Кнутов А.В.
Чаплинский А.В.

ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИИ

Аннотация

Уже более 10 лет в России применяется Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В статье проведен обзор проблем его применения в части привлечения к административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности. Для выявления проблем использованы данные социологического опроса. В статье также сформулированы предложения по изменению законодательства, направленные на решение выявленных проблем.

Ключевые слова: административная ответственность; административные правонарушения; ответственность в сфере предпринимательской деятельности.

1 июля 2013 г. исполнится 11 лет [1] с момента введения в действие на территории России Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ, Кодекс об административных правонарушениях) [2].

Кодификация законодательства об административных правонарушениях в Российской Федерации на федеральном уровне явилась большим достижением отечественной правовой системы. Во многих европейских странах ответственность за административные проступки предусмотрена в разрозненных нормативных правовых актах. Так, например, в Германии в 2008 г. действовало около тысячи федеральных законов, содержавших составы административных правонарушений [3].

Длительный период применения Кодекса об административных правонарушениях в России подвиг авторов проанализировать практику привлечения к административной ответственности. В качестве предмета исследования была выбрана сфера административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности.

Об актуальности данного предмета свидетельствуют многочисленные попытки оптимизации контрольно-надзорной и разрешительной деятельности государства в отношении предпринимателей в целях исключения избыточного давления на бизнес [4]. Первое, на что было обращено внимание при анализе сферы административной ответственности, – это огромное количество изменений Кодекса об административных правонарушениях [5], которые не имеют системного характера и отличаются чрезмерной детализацией, необоснованно превращая КоАП РФ в сборник казуальных правил. Так, за неисполнение предписаний различных административных органов в настоящее время в гл. 19 КоАП РФ предусмотрено несколько составов административных правонарушений. При одинаковой общественной опасности таких правонарушений размер наказания за них различается в разы.

В целях выявления иных проблем, беспокоящих предпринимательское сообщество в анализируемой сфере, были использованы результаты социологического опроса, который был проведен в рамках исследования в интересах Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров.

Опрос проводился при участии Центра анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, Ассоциации менеджеров России, Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров на сайтах www.goskontrol-rspp.ruи www.gos-expert.ru с 20 октября по 15 ноября 2012 г. Всего в опросе приняло участие более 120 компаний, однако для анализа были отобраны 69 анкет с максимальной степенью заполнения [6].

Проведенный опрос позволил выявить наиболее актуальные проблемы привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности за правонарушения, совершенные в ходе ведения предпринимательской деятельности. В представленной ниже таблице указаны пять проблем, получивших наибольшее количество голосов респондентов.

Таблица 1

Проблемы привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности

№	Описание проблемы	Оценка по пятибалльной шкале
1	Сложности обжалования результатов административного разбирательства (наказания) в вышестоящие органы	3,83
2	Вид или размер наказания не зависит от степени грубости нарушения	3,78

3–4	Закрытость сведений о результатах деятельности органов власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях	3,67
3–4	Отсутствие единообразной практики привлечения к административной ответственности	3,67
5	Отсутствие гарантии смягчения наказания, даже если правонарушитель признал свою вину и предпринял меры для предотвращения повторения нарушения в будущем	3,56

Проанализируем отдельно проблемы, указанные в таблице.

1. Сложности обжалования результатов административного разбирательства (наказания) в вышестоящие органы.

Статья 30.1 КоАП РФ предусматривает трех субъектов, которым может быть обжаловано постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом (т.е. наиболее частый случай рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных субъектами предпринимательской деятельности):

– вышестоящему должностному лицу;
– в вышестоящий орган;
– в суд по месту рассмотрения дела: в арбитражный суд (в отношении правонарушения, совершенного юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем в связи с предпринимательской или иной экономической деятельностью) либо в районный суд (в отношении правонарушения, совершенного должностным лицом либо юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, но не в связи с предпринимательской или иной экономической деятельностью).

