

УДК 342.9

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, УСТАНОВЛИВАЮЩЕГО ПОРЯДОК ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

М. В. Глухова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 декабря 2013 г.

Аннотация: *статья посвящена вопросам административной ответственности юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности. Анализируются вопросы установления санкций за однородные правонарушения законодательством субъектов РФ, проблемы, связанные с осуществлением государственного (муниципального) надзора (контроля). Рассматриваются проблемы надлежащего извещения юридических лиц при рассмотрении дел об административных правонарушениях арбитражными судами в порядке упрощенного производства.*

Ключевые слова: *юридическое лицо, административная ответственность, контроль (надзор), упрощенное производство.*

Abstract: *this article is devoted to the issues of administrative responsibility of legal entities in the sphere of entrepreneurial activity. The article analyses the problems of establishing sanctions for homogeneous offences legislation of the subjects of the Russian Federation, problems with the implementation of the state (municipal) supervision (control). Also discusses the problem of proper notice of legal persons in cases of administrative offences of the arbitration courts in the summary procedure.*

Key words: *juridical person, administrative responsibility, control (supervision), simplified proceedings.*

В современном мире развитие и защита экономических отношений, борьба с правонарушениями в сфере экономики являются одними из приоритетных. Несмотря на то что государство в установленных рамках осуществляет регулирование экономики, управление экономическими процессами, законодательство в данной сфере отличается наличием значительных пробелов и коллизий.

Проблемы, связанные с привлечением к административной ответственности таких субъектов предпринимательской деятельности, как юридические лица, несмотря на давность изучения и многочисленность написанных трудов, являются одними из самых сложных в административном праве, что обусловлено, главным образом, сложностью самой конструкции юридического лица.

Важность защиты законных прав и интересов субъектов предпринимательства, справедливость привлечения к ответственности постоянно декларируются на всех уровнях власти.

Однако, как показывает практика, в данной области имеется немало проблем и противоречий.

Это и проблемы надлежащей квалификации совершенного деяния, и применения справедливого и адекватного наказания к субъекту предпринимательства, и до сих пор однозначно не разрешенная в науке и на практике проблема установления вины юридического лица в совершении правонарушения лица и привлечения его к административной ответственности.

Проблемы, связанные с привлечением субъектов предпринимательской деятельности, в частности юридических лиц, к административной ответственности за совершаемые правонарушения, возникают не только в связи с применением статей, которыми введены абсолютно новые составы, но и при квалификации известных ранее действовавшему административно-деликтному законодательству проступков. Из возможных на то причин следует выделить две: 1) обилие пробелов, несистематичность, а порой и противоречивость установленных в огромном массиве нормативно-правовых актов правил, регулирующих разнообразные сферы предпринимательской деятельности; 2) специфика предпринимательства. Предпринимательские отношения отличаются высокой степенью и скоростью восприимчивости к последним достижениям развития науки, техники, а также общественных отношений, явлений, процессов. Как следствие, предпринимательство, мгновенно адаптируясь к изменяющимся условиям таким образом, чтобы при малейшей возможности извлечь максимальную прибыль, нередко даже посредством общественно вредных деяний, обладает динамикой, порой значительно опережающей темпы совершенствования законодательства¹.

Согласно действующему законодательству административная ответственность в сфере предпринимательства может устанавливаться как законодательством Российской Федерации (в КоАП РФ это глава 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности»), так и законодательством ее субъектов.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти, что закреплено ст. 73 Конституции РФ.

Подпунктом 39 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (пред-

¹ См.: *Газетдинов Е. В.* Проблемы применения административной ответственности за некоторые правонарушения в области предпринимательской деятельности // Юрист. 2006. № 11.

ставительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² (с изм. и доп.) к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится в том числе решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ.

