

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

УДК 342.9

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НОРМ ГРАЖДАНСКОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

А. Ф. Васильева

Сибирский федеральный университет (г. Красноярск)

Поступила в редакцию 3 августа 2018 г.

Аннотация: *исследуется влияние гражданского права на такой вид административного принуждения, как привлечение к административной ответственности и связанное с ним применение мер административно-процессуального обеспечения. Казалось бы, административное принуждение реализуется исключительно на основе норм публичного права. Однако в современных условиях нарастания влияния гражданского права на административное и этот классический институт административного права не избежал «вторжения» механизма гражданско-правового регулирования при решении таких важных для субъектов административной ответственности вопросов, как: административная ответственность реорганизованных юридических лиц; возмещение расходов, понесенных в связи с оказанием юридической помощи при производстве по делу об административном правонарушении; возврат уплаченного административного штрафа при отмене постановления по делу об административном правонарушении и др. Приведенные в статье иллюстрации из судебной практики демонстрируют потребность гармонизации административно-правового и гражданско-правового механизмов при регулировании различных сторон административной ответственности.*

Ключевые слова: *конвергенция, административная ответственность без вины, дифференциация административной ответственности, издержки, убытки.*

Abstract: *the article examines the impact of civil law on administrative coercion or more precisely on administrative liability and its aspect of administrative procedure enforcement measures. It may seem that administrative coercion can be exercised under public law exclusively. Although in current accretion of civil law impact on administrative law this very classic administrative law institution is not immune to mechanism of civil law regulation when it concerns significant matters for administrative liability subjects such as administrative liability of reorganized legal entities; paying attorney fees in administrative cases; fine paid drawback in case of reversal of administrative regulation act. Case law used in this article demonstrates demand for harmonisation of administrative and civil law mechanisms on different sides of administrative regulation.*

Key words: *convergence, liability without fault, administrative liability diversification, costs, damages.*

Существуют объективные предпосылки для конвергенции частного и публичного права (взаимопроникновения частноправового и публич-

но-правового методов регулирования), обусловленные сложностью регулируемых общественных отношений, недостаточностью у публичного права собственных правовых конструкций для решения возникающих задач современного управления, доминированием в политико-правовом сознании значения и роли гражданского права как регулятора, сложившиеся правовые традиции¹. В отечественной научной литературе проникновение гражданского права в административное оценивается скорее позитивно, в качестве главной особенности которого выделяется стимулирование при помощи частноправовых средств индивидуально-правового начала возникновения, содержания и реализации правоотношений². В то же время справедливо ставится вопрос о пределах проникновения, поскольку несбалансированное проникновение может нести отрицательные последствия, прежде всего, в виде ослабления защиты интересов граждан в отношениях с властными субъектами³. Предметом настоящего исследования является проникновение гражданского права в административное право (на примере института административной ответственности) и возможных пределов такого проникновения.

Направления проникновения гражданского права в институт административной ответственности

Взаимодействие норм гражданского и административного права при привлечении к административной ответственности не является столь интенсивным, как в других сферах публичного управления. Это связано с тем, что при привлечении к административной ответственности осуществляется государственное принуждение, основания и порядок реализации которого регулируются нормами публичного права. Однако в современных условиях нарастания взаимопроникновения (конвергенции) частного и публичного права, стирания межотраслевых границ, даже при осуществлении функций государственного принуждения значительна роль гражданско-правового механизма. Конечно, взаимодействие норм гражданского и административного права при привлечении к административной ответственности происходит преимущественно в форме «соприкосновения», а не проникновения.

К таким случаям соприкосновения норм гражданского и административного права в рамках института административной ответственности можно отнести: 1) особенности ответственности субъектов административной ответственности, обусловленные их гражданско-правовым статусом либо объектом, находящимся в собственности; 2) назначение административного наказания, например определение размера административного штрафа в зависимости от начальной (максимальной) цены гражданско-правового договора; 3) административно-правовую охрану отношений собственности – нормы, устанавливающие ответственность,

¹ См.: *Коршунов Н. М.* Конвергенция частного и публичного права : проблемы теории и практики. М., 2015. С. 121 ; *Талалина Э. В.* Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). М., 2015.

