

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ
ПРИ ПРИМЕНЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ:
МЕТОДИКА ИЗУЧЕНИЯ**

О. С. Рогачева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 марта 2010 г.

Аннотация: *в настоящее время весьма актуальной представляется проблема административной ответственности юридических лиц. Механизм привлечения к ответственности не отработан; зачастую ответственность учредителей юридического лица переносится на само юридическое лицо.*

Ключевые слова: *административная ответственность юридических лиц, эффективность, административно-правовые санкции.*

Abstract: *at present time the problem of administrative responsibility of the legal persons is rather actually. The mechanism of accountability is not working off, often responsibility of the founder of the legal person is carrying to the legal person itself.*

Key words: *administrative responsibility of the legal persons, efficiency, administrative-legal sanctions.*

Рассматривая методику изучения эффективности правовой нормы, на первое место ставят выявление социальной проблемы¹. Данные о существовании социальной проблемы можно почерпнуть из следующих источников: государственные документы, в которых ставятся задачи общественного развития; статистическая отчетность; юридическая наука.

Согласно статистической отчетности Высшего Арбитражного Суда РФ, около 6 % всех рассмотренных арбитражными судами дел составляют дела по спорам, связанным с применением законодательства об административных правонарушениях. В 2009 г. наблюдалось уменьшение числа дел, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях: было рассмотрено 86 473 таких дела, что на 2,6 % меньше по сравнению с показателем 2008 г. При этом если дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности стало рассматриваться на 4,7 % больше, то число дел о привлечении к административной ответственности уменьшилось на 9,5 %. Среди дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности 33,9 % составляют дела об оспаривании решений таможенных и налоговых органов, а также органов, осуществляющих контроль в сфере охраны окружающей среды.

¹ См.: Эффективность правовых норм / Кудрявцев В. Н. [и др.]. М., 1980. С. 147.
© Рогачева О. С., 2010

Наиболее часто арбитражными судами рассматривались дела по заявлениям государственных органов о привлечении к административной ответственности за:

осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации;

незаконное использование товарного знака;

нарушение требований по производству, обороту, продаже этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

нарушение законодательства о банкротстве.

По 29 552 делам юридические лица и индивидуальные предприниматели были привлечены к административной ответственности, в том числе в виде административного штрафа².

Административная ответственность юридических лиц — наиболее значимый институт административной ответственности. В сфере административной ответственности за последний год произошли изменения, характеризующиеся значительным ее усилением. Расширение административной ответственности происходит в области законодательства Российской Федерации об акционерных обществах, об обществах с ограниченной ответственностью, о рынке ценных бумаг и об инвестиционных фондах. Составы правонарушений, действующие в области рынка ценных бумаг, существенно расширены: конкретизируются признаки манипулирования на рынке ценных бумаг, вводится административная ответственность за нарушение порядка подготовки и проведения общих собраний акционеров, участников ООО (ОДО), владельцев инвестиционных паев закрытых ПИФов, воспрепятствование осуществлению прав, удостоверенных ценными бумагами, и т.д. Существенно усилены санкции, налагаемые на юридических лиц (максимальные размеры административных штрафов по большинству составов установлены в размере от 700 тыс. до 1 млн руб.)³.

На официальном сайте ФСФР России в Интернете функционирует раздел, посвященный информации о наложенных административных наказаниях. Размер наложенных административных наказаний составляет 700 тыс. руб.⁴

Не вызывает сомнения, что увеличение размера санкций административно-правовых норм положительно скажется на соблюдении установленных законодательством корпоративных процедур, в том числе на применении норм, касающихся предоставления и раскрытия информации на рынке ценных бумаг, ведения реестра владельцев ценных бумаг, подготовки и проведения общих собраний в АО, ООО, закрытых ПИФах.

² Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов Российской Федерации в 2009 году. URL: <http://www.arbitr.ru/press-centr/news/totals/>

³ См.: Цирин А. М. Курс на минимизацию проверок малого бизнеса, обозначенный Президентом, носит какой-то кулуарный характер. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Информация об административных взысканиях, наложенных ФСФР России. URL: http://www.ffms.ru/catalog.asp?ob_no=90252

В то же время это повлечет стремление субъектов административной ответственности избежать ее, иницилирующее риски коррупционных проявлений: должностные лица, составляющие протоколы об административных правонарушениях, а также лица, рассматривающие соответствующие административные дела, будут чаще им подвергаться.

Отмеченные риски могут быть опосредованы в том числе и различными формами недружественного поглощения, такими как рейдерство. В частности, присвоение полномочий органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, субъектами которых являются АО и ООО, может быть использовано в незаконной конкурентной борьбе, а также при недобросовестном поглощении. Кроме того, высокие размеры административных штрафов, назначаемых за нарушение норм корпоративного законодательства в административном порядке, в условиях финансового кризиса и отсутствия возможности обеспечения грамотной юридической поддержки небольших бизнесов, функционирующих в формах АО и ООО, в будущем могут вызвать массовое стремление их владельцев к отказу от использования данных организационно-правовых форм.

