

§5 АДМИНИСТРАТИВНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Архипов С.В.

ИНДИВИДУАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Аннотация. Предметом правового исследования автора являются проблемы, возникшие в правоприменительной практике, связанные с возможностью индивидуализации административного наказания для юридических лиц, а также принятые меры по их решению. Так, начиная с 2007 года законодателем последовательно проводилась политика ужесточения административной ответственности, что в отношении юридических лиц отразилось увеличением размеров административных штрафов. Учитывая, что по большому числу составов административных правонарушений для юридических лиц альтернативных видов наказания не предусматривается, а такие применение рассрочки уплаты штрафа либо правового института малозначительности было явно недостаточно для справедливого и адекватного привлечения ответственности, то соблюдение ряда конституционных принципов, действующих в сфере административной ответственности, обеспечено не было. Настоящая статья подготовлена путем использования сравнительно-правового метода исследования, путем изучения и сопоставления правовых норм (в том числе в их историческом развитии), регулирующих расследуемую область правоотношений, правоприменительной практики и научной литературы. Новизна исследования заключается в том, что научных исследований исторических предпосылок и предпринятых мер по нормативному правовому закреплению механизмов индивидуализации административного наказания юридическим лицам в соответствии с конституционными принципами привлечения к ответственности до настоящего времени проведено не было. Автор полагает, что полученные результаты окажутся полезными для других исследователей в этой области.

Ключевые слова: административная ответственность, индивидуализация административной ответственности, юридические лица, дифференциация, административное наказание, административный штраф, правовой способ регулирования, конституционные гарантии, безальтернативность санкций, правоприменительная практика.

Review. The subject of the research is the range of problems of law-enforcement practice, connected with the possibility of individualization of administrative punishment for legal entities, and the ways of their solution. Since 2007 the policy of administrative responsibility toughening has been consistently realized, resulting in the increase of fines for legal entities. Taking into account that in most cases of administrative offences there are no other forms of punishment for legal entities, and payment by installments or the legal institution of unimportance was not enough for a just and adequate punishment, implementation of some constitutional principles in the ambit of administrative responsibility was not assured. The study applies the comparative-legal research method; the author uses comparison of legal norms (also in their historical development), regulating this sphere of legal relations, law-enforcement practice and scientific literature. The novelty of the research consists in the fact that it is the first study of historical prerequisites and measures of legitimation of the mechanisms of individualization of administrative punishment for legal entities in accordance with constitutional principles of imposition of punishment. The author believes that the study results can be used by other researchers in this sphere.

Keywords: legal method of regulation, administrative fine, administrative punishment, differentiation, legal entities, individualization of administrative responsibility, administrative responsibility, constitutional guarantees, no alternative to sanctions, law-enforcement practice.

С даты вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1] законодателем было принято 414 федеральных законов, изменяющий его редакцию, в том числе: в 2010 г. – 46, в 2011 г. – 48, в 2012 г. – 32, в 2013 г. – 84, в 2014 г. – 73 федеральных закона. А как отмечают исследователи, в КоАП РСФСР 1984 г., который применялся на шесть лет дольше его, изменения и дополнения вносились в общей сложности 165 раз [2].

При этом, начиная с 2007 г. последовательно проводится политика ужесточения административной ответственности, в результате которой размеры штрафов увеличились многократно, в особенности для юридических лиц. Выбранный способ построения штрафов (высокий размер, безальтернативный характер, незначительный диапазон между «низшим» и «верхним» пределами штрафов), по всей видимости, должен был усилить эффект общей и частной превенции, повысить уровень дисциплины в административно-правовой сфере.

По всей видимости, предполагалось создать условия, при которых совершение административного правонарушения стало бы экономически невыгодным, а основным способом предупреждения совершения административных правонарушений было выбрано поступательное повышение уровня ответственности. Следует отметить, что исследователями уже давно было высказано утверждение о том, что усиление административной ответственности за пределами какого-либо критического порога оборачивается общим снижением ее эффективности и либо теряет всякий смысл и перестает ощущаться, либо вызывает реакции, прямо противоположные ожидаемым [3].