² См.: *Коршунов Н. М.* Указ. соч. С. 117.

³ См.: Там же. С. 143.

носят бланкетный характер (отсылают к нормам гражданского права), что порождает особенности квалификации административных правонарушений по бланкетным нормам⁴.

Формой проникновения частного права в публичную сферу, сферу административной ответственности является взыскание убытков в связи с незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, привлечением к административной ответственности.

Особенности административной ответственности юридических лиц, обусловленные их гражданско-правовым статусом

Согласно ч. 1 ст. 1.4. КоАП РФ юридические лица подлежат административной ответственности *независимо от* места нахождения, *организационно-правовых форм*, подчиненности, а также других обстоятельств. Конституционный Суд РФ, рассматривая проблему адекватности, соразмерности административных наказаний в отношении юридических лиц, отметил, что ни ч. 1 ст. 1.4, ни иные положения КоАП РФ *не проводят каких-либо различий между юридическими лицами*, правоприменитель исходит из того, что при наложении административного штрафа его минимальный размер, установленный за соответствующее административное правонарушение, *должен соблюдаться равным образом в отношении всех юридических лиц – независимо от их вида*. В результате для отдельных коммерческих организаций, относящихся, как правило, к *субъектам малого предпринимательства*, а тем более, для осуществляющих социальные, культурные, образовательные, научные и другие функции *некоммерческих организаций*, в том числе государственных и муниципальных учреждений, привлечение к административной ответственности сопровождается такими *существенными обременениями*, которые могут оказаться для них непосильными и привести к самым серьезным, вплоть до вынужденной ликвидации, последствиям (п. 4.1)⁵. Таким образом, Конституционный Суд РФ поставил вопрос о возможности (необходимости) дифференциации административной ответственности в зависимости от организационно-правовой формы юридических лиц, затронув эту проблематику на примере субъектов малого и среднего предпринимательства и некоммерческих организаций. Обозначенная позиция стала импульсом для реформирования правил назначения административных наказаний. В соответствии с ч. 3 ст. 1.4 КоАП РФ допускается установление особых условий применения мер административной ответственности в отношении являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц. Такие особые условия предусмотрены ст. 4.1.1 КоАП РФ, допускающие замену административного наказания в виде административного штрафа предупреждением при одновременном соблюдении ряда условий. Данная новелла не толь-

⁴ См.: Серков П. П. Производство по делам об административных правонарушениях как вид административного производства. М., 2010. С. 173–178.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ко содержит отступление от принципа равенства, но и изменяет базовое правило назначения административного наказания, согласно которому правоприменитель был вправе назначить только такое административное наказание, которое предусмотрено в санкции статьи Особенной части КоАП РФ либо закона субъекта РФ об административных правонарушениях. Кроме того, такое изменение правил назначения административных наказаний нельзя признать системным, поскольку законодатель так и не решил проблему назначения административных наказаний в отношении некоммерческих организаций.

Взыскание убытков, причиненных при привлечении к административной ответственности

Деликтная ответственность государства может быть реализована в двух моделях: публично-правовой (континентально-европейские страны) или частноправовой (англосаксонские страны), при этом выбор модели в соответствующей правовой системе обусловлен историческим развитием и политико-правовым выбором⁶. Выбор в пользу публично-правовой модели не только учитывает особый властный статус государства, но и дает дополнительные процессуальные гарантии гражданам, поскольку споры между гражданином и государством по поводу причиненного вреда разрешаются не в гражданском процессе (состязательный процесс), а в административном судопроизводстве (иквизиционный процесс)⁷. Согласно действующему правовому регулированию (ч. 2 ст. 27.1 КоАП РФ, ст. 15, 1069, 1064 ГК РФ) и правовой позиции Конституционного Суда РФ, в российской правовой системе действует гражданско-правовая модель деликтной ответственности государства, в том числе за вред, причиненный в ходе производства по делу об административном правонарушении⁸. Состояние института гражданско-правовой ответственности государства оценивается в научной литературе весьма критически, указывается на слабость науки деликтного права, противоречивую правоприменительную практику при оценке условий ответственности⁹. Особенности практического применения гражданско-правовой модели будут проиллюстрированы на примере судебных решений.