Вместе с тем, как подчеркнул Верховный Суд РФ в определении от 26 июня 2013 г. № 5-АПГ13-20³, федеральный законодатель, включая в систему законодательства об административных правонарушениях законы субъектов РФ об административной ответственности (ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ) и наделяя в связи с этим субъект РФ полномочиями по установлению административной ответственности (ст. 1.3.1 КоАП РФ), одновременно реализацию предоставленных региональному законодателю полномочий поставил в прямую зависимость от положений ст. 1.3 КоАП РФ, устанавливающей исключительную компетенцию Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях и, следовательно, определяющей пределы и границы нормотворческой деятельности субъекта РФ. В частности, подп. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ гласит, что к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами. Таким образом, по мысли федерального законодателя, субъект РФ вправе устанавливать административную ответственность лишь по вопросам, не урегулированным федеральным законом. Основу для такого вывода дает и правовая позиция Верховного Суда РФ, согласно которой применению подлежат только законы субъектов РФ, принятые с учетом положений ст. 1.3 КоАП РФ, определяющих предметы ведения и исключительную компетенцию Российской Федерации, а также положений ст. 1.3.1 КоАП РФ, определяющих предметы ведения субъектов РФ. В частности, законом субъекта РФ не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации

² Рос. газ. 1999. 19 окт.

³ Об отмене решения Московского городского суда от 19.03.2013 и признании частично недействующей ст. 8.14 Закона города от 21.11.2007 № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях»: определение Верховного Суда РФ от 26 июня 2013 г. № 5-АПГ13-20 (в ред. Закона города Москвы от 24.10.2012 № 51). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

(п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в ред. от 09.02.2012).

Изучение судебной практики, а также научной литературы по данному вопросу позволяет полностью согласиться с тезисом О. С. Рогачевой о том, что проблема соотношения федеральных правоустанавливающих актов с законами субъектов Федерации является одной из самых насущных⁴.

К сожалению, органами государственной власти субъектов РФ допускаются нарушения установленных на федеральном уровне правовых норм. В нормотворческой деятельности эти нарушения связаны с превышением компетенции при принятии правовых актов, а также несоблюдением установленных федеральным законодательством норм, правил, порядка или процедуры осуществления определенной деятельности при законодательном регулировании ее осуществления. Чаще всего эти нарушения допускаются органами местного самоуправления при издании нормативных правовых актов, о чем свидетельствует статистика органов Прокуратуры РФ о количестве принесенных и удовлетворенных протестов на нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов и местного самоуправления, принятые за пределами их компетенции⁵.

Изучение законодательной практики регионов в сфере установления административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности выявило серьезную несогласованность в вопросах установления административных штрафов.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях закрепляет, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств (ч. 1 ст. 1.4).

В настоящее время в субъектах РФ повсеместно приняты и действуют законы (кодексы) об административных правонарушениях, которыми устанавливается административная ответственность, в том числе в сфере предпринимательской деятельности.

Анализ законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях показывает, что наиболее распространенными видами нарушений в области предпринимательской деятельности являются:

- 1) торговля в не отведенных для этого местах;
- 2) нарушение дополнительных ограничений по розничной продаже алкоголя;

⁴ См.: Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж, 2011. С. 295.

⁵ См. подробнее: Чубенко И. С. Состояние прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности // Законность. 2012. № 7.

- 3) нарушение порядка организации ярмарок и продажи товаров;
- 4) нарушение правил торговли на специально отведенных территориях;
- 5) завышение (занижение) цен (тарифов), установление надбавок, иное нарушение порядка ценообразования;
- 6) нарушение правил размещения объектов розничной торговли в общественных местах;
- 7) осуществление торговли без документов, подтверждающих право размещения объектов мелкорозничной сети.

Схожесть составов правонарушений, установленных в различных субъектах, по нашему убеждению, должна предполагать и схожесть видов и размеров административных наказаний, применяемых в случае их совершения.

Вместе с тем санкции за совершение одного и того же административного правонарушения в разных субъектах РФ значительно разнятся.

Так, минимальный размер административного штрафа за торговлю в не отведенных для этого местах для юридических лиц установлен в Мурманской, Кемеровской областях – от полутора до двух с половиной тысяч рублей; в Курганской области – от двух до пяти тысяч рублей; в Владимирской области – от трех до пятнадцати тысяч рублей; в Красноярском крае – от одной до десяти тысяч рублей; в Республике Саха (Якутия) и Еврейской автономной области – от трех до пяти тысяч рублей.

