

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-4-89-93

СТЕПЕНЬ ВИНЫ КАК СПЕЦИАЛЬНЫЙ КРИТЕРИЙ ИНДИВИДУАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

СТАХОВ Александр Иванович*

✉ alexander-stakhov@yandex.ru

Ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, 117418, Россия

Аннотация. В статье раскрываются коллизии и неопределенности законодательных приемов оценки вины и индивидуализации административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, совершивших административные правонарушения. Предлагается система оценочных критериев, позволяющих при вынесении постановлений и иных решений судов, а также контрольно-надзорных органов исполнительной власти о выборе альтернативного административного наказания, смягчении административного наказания, освобождении от административной ответственности определять степень вины юридического лица, а также индивидуального предпринимателя, привлекаемых к административной ответственности в ходе осуществления государственного контроля и надзора.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, вина юридического лица, вина индивидуального предпринимателя, степень вины, государственный контроль, государственный надзор, нарушения обязательных требований.

The Degree of Guilt as the Special Criteria of Individualization of Administrative Responsibility of Legal Entities and Individual Entrepreneurs

Stakhov Aleksandr I.**

✉ alexander-stakhov@yandex.ru

69 Novocheremushkinskaya str., Moscow, 117418, Russia

Abstract. The article reveals the conflicts and uncertainties of the legislative techniques of assessment of guilt and the individualization of administrative responsibility of legal entities and individual entrepreneurs who have made administrative offenses. Proposed system evaluation criteria when making decisions and other decisions of the courts and supervisory bodies of executive power about the choice of alternative administrative penalties, mitigation of the administrative penalty, the exemption from administrative responsibility to determine the degree of guilt of a legal entity and individual entrepreneur, brought to administrative responsibility in the implementation of the state control and supervision.

Keywords: administrative responsibility, administrative offence, guilt of a legal entity, the fault of the individual entrepreneur, the degree of guilt, state control, state supervision, violations of the mandatory requirements.

В соответствии с ч. 1 ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) вина ин-

дивидуального предпринимателя или юридического лица является обязательным элементом состава административного правонарушения,

* Заведующий отделом административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор.

** Head of the Department of Administrative and Legal Studies of the Russian State University of Justice, Doctor of Legal Sciences, Professor.

предусмотренного Особенной частью КоАП РФ или соответствующей статьей закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии со ст. 2.2 КоАП РФ административная ответственность индивидуального предпринимателя может наступить только при наличии его вины, и она устанавливается судом или иным административно-юрисдикционным органом в рамках традиционного для сферы публичной ответственности субъективного вменения, т. е. с учетом психического отношения данного лица к совершенному им административному правонарушению и его последствиям.

При этом следует обратить внимание, что у индивидуального предпринимателя, в соответствии с действующим трудовым законодательством, могут находиться в организационном подчинении наемные работники, выполняющие по его поручению публичные обязанности, неисполнение которых влечет административную ответственность (например, обязанности по исполнению требований законодательства в сферах экологической или пожарной безопасности, защиты прав потребителей, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и др.). В данном случае административная ответственность индивидуального предпринимателя объективно связана с неисполнением отдельных публичных обязанностей коллективом наемных работников и поэтому ничем не отличается от ответственности юридического лица. Между тем законодатель в ст. 2.4 КоАП РФ отождествляет административную ответственность индивидуального предпринимателя, в том числе имеющего в организационном подчинении работников, с ответственностью должностного лица.

В свою очередь, возможность привлечения юридического лица как определенного коллектива работников к административной ответственности ставится в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ в зависимости от отдельных обстоятельств, которые в совокупности будет логичным называть признаками виновности, которые оцениваются судом или иным административно-юрисдикционным органом. Такими признаками виновности являются: 1) возможность юридического лица соблюдать правила и нормы, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность; 2) непринятие данным лицом всех зависящих от него мер по соблюдению правил

и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность.

