О спорадичности применения отдельных норм Особенной части КоАП РФ об административной ответственности юридических лиц

СЕЛЕЗНЕВ Владимир Аркадьевич, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат экономических наук, доцент
Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: adm1@izak.ru

Институт административной ответственности является эффективным правовым способом воздействия на общественные отношения. Динамичные изменения данного института направлены на усиление административной ответственности юридических лиц, что в ряде случаев обусловливается характером и степенью общественной опасности административных правонарушений и достигается посредством значительного увеличения составов административных правонарушений и их сложности.

Целью статьи является выявление состояния, тенденций развития института административной ответственности юридических лиц и перспектив его совершенствования. Акцентируется внимание на таком аспекте, как эффективность применения норм об административной ответственности.

Задачи исследования: рассмотрение особенностей норм об административной ответственности юридических лиц; анализ судебной практики рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами; анализ факторов, влияющих на эффективность применения норм об административной ответственности юридических лиц.

Методология исследования включает системный подход как основной метод изучения права, анализ и синтез, статистический, формально-юридический, логический методы.

Наряду с наличием ряда широко применяемых составов административных правонарушений, применение некоторых норм КоАП РФ об ответственности юридических лиц носит спорадический характер. При этом нечастое применение тех или иных норм об административной ответственности не может достоверно подтверждать отсутствие предусмотренных ими составов правонарушений в деятельности юридических лиц, а скорее обусловлено проблемами при выявлении противоправных действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения, и в ходе производства по делам о таких правонарушениях.

При рассмотрении данных составов административных правонарушений проанализированы факторы, влияющие на эффективность правоприменения, и обозначена необходимость их учета при совершенствовании института административной ответственности юридических лиц в современных условиях развития общества и государства. Сделан вывод, что институт административной ответственности юридических лиц нуждается в реформировании, в том числе путем исключения норм, не соответствующих сложившимся общественным отношениям с учетом анализа правоприменения.

Ключевые слова: административная ответственность, юридическое лицо, административное правонарушение, правоприменение, административное расследование, судебная практика, эффективность правовых норм.

Для цитирования: Селезнев В.А. О спорадичности применения отдельных норм Особенной части КоАП РФ об административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 137—150. DOI: 10.12737/jrl.2019.6.13

On the Sporadic Application of Certain Provisions of the Special Part of the Administrative Code on Administrative Liability of Legal Entities

V. A. SELEZNEV, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation
E-mail: adm1@izak.ru

The institution of administrative responsibility is an effective legal means of influencing public relations. Dynamic changes of this institution are aimed at strengthening the administrative responsibility of legal entities. In some cases it is due to the nature and degree of public danger of administrative offenses, and is achieved through a significant increase in the composition of administrative offenses and their complexity.

The purpose of the article is to identify the status, trends in the development of the Institute of administrative responsibility of legal entities and prospects for its improvement. Attention is focused on such aspect as efficiency of application of norms on administrative responsibility.

The objectives of the study are: consideration of the features of the rules on administrative responsibility of legal entities; analysis of judicial practice of consideration of cases of administrative offenses committed by legal entities; analysis of factors affecting the effectiveness of the rules on administrative responsibility of legal entities.

The research methodology includes: a systematic approach as the main method of studying law, analysis and synthesis, statistical, formal legal, logical methods.

Along with the improvement of the rules on administrative responsibility, there is a constant increase in the number of legal entities brought to responsibility. The analysis of judicial practice of consideration of cases on administrative offenses committed by legal entities shows that along with the presence of a number of widely used compositions of administrative offenses, the application of certain rules of the Administrative Code on the responsibility of legal entities due to various factors is sporadic. At the same time, the infrequent application of certain rules on administrative responsibility cannot reliably confirm the absence of their constituent elements of offenses in the activities of legal entities, but rather due to problems in identifying illegal actions (inaction) that form the composition of an administrative offense, and in the course of proceedings on such offenses.

When considering these compositions of administrative offenses, the factors affecting the effectiveness of law enforcement are analyzed, and the need to take them into account when improving the institution of administrative responsibility of legal entities in the modern conditions of development of society and the state is indicated. It is concluded that the institute of administrative responsibility of legal entities needs to be reformed, including by eliminating the rules that do not correspond to the existing social relations, taking into account the analysis of law enforcement.