В то же время за аналогичное административное правонарушение минимальный размер административного штрафа в Ямало-Ненецком автономном округе установлен в размере пятьдесят тысяч рублей; городе Санкт-Петербурге – от пятидесяти до ста тысяч рублей; городе Москве – от пятидесяти до двухсот тысяч рублей; Калининградской области – от пятидесяти тысяч до одного миллиона.

Подобная картина наблюдается и в связи с установлением административной ответственности за нарушение дополнительных ограничений по розничной продаже алкоголя.

Так, размер штрафа для юридических лиц в Курской области варьируется от двадцати до пятидесяти тысяч рублей; в Пермском крае, Псковской, Челябинской, Свердловской областях – от тридцати до сорока тысяч, тогда как в Камчатском крае, Брянской области – от ста до двухсот тысяч, а в Липецкой области – до двухсотпятидесяти тысяч рублей.

При этом ч. 2 и 3 ст. 14.16 КоАП РФ для юридических лиц за розничную продажу и оборот этилового спирта установлен штраф в сумме от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей с конфискацией этилового спирта и спиртосодержащей продукции, а за нарушение иных правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции – от пятидесяти тысяч до ста тысяч с конфискацией алкогольной и спиртосодержащей продукции или без таковой.

Таким образом, в некоторых случаях минимальный размер штрафа, устанавливаемого субъектом РФ, превышает максимальный размер

штрафа, устанавливаемого федеральным законодательством в одной и той же области правоотношений.

По нашему убеждению, это не соответствует основополагающим принципам справедливости, а также равенства при привлечении к административной ответственности.

В настоящее время два юридических лица, привлекаемых к административной ответственности за аналогичные правонарушения на территории разных субъектов РФ, находятся в неравном положении, поскольку для одного из них даже минимально налагаемый размер штрафа будет в несколько раз больше, чем для другого.

В связи с этим целесообразно было бы установить в КоАП РФ ограничение по установлению не только верхнего, но и нижнего предела размеров административных штрафов за однородные правонарушения, включив в ст. 3.5 КоАП РФ ч. 7 следующего содержания:

«7. Минимальный и максимальный размеры административных штрафов, устанавливаемых в соответствии с законами субъектов об административных правонарушениях, не могут превышать соответственно минимальный и максимальный размер штрафа, устанавливаемого настоящим Кодексом, за совершение однородного административного правонарушения».

Решение данного вопроса крайне необходимо и в связи с тем, что действующее административное законодательство не предусматривает возможности назначения административного штрафа ниже низшего предела, установленного санкцией той или иной статьи КоАП РФ либо закона субъекта РФ (п. 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Установление приблизительных пределов санкций для субъектов РФ законодательными актами Российской Федерации невозможно, а потому инструментом решения данного вопроса могла бы стать практика создания совещательных органов на уровне Российской Федерации, в которых принимали бы участие представители органов законодательной власти субъектов РФ. Думается, что такими органами могли бы быть выработаны необходимые рекомендательные решения с целью унификации законодательства субъектов РФ.

Деятельность субъектов предпринимательства, в том числе юридических лиц, является объектом контроля (надзора) как со стороны многочисленных уполномоченных исполнительных органов государственной власти, так и органов местного самоуправления.

Основным нормативным документом в данной сфере является Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», закрепляющий основания, порядок организации и проведения плановых

и внеплановых, документарных и выездных проверок, права и обязанности должностных лиц уполномоченных органов при проведении проверок, а также самих субъектов контроля (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, их руководителей, представителей).

Одной из самых актуальных проблем применения данного Федерального закона остается проблема многочисленных необоснованных внеплановых проверок, в ходе которых должностные лица уполномоченных органов истребуют документацию, неправомерно понуждают к получению различного рода разрешений, оплате мероприятий по контролю, совершению других действий. Грубо нарушается порядок назначения и проведения контрольных мероприятий, создаются условия для недобросовестной конкуренции. Все эти нарушения способствуют злоупотреблению полномочиями со стороны должностных лиц⁶.