И такое влияние привело к негативным последствиям: соблюдение ряда конституционных принципов, действующих в сфере административной ответственности, обеспечено не было. Правоприменительные органы руководствовались законом и были вправе применять лишь те средства снижения ответственности, которые им были предоставлены законодателем: рассрочку уплаты штрафа (ч.2 ст. 31.5 КоАП РФ), и институт малозначительности (ст. 2.9 КоАП РФ). Однако, как показала правоприменительная практика, данных средств было явно недостаточно для справедливого и адекватного привлечения к ответственности. Так, уплата штрафа могла быть рассрочена судом на срок до трех месяцев, а из сферы применения института малозначительности выпали та-

кие обстоятельства, как добровольное устранение последствий правонарушения, имущественное положение правонарушителя и возмещение причиненного ущерба.

Следует указать, что Верховным Судом Российской Федерации было дано разъяснение, что малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений [4]. Впоследствии данная позиция была скорректирована, и установлено, что с учетом признаков объективной стороны некоторых административных правонарушений они ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения [5].

Некоторые исследователи (Бессчастный С.А., Будлов И.М.) считают даже такую правовую позицию мягкой и позволяющей виновному избежать административной ответственности. По их мнению, она позволяет суду принять произвольное решение о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи с малозначительностью по любому административному составу [6]. Справедливости ради необходимо отметить, что большинство исследователей не согласны с вышеуказанным мнением и считают наоборот, применение судами института малозначительности правонарушений ограниченным.

Например, Панов А.Б. указывает на то, что неприменение данного института к правонарушениям с формальным составом приводит к неверному выводу о существовании ответственности за деяния, которые не только не причиняют реального ущерба охраняемым законом благам, но и не содержат угрозы такого ущерба, что входит в противоречие с положениями части 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации [7]. А Зырянов С.М. отмечает чрезмерную репрессивность административной ответственности, приводящую к конкуренции с уголовной ответственностью [8].

Но нехватка правовых средств индивидуализации и дифференциации административной ответственности в условиях значительного увеличения штрафов, как справедливо отмечает Тарибо Е.В., неизбежно ставит под сомнение соблюдение конституционных прав граждан [9], что в конеч-

ном счете побудило вернуть в повестку дня вопрос о наделении правоприменительных органов правом снижать наказание ниже низшего предела санкции. Наиболее остро проблема несоразмерно строгих административных наказаний проявила себя в отношении юридических лиц, где развитие института административной ответственности имеет четкую фискальную направленность, обеспечивая пополнение доходной части бюджета.

Примечательно, что в первоначальной редакции КоАП РФ размер административного штрафа, налагаемого на юридических лиц (ст. 3.5 КоАП РФ) не мог превышать 1000 МРОТ (то есть 100 000 рублей). В действующей редакции кодекса для юридических лиц размер административного штрафа может быть определен в конкретной сумме, либо в кратной величине (например, к сумме полученного дохода правонарушителя) и таким образом составить до 1 000 000 рублей, а в отдельных случаях (например: ст. ст. 6.19, 6.20, 7.13, 14.42 КоАП РФ) – до 5 000 000 рублей, и даже до 60 000 000 рублей (ст. 7.14.1, 7.15 КоАП РФ). При этом, минимальные размеры штрафов для юридических лиц за совершение административных правонарушений составляют 100 000 рублей, то есть соответствуют той величине, которая первоначально была определена законодателем в качестве максимума.

Однако, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, санкции штрафного характера должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния [10]. Принцип соразмерности, выражающий требования справедливости, отметил Конституционный Суд, предполагает установление публично-правовой ответственности лишь за виновное деяние и дифференциацию ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания, применение административного штрафа в установленных соответствующей санкцией пределах преимущественно на безальтернативной основе не позволяет обеспечить индивидуализацию административной ответственности юридических лиц.

Учитывая изложенное в 2013 году Конституционным Судом был сделан вывод о возможности назначения наказания в виде административного штрафа ниже низшего предела, установленного за-

коном, в отношении санкций, установленных ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ, но с оговоркой о не применимости данной позиции к другим нормам КоАП РФ [11], что естественно повлекло за собой многочисленные жалобы в Конституционный Суд, в которых оспаривались нормы КоАП, предусматривающие административную ответственность юридических лиц за совершение самых разных административных правонарушений [12].