Keywords: administrative responsibility, legal entity, administrative offense, law enforcement, administrative investigation, judicial practice, effectiveness of legal norms.

For citation: Seleznev V.A. On the Sporadic Application of Certain Provisions of the Special Part of the Administrative Code on Administrative Liability of Legal Entities. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2019, no. 6, pp. 137—150. (In Russ.). DOI: 10.12737/jrl.2019.6.13

На фоне динамичных изменений Кодекса РФ об административных правонарушениях явно прослеживается тенденция усиления административной ответственности юридических лиц посредством введения существенного количества новых составов административных правонарушений и увеличения размеров административных штрафов, в некоторых случаях сопоставимых с разме-

рами соответствующих уголовных наказаний. В развитии института административной ответственности юридических лиц наблюдается ярко выраженная фискальная направленность¹. Наряду с этим Кон-

¹ См., например: Панов А.Б. Понятие административной ответственности // Административное право и процесс. 2011. № 12. С. 42—46; Паршина О.В. Административная

ституционный Суд РФ в своих постановлениях неоднократно указывал, что закрепление в КоАП РФ значительных по размеру административных штрафов, в том числе для юридических лиц, не выходит за пределы дискреционных полномочий федерального законодателя, который вправе в целях усиления административной ответственности вводить более строгие — соразмерные сложившимся социально-экономическим реалиям — административные наказания за противоправные посягательства, объектами которых выступают общественные отношения, нуждающиеся в повышенной правовой охране².

Несомненно, усиление административной ответственности юридических лиц в ряде случаев обусловливается характером и степенью общественной опасности административных правонарушений, но в большинстве случаев не является эффективной мерой, способствующей существенному снижению административной деликтности. Хотя формально административное правонарушение в отличие от преступления не обладает признаком общественной опасности, в научной среде остаются популярными утверждения о том, что административное правонарушение является обще-

ответственность юридических лиц как правовой институт меняет свою правовую природу // *Административное право и процесс*. 2014. № 11. С. 57—59; *Россинский Б.В.* Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности // *Административное право и процесс*. 2017. № 6. С. 38—42; *Селезнев В.А.* Спорные вопросы законодательства об административной ответственности юридических лиц // *Журнал российского права*. 2014. № 11. С. 121—130; *Сорокин В.Д.* Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // *Юридическая мысль*. 2002. № 4. С. 26—27.

² См. постановления КС РФ от 17 января 2013 г. № 1-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П, от 25 февраля 2014 г. № 4-П.

ственно опасным деянием³. Таким образом, практика привлечения юридических лиц к административной ответственности постоянно расширяется, ежегодно увеличивается количество юридических лиц, подвергнутых административным наказаниям за административные правонарушения, предусмотренные КоАП РФ (в 2015 г. — 212 206, в 2016 г. — 216 569, в 2017 г. — 246 979 юридических лиц)⁴.

Анализ судебной практики рассмотрения дел об административных правонарушениях показывает, что к распространенным административным правонарушениям, совершаемым юридическими лицами, относятся: нарушения законодательства о труде и об охране труда (ст. 5.27); нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия (ст. 6.3—6.6); нарушение требований промышленной безопасности (ст. 9.1); недекларирование либо недостоверное декларирование товаров и (или) транспортных средств (ст. 16.2); невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении (ст. 17.7); воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля или надзора (ст. 19.4.1).

Примечательно, что наибольшее количество юридических лиц привлекается к ответственности за правонарушения, связанные с невыполнением в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор или контроль (ст. 19.5),

³ Подробнее см.: *Зырянов С.М.* Еще раз об общественной опасности административного правонарушения // *Административное право и процесс*. 2017. № 6. С. 43—46.

⁴ См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015, 2016, 2017 годы. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 05.07.2018).

непредставлением сведений (информации) (ст. 19.7), неуплатой административного штрафа (ч. 1 ст. 20.25)⁵.