Таким образом, обозначенный законодательный подход, по сути, сводится к признанию взаимосвязи виновности юридического лица, совершившего административное правонарушение, с пассивной формой неправомерного поведения коллектива работников юридического лица, в том числе руководителя, иных должностных лиц юридического лица, в виде несоблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность. Существующая конструкция ст. 2.1 КоАП РФ не предполагает при рассмотрении дела об административном правонарушении необходимость оценки активных действий руководителя и иных должностных лиц юридического лица по исполнению правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность (в том числе действий, связанных с надлежащим или своевременным исполнением таких правил и норм, устранением допущенных нарушений правил и норм). В соответствии с пп. 6, 7 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ активные действия юридического лица по устранению допущенного нарушения правил и норм, а также добровольному возмещению или устранению причиненного вреда учитываются лишь при оценке обстоятельств, смягчающих административную ответственность. Как следствие, практика привлечения юридических лиц к административной ответственности, по сути, сводится к объективному вменению, которое противоречит положениям ст.ст. 2.1, 26.1 КоАП РФ [1, с. 38].

Несмотря на имеющиеся противоречия, обозначенные приемы оценки вины юридического лица, а также индивидуального предпринимателя, которые имеют в организационном подчинении наемных работников и совершили административное правонарушение, должны коррелировать с положениями КоАП РФ, обеспечивающими индивидуализацию административной ответственности указанных лиц.

Между тем следует отметить, что положения КоАП РФ по индивидуализации ответственности юридического лица, а также индивидуального предпринимателя, детализированные в действующих правовых позициях Верховного Суда Российской Федерации и Высшего арбитражного суда Российской Федерации (например, при малозначительности совершенного административного правонарушения, назначении

административного штрафа ниже низшего предела, замене административного штрафа на предупреждение), связаны с такими специальными, достаточно неопределенными категориями, как «существенное нарушение охраняемых общественных правоотношений» (ст. 3.9 КоАП РФ и п. 21 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19 декабря 2013 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹), «существенная угроза охраняемым общественным отношениям» (п. 18 постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 (ред. от 10 ноября 2011 г.) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»²), «исключительные обстоятельства» (чч. 2.2 и 3.2 ст. 4.1. КоАП РФ), «угроза причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства» (ст.ст. 4.1.1, 3.4 КоАП РФ).

Учитывая очевидную существенную неопределенность приведенных законодательных положений, представляется обоснованным, что Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 25 февраля 2014 г. № 4-П³ нацелил федерального законодателя, а также практику судов на необходимость индивидуализации административной ответственности юридических лиц в зависимости от степени вины нарушителя. В соответствии с правовой позицией, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации, мера административной ответственности, не утрачивая своего предназначения, должна быть наиболее соразмерна не только характеру совершенного административного правонарушения, но также степени вины нарушителя. При таком подходе содержательно вина юридического лица связы-

вается с полным игнорированием требований законодательства, уклонением от исполнения отдельных правовых предписаний, неиспользованием всех доступных средств для соблюдения установленных правил и т. п.

Разделяя обозначенные позиции Конституционного Суда Российской Федерации, следует подчеркнуть, что степень вины как специальная категория индивидуализации административной ответственности должна способствовать тому, чтобы административное наказание, с одной стороны, отвечало задачам законодательства об административных правонарушениях, а с другой – не приводило к чрезмерному, избыточному ограничению имущественных прав и интересов привлекаемого к административной ответственности юридического лица или индивидуального предпринимателя.

В этой связи степень вины прежде всего должна получить первоочередное законодательное оформление как специальная категория индивидуализации административной ответственности юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей, совершивших административные правонарушения, составы которых предусмотрены бланкетными нормами глав 5–16 КоАП РФ. В таких нормах КоАП РФ устанавливается административная ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за нарушение многочисленных и многообразных требований публичного законодательства (например, за нарушение требований разнообразных видов безопасности, требований антимонопольного, трудового и налогового законодательства), которая применяется наряду с комплексом административно-принудительных мер пресекательно-восстановительного характера (например, административная ответственность применяется наряду с выдачей предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, приостановлением действия или аннулированием лицензии, принудительным отзывом продукции, налоговыми санкциями, другими административно-принудительными мерами).

¹ Доступ из СПС «Гарант».

² Там же.

³ *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. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Выделяемые административные правонарушения имеют длящийся характер либо связаны с заранее определенными сроками и поэтому являются органами исполнительной власти в ходе осуществления различных административно-процессуальных форм государственного контроля и надзора, регламентированных системообразующим Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также федеральными законами, регулирующими отдельные виды (отраслевые сферы) или специализированные направления государственного контроля и надзора (например, Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», НК РФ и др.).