Законодательство Российской Федерации также предусматривает возможность обращения в органы прокуратуры с жалобой на постановление по делу об административном правонарушении. В случае признания такой жалобы обоснованной прокурор вправе принести протест на постановление по делу об административном правонарушении в суд, вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий орган [7].

Рассмотрение жалобы (протеста) на соответствующее постановление в рамках органа, наложившего наказание, осуществляется быстрее, чем судебное рассмотрение жалобы. Согласно ст. 30.5 КоАП РФ, рассмотрение жалобы в административном порядке осуществляется в десятидневный срок, а в судебном порядке – в двухмесячный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в орган, правомочный рассматривать жалобу.

Вместе с тем, как показал опрос субъектов предпринимательской деятельности, административное обжалование по сравнению с судебным рассмотрением жалобы является неэффективным для лица, на которое наложено наказание.

По данным опроса, уровень востребованности всех трех вышеуказанных способов обжалования (обжалование вышестоящему должностному лицу, в вышестоящий орган и в суд) примерно одинаков: каждым из указанных способов пользовалось около 46–47% респондентов, принявших участие в опросе. Однако в зависимости от субъекта, рассматривающего жалобу, коэффициент успешности обжалования различается: 30% – в случае обжалования выше-

стоящему должностному лицу, 42% – в вышестоящий орган, 64% – в случае судебного обжалования.

Эти данные в целом подтверждаются судебной статистикой. По данным, размещенным на сайте ВАС РФ, арбитражными судами удовлетворяется не менее 50% жалоб на постановления административных органов о привлечении к ответственности. Так, в 2009 г. было удовлетворено 60,3% жалоб от числа поданных, в 2010 г. – 55,8%, в 2011 г. – 52,2%, а в 2012 г. – 51,6% [8].

По данным судебной статистики, собираемой Судебным департаментом при Верховном суде РФ, в 2012 г. судами общей юрисдикции было рассмотрено 119 724 жалобы, вынесенные административными органами (их должностными лицами), на постановления об административном правонарушении, из которых отменены 55 493 (т.е. 46,4%) [9].

Для решения указанной проблемы могут быть предложены следующие меры:

1) Переход от единоличного рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях к коллегиальному рассмотрению.

Рассмотрение в административном порядке жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях должно осуществляться не единолично вышестоящим должностным лицо, а комиссионно. Председателем данной комиссии должно быть соответствующее должностное лицо, которому в настоящее время направляется жалоба. В состав комиссии должны входить в равной пропорции представители профильного подразделения, ответственного за соответствующий вид контроля (надзора), и представители подразделения, ответственного за юридическое обеспечение деятельности органа контроля (надзора). Комиссия должна рассматривать дело в порядке, закрепленном в ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ.

Данная мера должна повысить независимость, беспристрастность принятия решения по жалобе и исключить существующую практику, согласно которой жалобы рассматриваются формально единолично вышестоящим должностным лицом, а фактически – единолично нижестоящими государственными служащими (с последующим проставлением подписи должностного лица на решении).

2) Обеспечение реальной открытости заседаний административных органов.

В настоящее время формально рассмотрение дел об административных правонарушениях (включая рассмотрение жалоб на постановления) осуществляется в открытом режиме, т.е. со свободным доступом всех заинтересованных лиц. Однако на практике открытость рассмотрения дел хоть сколько-нибудь обеспечена только при судебном рассмотрении дел соответствующей категории. Возможности для постороннего заинтересованного лица попасть на рассмотрение жалобы в административном порядке практически нет.

В связи с этим одновременно с переходом на коллегиальное рассмотрение жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях необходимо обеспечить реальную открытость заседаний соответствующих комиссий. В целях обеспечения выполнения данного требования рекомендуется также установить обязанность осуществлять аудиозапись заседаний комиссий по рассмотрению жалоб.