Одним из оснований проведения внеплановых проверок субъектов предпринимательства является поступление в контрольный (надзорный) орган обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о возникновении угрозы причинения вреда либо причинении вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены).

Если проведение внеплановой проверки по обращениям потребителей имеет под собой конкретное нарушение прав конкретного лица, то такое основание, как «возникновение угрозы причинения вреда», носит достаточно расплывчатый и субъективный характер, поскольку лицо может добросовестно заблуждаться относительно возможности угрозы вреда его жизни и здоровью, имуществу, а также окружающей среде и безопасности. Однако субъект хозяйствования должен будет претерпеть неблагоприятные последствия, связанные с проводимой проверкой.

Более того, формулировка ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контро-

⁶ См. *Цирин А. М.* Совершенствование административной ответственности за нарушение законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // *Административное право.* 2009. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Спектор А. А.* Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора) // *Право и бизнес: сборник статей I ежегодной междунар. науч.-практ. конф., приуроченной к 80-летию со дня рождения В. С. Мартемьянова / под ред. И. В. Ершовой.* М., 2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ля» дает возможность для злоупотреблений, надуманных оснований для проведения проверок, что, к сожалению, имеет место на практике⁷.

По данным Минэкономразвития России, ущерб, наносимый малому бизнесу многочисленными проверками, доходит до 1,4 триллиона рублей в год. В послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. Д. А. Медведев особо подчеркнул: «Кроме мер собственно законодательного порядка нам надо совершенствовать и систему государственных органов, оптимизировать и конкретизировать их полномочия, устранять необоснованные запреты и ограничения в сфере экономической деятельности»⁸.

Согласно данным Генеральной прокуратуры РФ только за период 2010–2012 гг. прокурорами было пресечено свыше 330 тысяч нарушений законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности, по актам прокурорского реагирования к дисциплинарной и административной ответственности привлечены 42 тысячи виновных лиц⁹.

Анализ практики деятельности административных органов выявляет ряд серьезных проблем, одной из которых является неоправданно высокая степень усмотрения должностных лиц при проведении проверок исполнения ранее выданного предписания и выявления новых нарушений, сохраняющаяся в случаях проведения внеплановых проверок по основанию п. 1 ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами).

В вопросе о допустимости при проведении проверки выполнения требований предписаний главными являются: проверка соблюдения обяза-

⁷ Например, при рассмотрении прокуратурой города Уфы обращений индивидуального предпринимателя о необоснованных проверках возглавляемой им сети автомоек со стороны контролирующих и правоохранительных органов выяснилось, что в мае 2012 г. органами госпожнадзора якобы на основании обращений граждан о нарушении правил пожарной безопасности в автомоечных комплексах указанного предпринимателя принято решение о проведении внеплановой документальной проверки, направлен запрос о предоставлении документов. Однако в действительности указанные в жалобах граждане их не подписывали. По требованию прокуратуры проверка в отношении предпринимателя была прекращена // Авторский материал начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ Анатолия Паламарчука «Защита прав предпринимателей – под строгим прокурорским надзором». URL: <http://genproc.gov.ru/documents/nauka/document-84022/>

⁸ Бут Н. Д., Паламарчук А. В. Основы работы прокуратуры по обеспечению свободы экономической деятельности. М., 2013 // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/>

⁹ URL: <http://genproc.gov.ru/documents/nauka/document-84022/>

тельных требований и фиксирование иных нарушений, не связанных с выданным предписанием.

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не дает четкого ответа на вопрос о пределах проведения проверки по основанию, предусмотренному в п. 1 ч. 2 ст. 10 данного Закона. Следует ли проверять соблюдение обязательных требований в части проверки выполнения требований предписания, или допустимо в ходе такой проверки фиксировать и иные нарушения обязательных требований (не замеченных в ходе первой проверки или возникших после ее проведения)?

К сожалению, правоприменительная практика пока не дает четкого ответа на этот вопрос.