Наряду с этим применение некоторых статей КоАП РФ об ответственности юридических лиц в силу различных факторов носит спорадический характер. К ним можно отнести как сравнительно недавно внесенные нормы, так и находящиеся в КоАП РФ практически с начальной его редакции, по которым за довольно длительный период должна была сформироваться устоявшаяся практика, анализ последней позволяет оценивать их эффективность. В качестве критерия эффективности нормы об административной ответственности можно рассматривать достижение посредством ее применения поставленной законодателем цели. Так, если целью нормы об административной ответственности юридических лиц является противодействие имеющему место негативному проявлению в виде нарушений требований промышленной безопасности, то ее эффективность будет характеризоваться снижением уровня данных нарушений. Рассматривая вопросы эффективности правовых норм, важно выяснить, какие процессы (явления) и в каких количественных показателях могут являться результатами их действия. Поэтому «эффективность норм права должна определяться исходя прежде всего из их юридических, а не более отдаленных материальных целей»⁶. Ю.А. Тихоми-

ров отмечает, что «вполне очевидно невозможность измерить эффективность закона каким-либо одним показателем; напротив, лишь их совокупность раскрывает комплексную природу действия закона»⁷. При оценке масштабности применения мер административной ответственности следует учитывать то обстоятельство, что не все административные правонарушения выявляются, имеется определенный объем их латентности, а потому обоснованные прогнозы относительно реальной ситуации с административными правонарушениями затруднены⁸.

Вопрос о том, должен ли спорадический характер норм об административной ответственности юридических лиц являться основанием для их совершенствования или исключения из КоАП РФ, не имеет однозначного решения, так как необходимость наличия в Особенной части Кодекса одних норм об ответственности юридических лиц, в том числе мало применимых, обуславливается их потенциалом в части охраны соответствующих общественных отношений от противоправных посягательств, а низкая эффективность применения других норм может быть обусловлена, например, наличием в них формулировок, порождающих неоднозначность толкования, или других юридико-технических дефектов, несоответствием данных норм об ответственности установленным запретам и ограничениям, что должно быть устранено законодателем. При этом нечастое применение тех или иных норм об административной ответственности юридических лиц не может достоверно подтверждать отсутствие предусмотренных ими составов правонарушений в деятельности юри-

⁵ Согласно данным судебной статистики за 2017 г. количество подвергнутых наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных указанными статьями, составило соответственно 60 695, 31 974 и 71 732 юридических лиц. См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2017 год. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 05.07.2018).

⁶ Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 39.

⁷ Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982. С. 225.

⁸ См.: Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М., 2012. С. 9.

дических лиц, а скорее может быть обусловлено проблемами выявления противоправных действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения, и в ходе производства по таким делам.

С учетом того что появление новых составов административных правонарушений должно быть обусловлено необходимостью введения ответственности за противоправные посяательства на общественные отношения и обосновываться результатами анализа сложившихся социально-экономических условий, в которых определенные деяния юридических лиц могут причинить вред охраняемым отношениям, введенные нормы, как представляется, должны незамедлительно находить практическое применение. В противном случае возникает вопрос о целесообразности их введения в КоАП РФ, перегруженность которого многочисленными составами административных правонарушений и без того осложняет его восприятие гражданами и должностными лицами организаций, правомерное поведение которых он должен превентивно обеспечивать, а также создает проблемы в правоприменении. Кроме того, частота применения норм об ответственности юридических лиц непосредственно связана с наличием проблем в выяснении обстоятельств, имеющих значение для рассмотрения дел об административных правонарушениях. В этом отношении, как правило, «выигрывают» формальные составы административных правонарушений, применение которых не связано с доказыванием вины юридического лица, назначением административного расследования в связи с необходимостью осуществления процессуальных действий, требующих значительных временных затрат. Рассмотрим отдельные нормы об административной ответственности юридических лиц, применение которых в силу

некоторых причин носит исключительно sporadический характер.

Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 101-ФЗ глава 6 КоАП РФ дополнена ст. 6.26 и 6.27, которые соответственно предусматривают ответственность за организацию публичного исполнения произведения литературы, искусства или народного творчества, содержащего нецензурную брань; распространение экземпляров аудиовизуальной продукции и фонограмм, экземпляров печатной продукции, содержащих нецензурную брань, без специальной упаковки и соответствующего текстового предупреждения. Внесение данных изменений обусловлено тем, что «в современной общественной жизни все настойчивее обращает на себя внимание проблема использования нецензурной брани в произведениях литературы и искусства, в продукции средств массовой информации, а также при проведении театрально-зрелищных, культурно-просветительных и зрелищно-развлекательных мероприятий, т. е. в тех сферах использования русского языка, которые воспринимаются широким кругом граждан и имеют высокую степень влияния на общественное сознание и общественную нравственность»⁹. Повышенная ответственность установлена указанными статьями КоАП РФ за повторное совершение рассматриваемых правонарушений, в том числе для юридических лиц предусмотрено альтернативное наказание в виде административного приостановления деятельности на срок до 90 суток.