3) Информационная открытость процессуальных документов административных органов.

Необходимо, по аналогии с обеспечением открытости судебных актов, обеспечить публичный доступ к процессуальным документам по отдельным наиболее важным категориям дел об административных правонарушениях, рассматриваемых административными органами.

Открытость заседаний административных органов и информационная открытость процессуальных документов административных органов должны исключить факторы, позволяющие скрывать проявления некомпетентности, небрежности и предвзятости при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Данная мера позволит также влиять на выработку единообразной практики рассмотрения административных дел.

2. Вид или размер наказания не зависит от степени грубости нарушения.

Сущность данной проблемы заключается в том, что как за грубые, так и за мелкие нарушения назначается одинаковое административное наказание. Основной причиной данной ситуации является размытость формулировок объективной стороны состава административного правонарушения или наличие в описании состава правонарушения отсылки к иному регулированию (законодательству в отдельных сферах государственного управления или ведомственным правилам и инструкциям). В теории права такие нормы права именуются бланкетными.

Необходимо отметить, что бланкетные нормы встречаются в КоАП РФ в довольно большом объеме. Анализ особенной части данного кодекса позволяет говорить о наличии в ней не менее 85 составов административных правонарушений, которые могут быть совершены субъектами предпринимательской деятельности и которые сформулированы исключительно или преимущественно бланкетными нормами. Перечень наиболее ярких примеров таких составов приведен в таблице 2.

Таблица 2

Примеры бланкетных норм в КоАП РФ

№	Номер статьи	Название статьи	Наказание для индивидуальных предпринимателей	Наказание для юридических лиц
1	5.27	Нарушение законодательства о труде и об охране труда	штраф от 1000 до 5000 руб. или административное приостановление деятельности (далее – АПД) до 90 суток	штраф от 30 000 до 50 000 руб. или АПД до 90 суток
2	6.3	Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения	штраф от 500 до 1000 руб. или АПД до 90 суток	штраф от 10 000 до 20 000 руб. или АПД до 90 суток

3	6.4	Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта	штраф от 1000 до 2000 руб. или АПД до 90 суток	штраф от 10 000 до 20 000 руб. или АПД до 90 суток
4	6.6	Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к организации питания населения	штраф от 2000 до 3000 руб. или АПД до 90 суток	штраф от 20 000 до 30 000 руб. или АПД до 90 суток
5	7.18	Нарушение правил хранения, закупки или рационального использования зерна и продуктов его переработки, правил производства продуктов переработки зерна	штраф от 1000 до 2000 руб.	штраф от 10 000 до 20 000 руб.
6	8.2	Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами	штраф от 30 000 до 50 000 руб. или АПД до 90 суток	штраф от 100 000 до 250 000 руб. или АПД до 90 суток
7	8.3	Нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами	штраф от 2000 до 5000руб. или АПД до 90 суток	штраф от 10 000 до 100 000 руб. или АПД до 90 суток
8	8.14	Нарушение правил водопользования	штраф от 1500 до 2000 руб. или АПД до 90 суток (ч. 1); штраф от 3000 до 4000 руб. (ч. 2)	штраф от 10 000 до 20 000 руб. или АПД до 90 суток (ч. 1); штраф от 30 000 до 40 000 руб. (ч. 2)
9	8.15	Нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохранных сооружений и устройств	штраф от 1000 до 2000 руб.	штраф от 10 000 до 20 000 руб.
10	8.17	Нарушение регламентирующих деятельность во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации стандартов (норм, правил) или условий лицензии	штраф от 10 000 до 15 000 руб. с конфискацией или без таковой (ч. 1); штраф от 1 до 1,5 размера стоимости предмета административного правонарушения, с конфискацией или без таковой (ч. 2)	штраф от 100 000 до 200 000 руб. с конфискацией или без таковой (ч. 1); штраф от двух- до трехкратного размера стоимости предмета административного правонарушения, с конфискацией или без таковой (ч. 2)
11	8.21 (ч. 3)	Нарушение правил охраны атмосферного воздуха	штраф от 1000 до 2000 руб. или АПД до 90 суток	штраф от 10 000 до 20 000 руб. или АПД до 90 суток
12	8.25	Нарушение правил использования лесов	штраф от 1000 до 2000 руб. (ч. 1)	штраф от 10 000 до 20 000 руб. (ч. 1)