Исходя из системного толкования ст.ст. 2, 17 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», следует уточнить, что степень вины юридического лица, привлекаемого к административной ответственности в ходе осуществления органами исполнительной власти государственного контроля и надзора, будет логичным отождествлять с отношением руководителя, иных должностных лиц данного юридического лица к характеру неисполнения или ненадлежащего исполнения так называемых обязательных требований, которые могут быть нормативными (закреплены в нормах законов и иных нормативных правовых актов, например, требования промышленной безопасности (Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (ред. от 7 марта 2017 г.) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»), пожарной безопасности (Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»), санитарно-эпидемиологические требования (Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения») и др.) либо индивидуализированными (изложены в предписаниях, постановлениях, решениях, иных административно-правовых актах контрольно-надзорных органов и их должностных лиц, обращенных к исполнению юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями и нацеленных на устранение выявленных в ходе государствен-

ного контроля и надзора нарушений нормативных обязательных требований).

Сформулированное правило предлагается использовать в отношении индивидуальных предпринимателей, привлекаемых к административной ответственности в ходе осуществления государственного контроля и надзора.

С учетом предложенного уточнения в качестве основных критериев оценки степени вины юридического лица, а также индивидуального предпринимателя, привлекаемых к административной ответственности в ходе осуществления государственного контроля и надзора, предлагается считать:

1) *полноту исполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем нормативных и индивидуализированных обязательных требований.* В рамках данного критерия определяется, насколько лицо, привлекаемое к административной ответственности, игнорировало требования законодательства, а также индивидуализированные предписания либо уклонялось от исполнения отдельных требований законодательства или индивидуализированных правовых предписаний;

2) *своевременность исполнения нормативных и индивидуализированных обязательных требований.* Данный критерий предполагает оценку исполнения требований законодательства, а также индивидуализированных предписаний с заранее определенным сроком;

3) *возможность использования доступных средств для исполнения нормативных и индивидуализированных обязательных требований.* В рамках данного критерия определяется, насколько исчерпаны предоставленные законом возможности использования доступных средств для исполнения требований законодательства и индивидуализированных предписаний (односторонне, многосторонне, всесторонне);

4) *кратность неисполнения нормативных и индивидуализированных обязательных требований.* Данный критерий позволяет учесть нарушения нормативных и индивидуализированных обязательных требований, совершенных впервые, повторно и многократно;

5) *тяжесть негативных последствий неисполнения нормативных и индивидуализированных обязательных требований.* В рамках данного критерия логично учитывать характер причиненного вреда (формальный или материальный) и его размер, в том числе определять вероятность

наступления негативных последствий техногенного, природного и иного рода, причинно связанных с нарушением нормативных и индивидуализированных обязательных требований.

Перечисленные критерии оценки степени вины юридического лица или индивидуального предпринимателя, привлекаемого к административной ответственности в ходе осуществления государственного контроля и надзора, могут найти применение в постановлениях и иных решениях судов, а также контрольно-надзорных органов исполнительной власти о выборе альтернативного административного наказания (как минимум из двух установленных соответствующей административной санкцией), смягчении административного наказания (в частности, путем замены административного штрафа на менее тяжкое наказание в виде предупреждения или назначения административного штрафа ниже низшего предела), освобождении от административной ответственности.

Реализация высказанного предложения возможна путем внесения изменений в действующую редакцию КоАП РФ в части закрепления специальной дефиниции, раскрывающей содержание степени вины (это может быть ст. 2.2.1 КоАП РФ «Степень вины», которая углубит содержание ст. 2.2 КоАП РФ «Формы вины»), а также введения в конструкцию ст. 4.1 КоАП РФ правил оценки степени вины при назначении административного наказания юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, привлекаемому к административной ответственности в ходе осуществления государственного контроля и надзора. До внесения законодательных изменений высказанное предложение может найти реализацию в решении Пленума Верховного Суда Российской Федерации по проблемам индивидуализации административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в ходе осуществления государственного контроля и надзора.

Список литературы

1. 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.

References

1. 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.