---

⁹ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 190238-6 «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона “О государственном языке Российской Федерации” и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере использования русского языка». URL: <http://duma.gov.ru> (дата обращения: 19.03.2018).

Право составления протоколов об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых установлена ст. 6.26 и 6.27 КоАП РФ, предоставлено соответственно должностным лицам федерального органа исполнительной власти в области культуры и должностным лицам органов, осуществляющих федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей. С учетом того что в 2017 г. по результатам рассмотрения судами дел о правонарушениях, предусмотренных ст. 6.26 и 6.27 КоАП РФ, к ответственности привлечено одно юридическое лицо, четыре должностных лица, пять лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и 13 иных физических лиц¹⁰, практика применения мер административного воздействия представляется явно недостаточной, принимая во внимание распространенность данных негативных проявлений в обществе, что не дает оснований полагать об отсутствии у уполномоченных должностных лиц поводов к возбуждению дел о рассматриваемых правонарушениях. Вместе с тем значительно чаще юридические лица привлекаются к ответственности за нарушение порядка изготовления или распространения продукции средства массовой информации в соответствии со ст. 13.21 КоАП РФ, ч. 3 которой предусматривает ответственность за изготовление или распространение продукции средства массовой информации, содержащей нецензурную брань.

Наряду с отсутствием в законодательстве определения понятия «ненормативная лексика» понятие «нецензурная брань» используется в Федеральном законе от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федера-

ции»; Законе РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-I «О средствах массовой информации»; федеральных законах от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации», от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». При рассмотрении подобных дел суды руководствуются установленными нормами современного русского литературного языка.

В соответствии с современными нормами русского языка заслуживает внимания вопрос о запрете использования не только нецензурной брани, но и других видов обценной лексики и фразеологии в продукции средств массовой информации, аудиовизуальной продукции, а также об ответственности за распространение такой продукции.

Отдельные составы административных правонарушений практически не применяются в части административной ответственности юридических лиц. В качестве примера можно привести ст. 7.28 КоАП РФ, которой предусмотрена ответственность за нарушение установленного ст. 1395 ГК РФ порядка патентования объектов промышленной собственности в иностранных государствах. Делая вывод, что такая задача кодификации законодательства об интеллектуальной собственности, как «расширение и усиление защиты авторов и других обладателей исключительных прав» на практике оказалась нерешенной, В.Н. Лопатин отмечает: «...после введения в силу части четвертой ГК РФ не произошло роста количества административных материалов, поступающих в суды о привлечении лиц к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные ст. 7.12 и 7.28 КоАП РФ, в отличие от тенденции роста количества таких материалов, которая наблюдалась в период

¹⁰ См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2017 год.

2004—2007 гг. В период после кодификации количество таких дел сократилось на 1/4»¹¹. Как показывает анализ судебной статистики, в 2013—2017 гг. ст. 7.28 КоАП РФ не применялась к юридическим лицам¹².

С позиции эффективности применения норм об административной ответственности вызывает определенные сомнения ст. 9.14 КоАП РФ об ответственности должностных лиц и юридических лиц за отказ от постановки на производство транспортных средств общего пользования, приспособленных для использования инвалидами. В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» разработка и производство транспортных средств общего пользования без приспособления указанных объектов для беспрепятственного доступа к ним инвалидов и использования их инвалидами не допускаются, а организации, осуществляющие производство транспортных средств, а также организации, осуществляющие транспортное обслуживание населения, обеспечивают оборудование указанных средств специальными приспособлениями и устройствами. Выполнение данного требования должно обеспечи-

вать необходимые условия инвалидам для беспрепятственного пользования указанными средствами.

Следует отметить, что диспозиция рассматриваемой нормы не соответствует формулировке требований, указанных в ст. 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ к организациям, осуществляющим производство транспортных средств. Кроме того, общий характер данных предписаний и диспозиции ст. 9.14 КоАП РФ не учитывает, что у организации, осуществляющей производство транспортных средств, могут отсутствовать необходимые возможности (технические, технологические и др.) для выполнения данных требований, которые по существу должны относиться к организациям, осуществляющим транспортное обслуживание населения. Но наиболее вероятно, что отказ от производства транспортных средств, приспособленных для использования инвалидами, практически исключается в силу экономической заинтересованности производителя в реализации продукции организациям, обеспечивающим перевозки пассажиров. В отношении правоприменения возникает вопрос: каким образом должностные лица органов социальной защиты, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 9.14 КоАП РФ, должны выявлять указанные правонарушения и непосредственно осуществлять оценку достаточности данных, указывающих на наличие события административного правонарушения?