Некоторые суды исходят из того, что должностные лица, проводящие такие проверки и выявившие попутно иные нарушения, обязаны отреагировать на них согласно действующему законодательству (в частности, составить протокол об административном правонарушении). В результате на практике порой складывается ситуация непрерывного проведения проверок по следующему циклу: выявление нарушения – выдача предписания – проверка исполнения предписания и выявление новых нарушений – выдача предписания – проверка исполнения предписания и выявление новых нарушений и т.д.

Такой цикл формально соответствует требованиям Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Однако судебная практика по этому вопросу противоречива¹⁰.

Представляется более правильным и справедливым мнение ученых относительно того, что в отсутствие конкретизации регулирования порядка проведения внеплановой проверки по исполнению ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений должностные лица вправе при проведении таких проверок выходить за пределы ранее выданного предписания, если вновь выявленные нарушения обнаружены при проведении мероприятий по контролю в целях проверки соблюдения предписания. Однако должностные лица не должны проводить специальных мероприятий по контролю, не связанных с проверкой соблюдения ранее выданного предписания (например, осматривать иные помещения, не относящиеся к проверке исполнения предписания, запрашивать новые документы, не относящиеся к подтверждению выполнения требований, указанных в предписании, проводить отбор проб и образцов для проведения экспертизы не в целях проверки исполнения предписания и пр.).

¹⁰ См.: Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации : аналитический доклад. 2012 / В. В. Бакаев [и др.]. М., 2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В любом случае данные вопросы требуют дальнейшего обсуждения и уточнения в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Необходимо отметить также и наличие некоторой несогласованности норм Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и КоАП РФ по вопросу муниципального контроля.

Виды муниципального контроля установлены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно правовой позиции Высшего Арбитражного Суда РФ к муниципальному контролю может быть отнесена также и иная деятельность органов местного самоуправления, которая прямо не поименована в указанном выше Федеральном законе как муниципальный контроль, однако обладает всеми признаками такового (в частности, муниципальным контролем признана контрольная деятельность, осуществляемая местной администрацией в целях решения вопросов безопасности дорожного движения, создания условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения)¹¹. В связи с этим данный вид контроля будет также подпадать под действие Федерального закона № 294-ФЗ.

Одним из основных вопросов, как свидетельствует практика, является проблема пределов полномочий муниципальных органов власти при его осуществлении, в частности право на принятие мер, предусмотренных КоАП РФ, в отношении подконтрольного объекта – юридического лица либо индивидуального предпринимателя.

Первым из проблемных моментов является правомочность составления протоколов об административных правонарушениях должностными лицами муниципальных органов власти.

Согласно ч. 3 ст. 1.3.1 КоАП РФ в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами РФ, а также при осуществлении муниципального контроля.

В связи с этим представляет интерес практика применения данного положения КоАП РФ в свете реализации контрольных полномочий в сфере предпринимательской деятельности.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значе-

¹¹ Определение ВАС РФ от 13 июня 2012 г. № ВАС-4170/12 по делу № А06-2326/2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ния отнесено в том числе осуществление муниципального контроля за проведением муниципальных лотерей.

Данный вид контроля не так распространен на практике, как, например, муниципальный земельный контроль, однако выявленные на его примере проблемы актуальны и для иных видов муниципального контроля¹².

Административная ответственность за нарушение законодательства о лотереях установлена ст. 14.27 КоАП РФ.

В силу п. 84 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы по данным административным правонарушениям уполномочены составлять должностные лица органов, регулирующих отношения в области организации и проведения лотерей.

Исходя из ст. 4 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»¹³, органами, регулирующими отношения в области организации и проведения лотерей, являются в том числе органы местного самоуправления.

Таким образом, исходя из норм КоАП РФ и Федерального закона «О лотереях» должностные лица муниципальных органов вправе составлять протоколы при осуществлении данного вида муниципального контроля в отношении нарушителей.