13	8.37 (ч. 2, 3)	Нарушение правил пользования объектами животного мира, правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного рыболовства, прибрежного рыболовства и других видов рыболовства	штраф от 10 000 до 15 000 руб. с конфискацией судна или без таковой (ч. 2); штраф от 2500 до 5000 руб. с конфискацией или без таковой (ч. 3)	штраф от 100 000 до 200 000 руб. с конфискацией или без таковой (ч. 2); штраф от 50 000 до 100 000 руб. с конфискацией или без таковой
14	9.1	Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов	штраф от 200 000 до 300 000 руб. или АПД до 90 суток (ч. 1); штраф от 300 000 до 400 000 руб. или АПД до 90 суток (ч. 2)	штраф от 200 000 до 300 000 руб. или АПД до 90 суток (ч. 1); штраф от 300 000 до 400 000 руб. или АПД до 90 суток (ч. 2)
15	9.2	Нарушение норм и правил безопасности гидротехнических сооружений	штраф от 2000 до 3000 руб. или АПД до 90 суток	штраф от 20 000 до 30 000 руб. или АПД до 90 суток
16	9.11	Нарушение правил пользования топливом и энергией, правил устройства, эксплуатации топливо- и энергопотребляющих установок, тепловых сетей, объектов хранения, содержания, реализации и транспортировки энергоносителей, топлива и продуктов его переработки	штраф от 1000 до 2000 руб. или АПД до 90 суток	штраф от 10 000 до 20 000 руб. или АПД до 90 суток
17	9.21	Нарушение правил технологического присоединения к электрическим сетям, правил подключения к системам теплоснабжения либо правил подключения к системам водоснабжения и водоотведения	штраф от 10 000 до 40 000 руб.	штраф от 100 000 до 500 000 руб.
18	10.1	Нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками	штраф от 500 до 1000 руб.	штраф от 5000 до 10 000 руб.
19	10.3	Нарушение правил производства, заготовки, перевозки, хранения, переработки, использования и реализации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза)	штраф от 500 до 1000 руб. или АПД до 90 суток	штраф от 5000 до 10 000 руб. или АПД до 90 суток

20	10.6	Нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил	штраф от 3000 до 5000 руб. или АПД до 90 суток (ч. 1); штраф от 5000 до 7000 руб. или АПД до 90 суток (ч. 2)	штраф от 10 000 до 20 000 руб. или АПД до 90 суток (ч. 1); штраф от 90 000 до 100 000 руб. или АПД до 90 суток (ч. 2)
21	10.8	Нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки или убоя животных, правил переработки, хранения или реализации продуктов животноводства	штраф от 3000 до 5000 руб. или АПД до 90 суток	штраф от 10 000 до 20 000 руб. или АПД до 90 суток
22	10.12	Нарушение правил производства, заготовки, обработки, хранения, реализации, транспортировки и использования семян сельскохозяйственных растений	штраф от 500 до 1000 руб.	штраф от 5000 до 10 000 руб.
23	11.11	Нарушение правил погрузки и разгрузки судов	штраф от 500 до 1000 руб.	штраф от 5000 до 10 000 руб.
24	14.15	Нарушение правил продажи отдельных видов товаров	штраф от 1000 до 3000 руб.	штраф от 10 000 до 30 000 руб.
25	14.16 (ч. 3)	Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе	штраф от 3000 до 4000 руб. с конфискацией или без таковой	штраф от 30 000 до 40 000 руб. с конфискацией или без таковой
26	15.26 (ч. 2)	Нарушение законодательства о банках и банковской деятельности	нет	предупреждение или штраф в размере от 10 000 до 30 000 руб.
27	19.22	Нарушение правил государственной регистрации транспортных средств всех видов, механизмов и установок	штраф от 100 до 300 руб.	штраф от 1000 до 3000 руб.
28	20.4 (ч. 1)	Нарушение требований пожарной безопасности	штраф от 6000 до 15 000 руб.	штраф от 150 000 до 200 000 руб.