В целом рассматриваемая норма не в полной мере соответствует характеру общественных отношений в современных социально-экономических реалиях, так как призвана охранять отношения, которые практически не возникают. В соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пас-

¹¹ Лопатин В.Н. Проблемы и перспективы кодификации законодательства в сфере информационного права и интеллектуальной собственности // Информационное право. 2014. № 3. С. 4—10; Лопатин В.Н. Семь уроков кодификации законодательства об интеллектуальной собственности // Юридический мир. 2014. № 1. С. 30—38; О состоянии правовой охраны, использования и защиты интеллектуальной собственности в Российской Федерации в 2012 г. Аналитический доклад / под ред. В.Н. Лопатина. М., 2013. С. 315—325.

¹² См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 годы. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 05.07.2018).

сажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ или уполномоченным органом местного самоуправления проводится открытый конкурс, предметом которого является право на получение свидетельств об осуществлении перевозок. Среди критериев, по которым осуществляются оценка и сопоставление заявок на участие в открытом конкурсе, в соответствии с ч. 3 ст. 24 указанного Закона определены влияющие на качество перевозок характеристики транспортных средств для осуществления регулярных перевозок (в том числе наличие низкого пола, кондиционера, оборудования для перевозок пассажиров из числа инвалидов). В рассматриваемом случае меры позитивного регулирования являются эффективнее мер административного принуждения.

Практически не применяется в отношении юридических лиц ст. 7.5 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за такие правонарушения, как самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней, сбыт либо транспортировка или хранение в целях сбыта незаконно добытых указанных полудрагоценных камней в натуральном или переработанном виде. Санкция указанной нормы предусматривает для юридических лиц административный штраф от 10 млн до 60 млн руб., а также возможность конфискации орудия совершения административного правонарушения¹³. Добыча признается самовольной, если она осуществлялась без

надлежащего разрешения (лицензии) либо в определенных местах — из месторождений, на которых сбор полудрагоценных камней запрещен, или из мест промышленной разработки. При этом сбор янтаря на побережье и в других местах не влечет административной ответственности.

Кроме того, административная ответственность за пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, установлена ст. 7.3 КоАП РФ, но указанная мера представляется малоэффективной, поскольку безлицензионная добыча полудрагоценных камней, например нефрита, осуществляется в труднодоступных районах, в основном физическими лицами, выявление и задержание таких правонарушителей непосредственно на месте самовольной добычи затруднительны. Эффективность пресечения такой самовольной добычи может достигаться перекрытием каналов сбыта незаконно добытых полудрагоценных камней и конфискацией орудий совершения правонарушения.

Следует отметить, что административная ответственность, установленная ст. 7.5 КоАП РФ, периодически совершенствуется в целях эффективного правоприменения (увеличены размер административного штрафа, а также срок давности привлечения к административной ответственности до одного года, предусмотрено проведение административного расследования в случаях, если после выявления данного правонарушения осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат). При этом на основании судебной статистики можно сделать вывод: указанные административные правонарушения совершаются в основном гражда-

¹³ За период 2013—2017 гг. юридические лица к административной ответственности за указанные правонарушения не привлекались. См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов

общей юрисдикции и мировых судей. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 05.07.2018).

нами, что вполне логично, учитывая значительные административные штрафы для юридических лиц, что характеризует превентивное воздействие на них данной нормы. Тем не менее актуальной является проблема незаконного оборота янтаря, связанная с нелегальной механизированной добычей; масштабным вывозом добываемого сырья контрабандным путем, коррупционными связями при его поставках на внешний рынок; незаконными сделками с земельными участками, на которых расположены месторождения янтаря; высокой латентностью правонарушений и преступлений в сфере незаконного оборота янтаря, на которую обращает внимание Н.А. Ренер, анализируя криминалистическую характеристику данного явления и подчеркивая, что следственная практика свидетельствует о низком проценте выявления и раскрытия незаконного оборота янтаря¹⁴.