Вступили в силу нормы КоАП РФ, предусматривающие административную ответственность за:

ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления (ст. 14.9);

злоупотребление доминирующим положением на товарных рынках (ст. 14.31);

заключение ограничивающего конкуренцию соглашения или осуществление согласованных действий, ограничивающих конкуренцию (ст. 14.32);

недобросовестную конкуренцию (ст. 14.33).

Изменен порядок исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 14.9, 14.31, 14.31.1 — 14.33 КоАП РФ. Теперь давностные сроки по указанным статьям начинают исчисляться со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации. Расширен состав административных правонарушений, связанных с реализацией законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд. Существенной дифференциации подверглись нормы, устанавливающие административную ответственность за невыполнение в срок законного решения, предписания антимонопольных органов (части 2.1—2.6 ст. 19.5 КоАП РФ). Отмеченные изменения позволят более эффективно реализовать полномочия ФАС в части применения соответствующих санкций к нарушителям антимонопольного законодательства.

Вместе с тем, подобная дифференциация административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства вызывает потребность в координации деятельности с другими правоохранительными органами, в том числе посредством методического обеспечения. Кроме

того, размеры административных штрафов, установленных за некоторые нарушения в области антимонопольного законодательства, нуждаются в переосмыслении с точки зрения обеспечения индивидуализации наказания. В условиях финансового кризиса наложение на небольшую компанию административного штрафа в размере от 700 тыс. до 1 млн руб. в большинстве случаев может повлечь прекращение ее деятельности.

Таким образом, изменения действующего законодательства приводят к ужесточению административных наказаний в сфере административной ответственности юридических лиц.

Вопрос о вине юридических лиц сейчас стоит достаточно остро в административно-правовой науке, так как в настоящий момент они составляют огромный массив в жизни государства. При этом механизм привлечения к ответственности не отработан, зачастую ответственность учредителей юридического лица переносится на само юридическое лицо.

Следующий этап исследования — выяснение степени эффективности правовых норм, призванных участвовать в решении выявленной проблемы. Эффективность правовой нормы предполагает выявление ее цели и степени ее достижения, т.е. соотнесение результатов действия нормы с намеченной целью. Большое значение на данном этапе придается телеологическому анализу нормы⁵, в ходе которого выясняется воля законодателя, уточняются все социальные цели⁶.

Понятия и категории эффективности для наполнения их реальным содержанием должны быть переведены в форму, доступную для эмпирических наблюдений, в том числе и для количественных расчетов. В социологической литературе отмечается, что перевод используемых теоретических понятий в форму, позволяющую их наблюдать, — важнейшее и первоначальное звено в конкретных социальных исследованиях. Методика измерения эффективности действия правовых норм тоже должна строиться на базе общесоциологической теории и практики перевода понятий в такую форму с учетом, разумеется, специфики конкретных социально-правовых исследований.

Поиск эмпирических значений понятий называют *эмпирической интерпретацией* термина, а определение этого понятия через указания на правила фиксирования соответствующих эмпирических признаков — *операциональным определением* термина⁷.

Под операциональным понимается определение, в четком или «снятом» виде содержащее указание на действие (операцию), результат которого можно эмпирически наблюдать или измерять и в силу этого сопоставлять с содержанием научного понятия, теоретически охватывающего данный результат. Иначе говоря, для раскрытия и объяснения содержания какого-либо научного понятия можно выработать операциональный

⁵ От телеологического анализа нормы необходимо отличать телеологическое толкование, которое заключается в раскрытии содержания закона, базирующемся на уяснении его целей.

⁶ См.: Эффективность правовых норм / Кудрявцев В. Н. [и др.]. С. 153.

⁷ См.: Там же. С. 157.

критерий, с помощью которого устанавливается, принадлежит ли исследуемый предмет к классу предметов, обозначенных данным научным понятием (в этом смысле говорят также о признаках, свойствах, параметрах, критериях и т.д.). Вот почему операциональное определение чаще всего служит средством частичной эмпирической интерпретации научных понятий, а одно и то же научное понятие может получить несколько операциональных определений, указывающих на различные эмпирические ситуации применения данного понятия⁸.

Операциональное определение — не просто конкретизация какого-либо понятия, разбивка его на составные части и признаки, на их сумму, а такая его интерпретация, которая эмпирически наблюдаема и измеряема.

Специфика методики изучения эффективности правовых норм определяется структурой и содержанием самих норм. Качество правовых норм определяется самыми разнообразными условиями, относящимися к сфере права, политики, экономики, управления и т.д. Если есть основание считать, что изучаемые нормы не отвечают указанным условиям, методика исследования их эффективности должна предусматривать выдвижение и проверку соответствующих гипотез.