При этом в большинстве случаев указанные выше правила или требования представляют собой не один, а множество нормативно-правовых актов, число которых может доходить до нескольких десятков. Среди нормативных актов, устанавливающих обязательные требования, могут быть акты различного уровня, начиная от федеральных законов и заканчивая ведомственными актами, принятыми еще в советское время.

В качестве примера можно привести ст. 6.4 КоАП РФ, предусматривающую наказание за нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта. Такие

требования установлены в 52 нормативных актах, среди которых два технических регламента (Федеральный закон и Постановление Правительства РФ), 47 СанПиН, два Постановления Госгортехнадзора, Приказ Минжилкомхоза РСФСР. Из указанного количества СанПиН 15 документов было принято ранее 1991 г., значительная часть которых (12) вообще не была официально опубликована.

Помимо наличия отсылочных норм в описании составов административных правонарушений КоАП РФ содержит примеры абстрактных формулировок, допускающих крайне широкое усмотрение лица, рассматривающего дело об административном правонарушении. Например, такая формулировка содержится в части 1 ст. 8.13 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за «нарушение водоохранного режима на водосборах водных объектов, которое может повлечь загрязнение указанных объектов или другие вредные явления». Решение вопроса о том, какие явления можно отнести к «вредным», остается исключительно на усмотрение лиц, ведущих производство по делу об административном правонарушении.

Данная проблема усугубляется довольно широким диапазоном возможных мер ответственности за совершение одного и того же административного правонарушения. Так, например, во многих случаях максимальный размер административного штрафа за правонарушение превышает минимальный в 2 раза, а в отдельных случаях – в 10 раз [10].

В результате размытость формулировки состава административного правонарушения в совокупности с закреплением права должностного лица назначить любое наказание в пределах широкого диапазона, закрепленного КоАП РФ, приводит к следующему. С одной стороны, законом допускается наложение максимального (близкого к нему) наказания за незначительные или даже формальные нарушения отраслевого законодательства, включая ведомственные акты. С другой стороны, в силу положений КоАП РФ возможно наложение минимального (близкого к нему) наказания за серьезные, повлекшие значительный вред нарушения отраслевых законодательных актов.

Указанная проблема может быть решена только путем конкретизации составов административных правонарушений. Среди положений нормативных правовых актов, на которые ссылаются те или иные статьи КоАП РФ, должны быть отобраны такие, нарушения которых реально способны привести к причинению вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, повлечь возникновение чрезвычайных ситуаций техногенного характера. Административная ответственность должна быть установлена только за нарушение указанных требований с четким перечислением их в КоАП РФ.

3. Закрытость сведений о результатах деятельности органов власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

В настоящее время требования законодательства о стандартах открытости деятельности органов власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях довольно сильно отличаются в зависимости от того, идет ли речь о судах или органах исполнительной власти.

В сфере судебной власти действует Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [11], ст. 14 (пп. г п. 2 ч. 1) и ст. 15 которого устанавливают общее правило об обязательном размещении в сети Интернет текстов судебных актов. Опубликованию подлежат все судебные акты, за некоторыми ограничениями, которые, впрочем, не затрагивают случаев привлечения к административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности.