Вместе с тем данный вывод вступает в противоречие с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», исходя из положений которого протоколы об административных правонарушениях как меры по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений могут быть составлены лишь в рамках мероприятий по государственному контролю (надзору) уполномоченными государственными органами. Муниципальный контроль, исходя из его понятия, закрепленного в указанном законе, ограничивается лишь проведением проверок и фиксацией их результатов, но не составлением протоколов и возбуждением дел об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ.

Налицо коллизия нормативных правовых актов, приведшая на практике к тому, что законодательство одних субъектов допускает составление должностными лицами муниципальных органов протоколов по ст. 14.27 КоАП РФ, а других – лишь наделяет их полномочиями по проведению проверки и обязывает в случае выявления нарушений передавать материалы в уполномоченный государственный орган для составления протоколов.

Так, согласно п. 3.9 административного регламента осуществления муниципального контроля за проведением муниципальных лотерей на территории городского округа город Воронеж, утвержденного постановлением администрации городского округа город Воронеж от 30 июля

¹² См. подробнее: Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации / Е. В. Ковтун [и др.]. М., 2012. С. 119.

¹³ Рос. газ. 2003. 18 нояб.

2012 г. № 625¹⁴, в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом обязательных требований специалист отдела, проводивший проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязан выдать предписание юридическому лицу об устранении выявленных нарушений обязательных требований, а также направить в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении дел об административных правонарушениях или уголовных дел по признакам преступлений.

Противоположный подход закреплен в аналогичном административном регламенте администрации города Благовещенска Амурской области, утвержденным постановлением администрации города Благовещенска от 14 мая 2012 г. № 2168¹⁵, согласно п. 1.5.1 которого должностные лица органов муниципального контроля в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, а также составлять и направлять в Арбитражный суд Амурской области заявления о привлечении к административной ответственности, принимать участие в рассмотрении данных заявлений и принимать меры по предотвращению указанных нарушений.

Изучение законодательства субъектов РФ по рассматриваемому вопросу позволяет найти многочисленные примеры в пользу как правомерности, так и неправомерности органов муниципального контроля составлять протоколы об административных правонарушениях.

Очевидно, что такая разобщенность в правовых подходах возникает ввиду несовершенства законодательного регулирования на федеральном уровне и в итоге сказывается негативно на юридических лицах, в отношении которых данные протоколы составляются.

В связи с этим необходимо устранить имеющуюся коллизию путем изменения формулировки понятия муниципального контроля, закрепленного в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», изложив его в следующей редакции:

«Муниципальный контроль – деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, и требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также принятие указанными органами мер, направленных

¹⁴ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Там же.

на пресечение выявленных нарушений, в случае наделения их соответствующими полномочиями в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

Думается, что предоставление законами субъектов РФ должностным лицам муниципальных органов власти полномочий по самостоятельному составлению протоколов об административных правонарушениях и последующему обращению в уполномоченные органы (в том числе арбитражный суд) вполне отвечало бы требованиям разумности, целесообразности, экономии времени и материальных издержек.

В связи с установленным порядком рассмотрения арбитражными судами определенных категорий дел об административных правонарушениях в порядке упрощенного производства особенно актуальным является вопрос об обеспечении надлежащего и оперативного извещения лица, привлекаемого к административной ответственности.

Дела в порядке упрощенного производства рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными главой 29 Кодекса. Следовательно, в упрощенном порядке лица, участвующие в деле, должны извещаться о принятии искового заявления (заявления) к производству и возбуждении производства по делу и считаются извещенными надлежащим образом, если ко дню принятия решения суд располагает сведениями о получении адресатом копии определения о принятии искового заявления к производству или иными доказательствами получения такими лицами информации о начавшемся судебном процессе. Если же ко дню принятия решения информации о надлежащем извещении участвующих в деле лиц у суда нет или есть, но очевидно, что они не имели возможности ознакомиться с материалами дела и представить возражения, арбитражный суд переходит к рассмотрению дела в общем порядке (ч. 5 ст. 227 АПК РФ).

Однако в Кодексе не урегулирован вопрос о том, подлежит ли рассмотрению дело в порядке упрощенного производства, если:

- несмотря на почтовое извещение, адресат не явился за получением копии судебного акта;
- копия судебного акта не вручена в связи с отсутствием адресата по указанному адресу.

