershenstvovaniya – Legislation on Administrative Violations: the Current State and Ways of Improvement*. Tula, Akvarius Publ., 2014, pp. 28–39.
6. Solovey Y. P. Rossiiskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti nuzhdaetsya v sovershenstvovanii [Russian Law on Administrative Responsibility Is In Need of Improvement]. *Vestnik Universiteta im. O. E. Kutafina (MGYuA) – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2014, no. 2, pp. 56–63.
7. Shergin A. P. Obshchee i osobennoe v administrativno-deliktnom prave [General and Special in Administrative-Tort Law] *Administrativno-deliktnoe pravo i zakonodatel'stvo (stat'i, vystupleniya, razmyshleniya) – Administrative-Tort Law and Legislation (Articles, Speeches, Reflections)*. Moscow, All-Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2015, pp. 129.