Практика реализации данных положений в арбитражных судах и судах общей юрисдикции довольно сильно различается. В системе арбитражных судов создан доступный в сети Интернет единый «Банк решений арбитражных судов», содержащий судебные акты всех арбитражных судов и снабженный удобными средствами поиска, что облегчает нахождение требуемых актов [12]. Судебные акты судов общей юрисдикции публикуются на сайтах судов, принявших данные акты, что исключает возможность сквозного поиска среди всех судебных актов, принятых всеми судами общей юрисдикции.

Кардинально иная ситуация складывается применительно к деятельности органов исполнительной власти (административных органов) по рассмотрению дел об административных правонарушениях. В сфере исполнительной власти действует Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [13], в ст. 13 которого закреплен перечень информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, подлежащей размещению в сети Интернет.

В данный перечень входит информация о результатах проверок, проведенных государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления, подведомственными организациями в пределах их полномочий, что может включать в себя сведения общего характера о результатах привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности. Однако в Законе отсутствует прямое требование опубликования общих и детализированных сведений о наложении административной ответственности.

То же самое можно сказать и в отношении Перечней размещаемой в сети Интернет информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, утвержденных рядом Указов Президента РФ (для органов, руководство которыми осуществляет Президент РФ) [14] и Постановлением Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 (для органов, руководство которыми осуществляет Правительство РФ) [15]. Какие-либо требования об опубликовании процессуальных актов по делам об административных правонарушениях отсутствуют и в КоАП РФ.

Вместе с тем административно-юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти является не менее важной, чем аналогичная деятельность судов. Количество дел об административных правонарушениях, рассматриваемых органами исполнительной власти, многократно превышает количество аналогичных дел, рассмотренных судами.

При этом административное наказание, налагаемое органами исполнительной власти, в отдельных случаях является не менее жестким, чем

наказание, налагаемое в судебном порядке. В качестве примера можно привести ст. 7.3, 8.10, 9.18, 9.21, 14.28, 14.31 КоАП РФ, которые предусматривают возможность наложения максимального для юридических лиц штрафа в 1 млн. руб. Более того, за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 9.1 КоАП РФ, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный контроль и надзор за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, за промышленной безопасностью и безопасностью гидротехнических сооружений (в настоящее время – Ростехнадзор), может быть наложено наказание в виде административного приостановления деятельности.

Закрытость деятельности органов власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях приводит к возможности скрывать:

– умышленные либо неумышленные (в силу некомпетентности должностных контролирующих органов) нарушения положений КоАП РФ и нормативно-правовых актов, закрепляющих обязательные требования;
– игнорирование органами исполнительной власти наработанной судебной практики привлечения к административной ответственности;
– отсутствие единообразной практики по привлечению к административной ответственности в рамках одного органа исполнительной власти (его территориального подразделения);
– необъективность решений вышестоящих органов исполнительной власти и должностных лиц при оспаривании решений, вынесенных по делам об административных правонарушениях.

Решением данной проблемы может стать установление в КоАП РФ требований об обязательном размещении в сети Интернет протокола об административном правонарушении и постановления по делу об административном правонарушении, а в случае обжалования – также решения по жалобе на постановление об административном правонарушении, в отношении правонарушений, соответствующих хотя бы одному из критериев:

а) за данное правонарушение на должностное лицо может быть наложен штраф в размере более 30 тыс. руб. либо применена дисквалификация;
б) за данное правонарушение на индивидуального предпринимателя может быть наложен штраф в размере более 30 тыс. руб., либо применена дисквалификация, либо применено административное приостановление деятельности;
в) за данное правонарушение на юридическое лицо может быть наложен штраф в размере более 300 тыс. руб. либо применено административное приостановление деятельности.

Опубликование указанных выше процессуальных документов должно осуществляться в первое время на официальном сайте органа, осуществляющего рассмотрение дела об административном правонарушении. Впоследствии должен быть создан единый портал, обеспечивающий опубликование процессуальных документов по делам об административных правонарушениях всех органов, осуществляющих производство по данным делам.