Часть 2 ст. 23.1 КоАП РФ определяет ряд статей, рассмотрение дел по которым отнесено к компетенции судей в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье «в связи с тем, что уполномоченный орган (должностное лицо) с учетом характера совершенного правонарушения и других указанных в законе обстоятельств признал необходимым обсудить вопрос о возможности применения мер наказания, назначение которых отнесено к исключительной компетенции судей»¹⁵. Из данного ряда

к практически не применяемым судами нормам в отношении юридических лиц можно отнести ч. 2 ст. 8.26 КоАП РФ, которой установлена ответственность за самовольные заготовку и сбор, а также уничтожение недревесных лесных ресурсов. Проблемы административной ответственности за правонарушения при осуществлении лесопользования рассмотрены Ю.И. Шуплецов¹⁶. В соответствии со ст. 32 Лесного кодекса РФ заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов представляют собой предпринимательскую деятельность, связанную с изъятием, хранением и вывозом соответствующих лесных ресурсов из леса, которую граждане, юридические лица осуществляют на основании договоров аренды лесных участков, имея право возводить навесы и другие временные постройки на предоставленных им лесных участках. Между тем вызывает сомнение наличие подобных случаев и вообще целесообразность занятия юридическим лицом заготовкой и сбором, а также уничтожением мха, лесной подстилки и других недревесных лесных ресурсов в силу низкой рентабельности такой деятельности.

Также не применяется судами в отношении юридических лиц ч. 3 ст. 8.26 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за размещение ульев и пасек, заготовку пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов) и сбор лекарственных растений на землях, на которых расположены леса, в местах, где это запрещено, либо неразрешенными способами или приспособлениями, либо с превышением установленного объема или с нарушением установленных сроков, а равно сбор, заготовку и реализацию указанных

¹⁴ См.: Ренер Н.А. Криминалистическая характеристика незаконного оборота янтаря // Российский следователь. 2016. № 12. С. 5—7.

¹⁵ Постановление Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

¹⁶ См.: Шуплецов Ю.И. Актуальные вопросы ответственности за нарушение лесного законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 1. С. 80—91.

ресурсов, в отношении которых это запрещено. В целях совершенствования административной ответственности, установленной ч. 2 и 3 ст. 8.26 КоАП РФ, двукратно увеличены размеры административных штрафов, предусмотренных для юридических лиц¹⁷.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 8.26 КоАП РФ, могут быть переданы на рассмотрение судье, так как санкциями указанных норм для юридических лиц предусмотрены административные штрафы с конфискацией орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования или без таковой, назначение которой относится к исключительной компетенции судей. На основании анализа судебной статистики за 2015—2017 гг.¹⁸ можно сделать вывод, что дела об указанных правонарушениях в отношении юридических лиц не передавались в суд для назначения административного наказания в виде конфискации орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования, и в данных случаях имеет место неприменение в отношении юридических лиц административного наказания определенного вида.

Следует отметить, что в судебной практике пока не нашел применения ряд сравнительно недавно введенных в КоАП РФ составов административных правонарушений. Так, Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 439-ФЗ ст. 17.15, предусматривающая ответственность за неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера, дополнена ч. 1¹ и 3, которыми

установлена ответственность граждан и юридических лиц за неисполнение должником — оператором поисковой системы содержащихся в исполнительном документе требований о прекращении выдачи ссылок, позволяющих получить доступ к информации о гражданине в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, соответственно, в срок, установленный судебным приставом-исполнителем после вынесения постановления о взыскании исполнительского сбора, и в срок, вновь установленный судебным приставом-исполнителем после наложения административного штрафа. Практика применения ч. 1¹ и 3 ст. 17.15 КоАП РФ пока не сформировалась. Следует отметить, что составы данных правонарушений схожи с составами, предусмотренными ч. 1 и 2 ст. 17.15 КоАП РФ, а их специфичность заключается в субъекте административного правонарушения (оператор поисковой системы) и действиях, которые он обязан совершить в соответствии с исполнительным документом. Целесообразность данного подхода, обеспечивающего дифференциацию административной ответственности за неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера и связанного с установлением более строгих санкций за неисполнение определенных видов таких требований, представляется весьма дискуссионной. Аналогичным образом можно предусмотреть также нормы об ответственности за неисполнение должником содержащихся в исполнительном документе требований о прекращении распространения информации и (или) об опровержении ранее распространенной информации в срок, установленный судебным приставом-исполнителем после вынесения постановления о взыскании исполнительского сбора, и в срок, вновь установленный судебным приставом-исполнителем после наложения административ-

¹⁷ См. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 277-ФЗ.