Не получив соответствующее судебное извещение, юридическое лицо, привлекаемое к ответственности, не получит и данных, необходимых для его идентификации в целях доступа к материалам дела в электронном виде в сети Интернет. Вместе с тем по общим правилам надлежащего извещения указанные выше ситуации признаются надлежащим извещением лица в силу ч. 4 ст. 123 АПК РФ.

В судебной практике по данному вопросу сформировались два противоположных подхода: согласно первому возвращение в суд определения о принятии искового заявления и рассмотрение дела в порядке упрощенного производства в связи с истечением срока хранения, а поэтому неполучение

ченное свидетельствует об отсутствии у ответчика (лица, привлекаемого к административной ответственности) возможности ознакомиться с материалами дела, представить возражения и доказательства. При подобных обстоятельствах суд переходит к рассмотрению дела в общем порядке. Такой позиции придерживается Арбитражный суд Курской области.

Иной подход воспринят Арбитражным судом Свердловской области, согласно которому невручение определения суда в связи с отсутствием адресата, а также неявка адресата за почтовым отправлением при наличии почтового извещения признается надлежащим извещением.

Исходя из принципа максимального обеспечения прав лица, привлекаемого к административной ответственности, представляется более правильным первый из указанных подходов, в связи с чем мы полностью разделяем мнение по этому вопросу судьи Арбитражного суда Белгородской области Д. О. Плотникова¹⁶.

Однако очевидно, что в целях формирования единой судебной практики устранения противоречий, данный вопрос требует скорейшего разрешения.

Обозначенные проблемы требуют принятия неотложных мер, позволяющих субъектам предпринимательской деятельности в полной мере защитить свои законные права и интересы.

В качестве первоочередной меры, на наш взгляд, необходимо вменить в обязанность органам и должностным лицам, составляющим протоколы об административных нарушениях, максимально полно отражать в них сведения о лице, привлекаемом к административной ответственности.

Согласно ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ в протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса местожительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ или закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Типовые формы протоколов об административных правонарушениях утверждаются приказами органов, уполномоченных на их составление в соответствии с КоАП РФ. Необходимые сведения указываются в них в соответствии со ст. 28.8 КоАП РФ. Для юридических лиц это организационно-правовая форма, полное наименование, юридический адрес, ИНН,

¹⁶ См.: Плотников Д. О., Квасов А. С. Рассмотрение споров в упрощенном порядке. На пути к электронному правосудию // Официальный сайт Арбитражного суда Белгородской области. URL: <http://www.belgorod.arbitr.ru/>

банковские реквизиты, сведения о представителях юридического лица – физических лицах.

В связи с этим полагаем необходимым внести изменения в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 28.2. Протокол об административном правонарушении

2. В протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении (фамилия, имя, отчество, адрес местожительства или местонахождения, контактный телефон, факс, адрес электронной почты (при наличии), ИНН (для юридического лица)), фамилии, имена, отчества, адреса местожительства, контактные телефоны, адреса электронной почты (при наличии) свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, а также законных и иных представителей лиц, в отношении которых составлен протокол об административном правонарушении, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.»

Итак, вопросы административной ответственности юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности остаются по-прежнему актуальными и требуют дальнейшего изучения.

Безусловно, перечисленные в настоящей статье предложения по реформированию действующего законодательства не носят исчерпывающего характера и могут быть многократно дополнены.

Однако хотелось бы надеяться, что их восприятие законодателем будет способствовать достижению цели всемерной охраны прав юридических лиц и недопущению их незаконного ущемления.

Воронежский государственный университет

Глухова М. В., соискатель, главный советник отдела правовой экспертизы правового управления правительства Воронежской области

E-mail: margarita1981@bk.ru

Тел.: 8-980-345-40-50

Voronezh State University

Gluhova M. V., Post-graduate Student, Main Adviser of Department of Legal Examination of the Legal Department of the Government of the Voronezh Region

E-mail: margarita1981@bk.ru

Tel.: 8-980-345-40-50