4. Отсутствие единообразной практики привлечения к административной ответственности.

Отсутствие единообразной практики привлечения к административной ответственности имеет два аспекта:

1) различная практика разных территориальных подразделений одного административного органа по применению одних и тех же статей КоАП РФ;
2) различная практика внутри одних и тех же территориальных подразделений одного административного органа по применению одних и тех же статей КоАП РФ.

При этом различия практики могут проявляться во всех аспектах назначения административной ответственности, в том числе в отношении:

а) содержания состава административного правонарушения;
б) содержания обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность;
в) понятия малозначительности в отношении каждого конкретного правонарушения;
г) определение вида и размера наказания.

Для решения указанной проблемы необходимо внедрение двух механизмов обеспечения единообразия практики применения КоАП РФ: административного и инициативного.

Административный механизм должен включать в себя закрепление в КоАП РФ обязанности всех органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, изучать и регулярно (не менее одного раза в полгода) обобщать практику по применению соответствующих статей КоАП РФ с публичной дачей разъяснений.

Инициативный механизм должен представлять собой систему давления на административную практику «снизу», от лиц, привлеченных к административной ответственности. Для этого необходимо обеспечить публичность процессуальных документов по делам об административных правонарушениях путем опубликования их в сети Интернет. Если будет обеспечен открытый доступ к таким материалам, то любое лицо, привлеченное к административной ответственности, сможет сравнить вынесенное в отношении него решение с решениями по аналогичным делам и в случае различия практики подать жалобу в вышестоящую инстанцию или в суд.

5. Отсутствие гарантии смягчения наказания, даже если правонарушитель признал свою вину и предпринял меры для предотвращения повторения нарушения в будущем.

В соответствии с ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ при назначении административного наказания учитываются:

– в отношении физического лица – характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
– в отношении юридического лица – характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Согласно ст. 4.2. КоАП РФ, в числе прочих, обстоятельствами, смягчающими административную ответственность, признаются:

– раскаяние лица, совершившего административное правонарушение (ч. 1);
– добровольное прекращение противоправного поведения лицом, совершившим административное правонарушение (ч. 2);
– предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения (ч. 5);
– добровольное возмещение лицом, совершившим административное правонарушение, причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда (ч. 6);
– добровольное исполнение до вынесения постановления по делу об административном правонарушении лицом, совершившим административное правонарушение, предписания об устранении допущенного нарушения, выданного ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор) (ч. 7).

Вместе с тем совершение указанных выше действий, классифицируемых в качестве обстоятельств, смягчающих административную ответственность, не влечет за собой гарантированного смягчения административного наказания. Вопрос о необходимости снижения административного наказания и размере такого снижения остается исключительно на усмотрение лица, рассматривающего дело об административном правонарушении.

Такая ситуация слабо стимулирует субъектов предпринимательской деятельности на устранение вредных последствий совершенных ими административных правонарушений или на предотвращение аналогичных правонарушений в будущем. Для устранения данного недостатка необходимо установить, что в случае, если совершивший административное правонарушение субъект предпринимательской деятельности: а) признает факт совершения им административного правонарушения, б) добровольно исполнит до вынесения постановления по делу об административном правонарушении предписание об устранении допущенного нарушения, выданное ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор), в) предотвратит вредные последствия административного правонарушения либо добровольно возместит причиненный ущерб или добровольно устранит причиненный вред, – то вид и размер назначаемого административного наказания должен быть наименьшим в пределах санкции применяемой статьи или части статьи Особенной части настоящего Кодекса.

Процессуальное оформление указанной выше схемы должно включать в себя:
– подачу заявления лицом, в отношении которого ведется производство по делу, с признанием факта совершения правонарушения и информированием о принятых мерах;
– проведение органом, ведущим производство по делу об административном правонарушении или органом государственного контроля (надзора) проверки исполнения принятых мер, их достаточности с составлением соответствующего акта (в течение трех дней с момента поступления заявления).