Взыскание убытков, возникших в связи с применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении

Верховным Судом РФ рассмотрено дело о взыскании предпринимателем с РФ убытков, *составляющих расходы на хранение арестованно-*

⁶ Подробно об этом см.: *Беше-Головки К.* Деликтная ответственность государства : публичное или частное право // Закон. 2017. № 10. С. 36–37.

⁷ См.: Там же. С. 41.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Подробнее см.: *Ерохова М. А.* Условия ответственности казны за незаконные действия органов власти. Проблемы толкования норм ГК РФ в практике Верховного Суда РФ за 2017 г. // Закон. 2017. № 10. С. 57.

го в рамках возбужденного таможенной в отношении предпринимателя дела об административном правонарушении товара и оплате услуг по сверхнормативному использованию контейнера с арестованным товаром, возникшие вследствие ареста, неправомерность которого подтверждена вступившим в законную силу постановлением суда общей юрисдикции о прекращении дела об административном правонарушении¹⁰. В этом деле были затронуты два важных аспекта. Во-первых, *вопрос о правовой квалификации расходов на хранение арестованного товара*: являются ли такие расходы убытками (гражданско-правовая природа) или издержками по делу об административном правонарушении (публично-правовая природа). От этой квалификации зависит, в каком порядке подлежат возмещению указанные расходы: по правилам КоАП РФ или по правилам ГК РФ в рамках гражданского судопроизводства. Во-вторых, при определении размера убытков суды признали наличие *грубой неосторожности в поведении предпринимателя* в виде неистребования у таможи в период от ареста до выдачи (свыше шести месяцев) неарестованной части товара, хранящейся в одном контейнере с арестованной его частью, и снизили наполовину размер заявленных убытков на основании п. 2 ст. 1083 ГК РФ. Как отмечает А. А. Ягельницкий, вина потерпевшего является *универсальным основанием для снижения ответственности государства* и толкуется достаточно расширительно как в части определения вида небрежности (простая или грубая), так и в определении процентного соотношения частей вреда между причинителем вреда и потерпевшим. Следует согласиться с А. А. Ягельницким, что оценка вины потерпевшего применительно к деликтам государства (в отличие от «обычных» частных правонарушений) должна быть более осторожной, поскольку причинителем вреда является властный субъект, на котором лежит обязанность действовать по отношению к гражданину законно и обоснованно¹¹. Учет вины потерпевшего в отношениях с государством будет представлять «перераспределение» обязанности по обеспечению законности деятельности властного субъекта с переложением этого бремени на гражданина.

Взыскание расходов на оказание юридической помощи при производстве по делу об административном правонарушении

Общество было необоснованно привлечено к административной ответственности, производство по делу прекращено на основании п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ в связи с недоказанностью обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление, что нашло свое отражение в решении суда. При производстве по делу об административном правонарушении общество понесло расходы по оплате оказанных юридических услуг. В связи с отсутствием процедур их компенсации в рамках КоАП РФ общество посчитало их убытками и обратилось в суд с соответствующим

¹⁰ Определение Верховного Суда РФ от 28 ноября 2016 г. № 303-ЭС16-9423 по делу № А51-7878/2015.

¹¹ См.: Ягельницкий А. А. Отклонения от принципа полного возмещения убытков, причиненных государством // Закон. 2017. № 10. С. 68–69.

иском¹². В этом деле затронуты следующие важные аспекты. Во-первых, КоАП РФ не содержит специальных норм, которые регламентировали бы институт возмещения вреда, причиненного незаконным привлечением к административной ответственности, *не включает расходы* на защитника в состав издержек по делу об административном правонарушении. Именно поэтому такие расходы взыскиваются в качестве убытков – расходов, произведенных истцом для восстановления своего нарушенного права¹³. Во-вторых, размер компенсации понесенных убытков в виде расходов на оплату услуг защитника по делу об административном правонарушении может быть снижен с учетом *критерия «разумные пределы»*, который является оценочным и конкретизируется с учетом оценки фактических обстоятельств дела.