В исследованиях эффективности различных видов ответственности гипотезы формулируются обычно с учетом важнейшего принципа любой юридической ответственности — ее неотвратимости: в качестве причины неэффективности того или иного изучаемого вида ответственности предположительно рассматривается несовершенство правовых норм, обеспечивающих реализацию принципа неотвратимости.

Следующей проблемой, которая ставится перед учеными, является проблема вычленения роли правового фактора. Группа факторов нормы с административной санкцией состоит из таких переменных, как отсутствие (наличие) пробелов, определенность (неопределенность, недостаточная определенность) признаков составов правонарушения, полнота (неполнота, недостаточная полнота) регулирования, отсутствие или наличие противоречий с ранее принятыми нормами, «тяжесть» или «легкость» санкции⁹.

Общеизвестно, что основополагающим условием эффективности применения права в качестве регулятора тех или иных общественных отношений является определенность и должная унификация (единообразие применения) понятий, терминов и институтов, составляющих основу сегмента общественных отношений (используемых участниками общественных отношений), подлежащего регулированию. Чтобы вычленить общепреventивное воздействие норм, предусматривающих административную ответственность, необходимо определить, какое число лиц воздерживается от совершения административных правонарушений вследствие установленной ответственности, и какое число лиц нарушает предписания, несмотря на нормы об ответственности¹⁰. Санкция выпол-

⁸ См.: Эффективность правовых норм / Кудрявцев В. Н. [и др.]. С. 156—157.

⁹ См.: Курагин Г. Г., Попов Л. Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций // Правоведение. 1974. № 4. С. 40.

¹⁰ См.: Эффективность правовых норм / Кудрявцев В. Н. [и др.]. С. 179.

няет социальную роль, если размер ее правоограничений соответствует тяжести совершенного административного правонарушения. Нарушение этого требования снижает воспитательную и предупредительную возможности санкции.

Эффективность административно-правовых санкций необходимо изучать с помощью эмпирических социологических данных. Значительные возможности в исследовании эффективности административных санкций имеет метод массового статистического наблюдения. На базе имеющегося статистического материала об административных правонарушениях и применяемых за их совершение санкций можно определять существующую тенденцию развития данного явления в целом на территории Российской Федерации и ее субъектов, его связи с практикой органов административной юрисдикции, влияние этой деятельности на состояние и динамику правонарушений. Эти данные позволяют также выявить зависимость состояния и динамики преступности от практики применения административных наказаний.

Например, Л. Л. Попов и А. П. Шергин считают следующее определение отвечающим сущности эффективности: «соотношение между фактически достигнутым результатом действия нормы и той социальной целью, для достижения которой она принималась»¹¹. Эффективность служит лишь определенным количественным показателем, отражающим степень соответствия реальных отношений типовой мере, содержащейся в конкретном акте. Далее, авторами отмечается, что «...для изучения эффективности различных правовых категорий (отрасли права, института права, отдельной правовой нормы, юридической санкции) необходимо установить их частные, непосредственные цели»¹². В связи с этим ученые говорят о трех различных эффектах административных взысканий: воспитательном, частнопредупредительном и общепредупредительном. При этом следует согласиться, что каждая административно-правовая санкция должна иметь три относительно самостоятельных результата.

Эмпирическая проверка эффективности частнопредупредительного воздействия санкции требует определения показателей ее измерения. Во-первых, это показатели, характеризующие рецидив административных проступков со стороны лиц, подвергнутых наказаниям; во-вторых, показатели, характеризующие совершение проступков этими лицами после применения к ним наказаний; в-третьих, показатели, характеризующие совершение правонарушений в период отбывания административного наказания (состояние так называемой «административной наказанности»). Названные показатели позволяют судить об изменениях в поведении лиц, подвергнутых административным наказаниям, получить данные об уровне (коэффициенте) эффективности рассматриваемых санкций.

Разработке проблемы эффективности общепредупредительного воздействия в административно-правовой науке не уделялось достаточного внима-

¹¹ Попов Л. Л. Управление. Гражданин. Ответственность : (сущность, применение и эффективность административных взысканий). Л., 1975. С. 182.

¹² Там же.

ния¹³. Недостает и эмпирических социологических данных о механизме, эффективности общепредупредительного воздействия административных санкций. Например, И. А. Галаган отрицал целесообразность проведения социологических исследований эффективности общепреventивного воздействия юридической ответственности на том основании, что количественные измерения, добытые в результате таких исследований, будут крайне сомнительны в своей точности.