Для того чтобы у лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, был достаточный срок для принятия необходимых мер, должно быть установлено, что рассмотрение дела

осуществляется не ранее 10 и не позднее 15 дней со дня получения органом, рассматривающим дело, протокола (в настоящее время – не позднее 15 дней со дня получения протокола).

На наш взгляд, введение данного механизма позволит обеспечить устранение вредных последствий совершенных правонарушений и предотвращение правонарушений в будущем.

* * *

Представляется, что реализация предложений, сформулированных в настоящей статье, позволит повысить эффективность привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности и в то же время исключить избыточное давление на бизнес за счет создания эффективного механизма обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, внедрения прозрачности административного разбирательства, детализации законодательства в указанной сфере.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.
3. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 2.
4. Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6217.
5. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.
6. Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5832.
7. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2012. М., 2013.
8. Аналитический доклад «Право об административных нарушениях: опыт стран Западной и Восточной Европы, требования Европейского Суда по правам человека и стандарты Совета Европы». Центр исследования правовой политики (LegalPolicyResearchCentre) Республики Казахстан //http://lprc.kz/ru/index.php.

НАШИ АВТОРЫ

Балаева Ольга Николаевна – кандидат экономических наук, заместитель декана по кадровым вопросам факультета менеджмента Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доцент кафедры общего и стратегического менеджмента, старший научный сотрудник Лаборатории «Эмпирический анализ предприятий и рынков в переходной экономике» НИУ ВШЭ.
e-mail: obalaeva@hse.ru

Валиева Джамиля Геланиевна – магистр психологии, аспирант кафедры местного самоуправления, преподаватель факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: valieva_d@mail.ru

Горбунова Маргарита Александровна – магистрант факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: Margarita_gor@list.ru

Демидова Ольга Анатольевна – кандидат физико-математических наук, доцент кафедры математической экономики и эконометрики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заведующая Лабораторией «Эмпирический анализ предприятий и рынков в переходной экономике» НИУ ВШЭ.
e-mail: demidova@hse.ru

Ефремов Алексей Александрович – кандидат юридических наук, доцент юридического факультета Воронежского государственного университета.
e-mail: yefremov@law.vsu.ru

Ильина Ирина Николаевна – доктор экономических наук, директор Центра региональных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», профессор кафедры управления развитием территорий и регионалистики факультета государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.
e-mail: iilina@hse.ru

Кнутов Александр Владимирович – научный сотрудник Центра анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: knutov.al@gmail.com

Колегов Виталий Витальевич – CFA, начальник отдела инвестиций, промышленной политики и предпринимательства Управления координации деятельности Комплекса экономической политики и развития города Москвы, Правительство Москвы.
e-mail: vkolegov@yandex.ru

Кузнецова Тамара Евгеньевна – доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института экономики РАН.
e-mail: kte@inecon.ru

МакГир Майкл – профессор Университета Индианы.
e-mail: mcguirem@indiana.edu

Максимова Ирина Георгиевна – магистрант факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: Maksimova111@yandex.ru

Никифоров Лев Васильевич – доктор экономических наук, руководитель Центра исследований реального сектора Института экономики РАН.
e-mail: kte@inecon.ru

Сильвия Крис – профессор Университета Индианы.
e-mail: cesilvia@indiana.edu

Смирнов Сергей Валериевич – эксперт автономной некоммерческой организации «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства».
e-mail: s_smirnov@nisse.ru

Ткаченко Андрей Викторович – преподаватель кафедры математической экономики и эконометрики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», стажер-исследователь Лаборатории «Эмпирический анализ предприятий и рынков в переходной экономике» НИУ ВШЭ.
e-mail: tkachenko_av@hse.ru

Торопушина Екатерина Евгеньевна – кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник ФГБУН Института экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН.
e-mail: toropushina@iep.kolasc.net.ru