Взыскание убытков в виде уплаченного административного штрафа в связи с отменой постановления по делу об административном правонарушении

Общество обратилось в суд с иском о взыскании убытков в виде суммы уплаченного административного штрафа в связи с отменой постановления об административном правонарушении и прекращением производства по делу за отсутствием состава административного правонарушения¹⁴. В рамках данного дела наибольший интерес представляют два сложных момента. Во-первых, вопрос о вине должностных лиц и причинно-следственной связи, поскольку протокол об административном правонарушении был составлен должностным лицом административного органа, а решение о привлечении к ответственности принято мировым судьей. Во-вторых, вопрос о выборе *надлежащего способа защиты нарушенного права*, зависящего от определения правовой природы уплаченного штрафа (является ли уплаченный административный штраф вредом). Верховный Суд РФ пришел к выводу о наличии причинно-следственной связи между действиями должностных лиц административного органа, возбуждившими дело об административном правонарушении, и причиненным вредом в результате незаконного привлечения к административной ответственности постановлением мирового судьи. Денежные средства, уплаченные обществом в качестве штрафа, Верховный Суд РФ отнес к убыткам в форме реального ущерба, посчитав, что единственным способом защиты нарушенного права, направленным на восстановление правового положения общества, существовавшего до его нарушения, является возвращение заявителю денежных средств, перечисленных в федеральный бюджет¹⁵. Таким образом, одна и та же денежная сумма в

¹² Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 25 декабря 2017 г. по делу № А33-8491/2017.

¹³ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (п. 26) : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5.

¹⁴ Определение Верховного Суда РФ от 19 ноября 2015 г. по делу № 305-ЭС15-8490.

¹⁵ Подробный научный комментарий определения Верховного Суда РФ см.: *Ягельницкий А. А., Петроль О. Д.* К вопросу об ответственности государства за

зависимости от «этапа» развития правовой ситуации имеет разную правовую природу: на момент привлечения к административной ответственности и исполнения постановления об административном правонарушении – административный штраф имеет публично-правовую природу; на момент возврата уплаченного административного штрафа в связи с отменой постановления по делу об административном правонарушении и прекращением производства по делу в связи с отсутствием состава административного правонарушения публично-правовая природа уплаченного административного штрафа трансформируется в гражданско-правовую. Такая трансформация не носит только «технический» характер, а влечет за собой для лица, незаконно привлеченного к административной ответственности, необходимость доказывания в рамках гражданского судопроизводства наличия в действиях государства гражданско-правового деликта, что, как показывает проиллюстрированное дело, далеко не так просто и весьма обременительно по времени. Возможным выходом из данной ситуации было бы предусмотреть в нормах КоАП РФ публично-правовой механизм возврата уплаченного штрафа.

Проведенное исследование демонстрирует, насколько тесно взаимосвязаны гражданское и административное право даже в институте административной ответственности, который как институт государственного принуждения традиционно регулируется административным правом. Такое весьма серьезное влияние гражданского права на административное право показывает необходимость тщательного научного анализа и осмысления этого явления, а также иного, не отраслевого, а междисциплинарного подхода при преподавании комплексных дисциплин (например, деликтная ответственность государства). Как видно из приведенных судебных дел, часто применение норм гражданского права связано с отсутствием соответствующего публично-правового регулирования (как, например, с расходами на оказание юридической помощи или с возвратом уплаченного административного штрафа в связи с отменой постановления по делу об административном правонарушении).

вред, причиненный производством по делу об административном правонарушении // Вестник экономического правосудия Рос. Федерации. 2016. № 1. С. 19–24.

Сибирский федеральный университет (г. Красноярск)

Васильева А. Ф., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права

E-mail: avasilieva@sfu-kras.ru

*Krasnoyarsk Siberian Federal University
Vasilyeva A. F., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional, Administrative and Municipal Law Department*

E-mail: avasilieva@sfu-kras.ru