Исследование эффективности общепредупредительного воздействия административных санкций следует проводить в отношении того контингента лиц, которому адресована соответствующая правовая норма. Коэффициент эффективности общепреventивного воздействия административных наказаний за правонарушения можно рассчитать, используя статистические данные о количестве адресатов той или иной нормы и числе лиц, совершивших нарушение этой нормы. В литературе отмечается сложность установления качественных явлений, процессов, количественных выражений, являющихся результатом общепреventивного воздействия именно данной санкции, а не иных норм и различных неправовых объективных и субъективных факторов¹⁴. Среди этих факторов значительное место занимает знание адресатами юридической нормы, а потому доведение до сведения граждан содержания правовых предписаний, разъяснение их назначения — важнейшая задача органов государственной власти, общественных организаций. Глубже изучить эффективность общепреventивного воздействия административных санкций позволит получение эмпирических данных об оценке населением нормативных актов с административной санкцией и практики их применения.

Установление непосредственных целей административных наказаний является лишь предпосылкой исследования эффективности наказаний. Результат действия нормы, устанавливающей наказание за совершенное административное правонарушение, достигается в процессе практики ее применения. Таким образом, Л. Л. Попов и А. П. Шергин определяют эффективность административных наказаний как «соотношение результата их воздействия и соответствующих целей этих санкций»¹⁵.

Соглашаясь с приведенными мнениями, А. С. Дугенец уточняет анализируемое понятие путем определения конечной цели применения административных наказаний. Под социальной эффективностью административных наказаний ученый понимает «достижение определенных законодателем целей охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности российского общества»¹⁶. Данная точка зрения корреспондирует и с положением, утвержденным в современной теоретической правовой литературе, согласно которому эффективность за-

¹³ Попов Л. Л. Указ. соч. С. 201.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же. С. 183; см. также: Курагин Г. Г., Попов Л. Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций. С. 37.

¹⁶ Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 192.

конодательства измеряется его вкладом в укрепление правовых начал государственной и общественной жизни, формирование и развитие элементов свободы в общественных отношениях, реализацию прав и свобод человека и гражданина¹⁷.

Для определения эффективности примененного административного наказания необходимо установить: 1) изменилось ли поведение подвергнутого лица и иных лиц (потенциально могущих быть подвергнутыми такому же наказанию) в лучшую сторону; 2) роль примененного (потенциально примененного) наказания в поведении указанных лиц.

Большое значение для эффективности правового регулирования, действенности административных санкций имеет соблюдение условий эффективности. В административно-правовой литературе выделяют два направления, по которым можно группировать условия эффективности административно-правовых санкций:

- 1) условия эффективности, связанные с действующим законодательством;
- 2) условия эффективности, связанные с реализацией административных наказаний¹⁸.

К первому направлению относят два условия: 1) наличие систематизированного и стабильного законодательства, регулирующего применение административных санкций; 2) информированность субъектов права о существующих правовых запретах в сфере государственного управления и санкциях за их нарушение.

Ко второму направлению относят: 1) оперативность производства по делам об административных правонарушениях; 2) воспитательное воздействие процедуры рассмотрения дела и вынесения постановления о наложении административного наказания; 3) реальность исполнения наказаний; 4) достаточную репрессивность административной санкции; 5) стабильность административной карательной политики; 6) законность и справедливость примененных наказаний; 7) сочетание административного наказания с иными мерами воздействия; 8) информированность субъектов права о применении административных санкций; 9) авторитет правоприменительного органа.

Учеными отмечается условность данной классификации и возможность ее корректировки в процессе конкретных исследований.

В настоящее время в России важно обеспечить законность административной ответственности, для установления и применения которой необходимо наличие следующих условий:

- 1) развитое законодательство, недопустимость коллизий в законодательных актах о субъектах административной ответственности, видах административных наказаний, размерах штрафных санкций, порядке их наложения;

¹⁷ См.: Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2002. С. 503—504; *Казимирчук В. П.* Социальный механизм действия права // Сов. государство и право. 1970. № 10. С. 37.

¹⁸ См.: *Попов Л. Л.* Указ. соч. С. 182.

2) взаимодействие и координация деятельности контрольно-надзорных и правоохранительных органов по установлению обязательных стандартов, иных требований по применению мер административного воздействия к физическим и юридическим лицам;

3) четкая регламентация в законодательстве процессуальных норм, предусматривающих порядок и процедуры применения мер административного принуждения уполномоченными на то органами и должностными лицами, права и обязанности лиц, участвующих в деле, их процессуальное обеспечение.

Достоверная оценка результативности административных наказаний и разработка мер по повышению эффективности их применения необходимы для решения возникающих в административно-юрисдикционной практике проблем применения законодательства об административной ответственности.

Воронежский государственный университет

Рогачева О. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права

E-mail: olga_rogacheva@mail.ru

Тел.: 8 (4732) 55-07-19

Voronezh State University

Pogacheva O. S., Candidate of Legal Science, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: olga_rogacheva@mail.ru

Tel.: 8 (4732) 55-07-19