Оспоренные заявителями санкции КоАП предусматривали в качестве единственного наказания высокий штраф, нижний порог которого приближен к верхнему порогу, что неизбежно делает коридор выбора конкретного размера штрафа крайне узким. Учитывая, что санкция в виде штрафа безальтернативна (предупреждение как наказание не было предусмотрено), индивидуализировать наказание оказалось практически невозможно. Между тем более значительной индивидуализации наказания требовали юридически значимые обстоятельства конкретного дела, перечень которых содержится в общих правилах назначения административного наказания, предусмотренных в КоАП РФ. Так, при назначении административного наказания юридическому лицу необходимо учитывать характер административного правонарушения, имущественное и финансовое положение правонарушителя, а также обстоятельства, смягчающие административную ответственность.

Жалобы юридических лиц, обратившихся в Конституционный Суд, указывали на то, что характер совершенного ими административного правонарушения не учитывался при назначении наказания. В значительной мере так происходило потому, что диспозиции составов, по которым заявители привлекались к административной ответственности, сформулированы законодателем всеохватно.

При рассмотрении поступивших жалоб Конституционным Судом обнаружилось, что оспариваемые санкции не позволяли в необходимой мере учесть также имущественное и финансовое положение правонарушителей. Например, с точки зрения оспоренных санкций неважно, является ли юридическое лицо малым предприятием или нет. Конечно, статус малого предприятия не может автоматически выступать индикатором финансового положения юридического лица, оно может быть вполне благополучным, однако он является дополнительным обстоятельством, указывающим на потенциальную возможность снижения штрафа. С другой стороны, юридическое лицо, не обладающее статусом малого предприятия, может

находиться в тяжелом финансовом положении, которое может требовать смягчения ответственности в силу значимых обстоятельств: например, недропользование в течение какого-то периода осуществлялось без лицензии, чтобы не допустить остановки самого предприятия.

Таким образом, в законодательном регулировании административной ответственности обнаружилось противоречие. С одной стороны, закон предписывает учитывать характер совершенного правонарушения и финансово-имущественное положение правонарушителя, а с другой – не допускает выхода за пределы санкции.

Итог дела, рассмотренного Конституционным Судом, был таким: штрафы для юридических лиц признаны неконституционными в той мере, в какой они противоречат принципам соразмерности и индивидуализации наказания, у судов появилась долгожданная возможность более полной реализации названных принципов, а у законодателя – обязанность исходя из требований Конституции Российской Федерации внести в КоАП РФ изменения, для приведения текста закона в соответствие с ней, что и было впоследствии осуществлено – путем принятия Федерального закона от 31.12.2014 №515-ФЗ «О внесении изменений в статью 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [13].

Библиография:

1. <http://elibrary.ru/item.asp?id=1297022>
2. Микулин А.И. Принцип состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях. // Административное и муниципальное право. – 2010. – 10. – С. 64 – 72.
3. Адарченко Е.О. Административная ответственность юридических лиц публичного права // Административное и муниципальное право. – 2013. – 9. – С. 893 – 897. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.9.9605.

References (transliterated):

1. <http://elibrary.ru/item.asp?id=1297022>
2. Mikulin A.I. Printsip sostyazatel'nosti v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2010. – 10. – С. 64 – 72.
3. Adarchenko E.O. Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits publichnogo prava // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – 9. – С. 893 – 897. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.9.9605.

Таким образом, действующая редакция ст. 4.1 КоАП РФ предусматривает, что при назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица, административный штраф может быть назначен в размере менее его минимального размера, предусмотренного соответствующей статьей КоАП РФ, в случае, если его минимальный размер составляет не менее ста тысяч рублей, но не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для юридических лиц соответствующей статьей или частью статьи КоАП РФ.

И правоприменительная практика, сложившаяся с момента принятия постановления Конституционного Суда от 25.02.2014 №4-П, однозначно указывает на справедливость и востребованность данных нововведений в КоАП РФ [14] [15].