¹⁸ См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015, 2016, 2017 годы.

ного штрафа¹⁹, а также другие варианты дифференциации административной ответственности должника за неисполнение требований неимущественного характера в зависимости от конкретного содержания данных требований.

Не сформировалась практика применения введенных в 2013 г. статей КоАП РФ, таких как: нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований к положениям (регламентам) об официальных спортивных соревнованиях (ст. 6.22); уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (ст. 7.14.1); неисполнение обязанности по приостановлению работ в случае обнаружения объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, или работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия (ст. 7.14.2); незаконный оборот археологических предметов (ст. 7.15.1).

Таким образом, реагирование законодателя на негативные явления путем внесения изменений в действующие нормы и введения новых норм об административной ответственности не всегда влечет расширение практики их применения. КоАП РФ содержит множество специальных норм, анализ которых показывает, что их принятие объективно не обусловлено необходимостью дифференциации административной ответственности, а является скорее следствием непродуманности, несогласованности, бессистемности, фрагментарности законодательства²⁰.

¹⁹ См.: Проект федерального закона № 468862-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», принятый в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания РФ. URL: <http://duma.gov.ru> (дата обращения: 23.07.2018).

²⁰ См.: Попугаев Ю.И. О внутриотраслевой коллизии норм, предусматривающих административную и уголовную ответственность, способы ее разрешения // Ад-

Причинами спорадичности применения отдельных норм Особенной части КоАП РФ об административной ответственности юридических лиц могут являться неопределенность и несогласованность правовых норм, затрудняющие их понимание, толкование и применение. Как указывает Конституционный Суд РФ, «правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения»²¹. Кроме того, нормы об ответственности юридических лиц, санкции которых предусматривают альтернативные наказания, могут находить широкое применение, но при этом могут не применяться предусмотренные ими в отношении юридических лиц административные наказания, назначение которых относится к компетенции суда, в том числе за повторные административные правонарушения.

Неприменение отдельных норм КоАП РФ обусловлено их несоответствием состоянию общественных отношений. Вместе с тем применение норм может быть затруднено вследствие таких факторов, как латентность административных правонарушений; сложности производства по делам об административных правонарушениях, обусловленные выяснением множества обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела, а также причин и условий совершения административного правонарушения, необходимостью осуществления процессуальных действий, требующих значительных временных за-

министративное право и процесс. 2013. № 10. С. 10—15.

²¹ См. постановления КС РФ от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П, от 21 января 2010 г. № 1-П.

трат, вследствие чего может истечь срок давности привлечения к административной ответственности. За период действия КоАП РФ внесено большое количество изменений, направленных на расширение перечня составов, по которым проводится административное расследование, увеличение срока давности привлечения к административной ответственности. При этом решение данных вопросов вызывает критические замечания с учетом позиции Конституционного Суда РФ, в соответствии с которой публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, оправдывают правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату; цели одной рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод²². Не исключается правомочие федерального законодателя устанавливать для отдельных составов административных правонарушений специальные сроки давности привлечения к административной ответственности, которые превышают существующие, но во всяком случае не могут быть больше минимальных сроков давности привлечения к уголовной ответственности и должны иметь не зависящее от каких-либо юридических

фактов календарное исчисление²³. Данное соотношение сроков давности не всегда соблюдается (в соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 78 УК РФ предусмотрен срок давности два года после совершения преступления небольшой тяжести, в то время как ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ специальный срок давности по отдельным правонарушениям достигает трех и даже шести лет со дня совершения административного правонарушения, как и предусмотренный п. «б» ч. 1 ст. 78 УК РФ срок давности шесть лет после совершения преступления средней тяжести).

Институт административной ответственности юридических лиц нуждается в реформировании, в том числе путем исключения норм, не соответствующих сложившимся общественным отношениям с учетом анализа правоприменения, свидетельствующего, что норма не обеспечивает выполнение задач законодательства об административных правонарушениях. Анализ влияния рассмотренных факторов, определяющих эффективность применения норм Особенной части КоАП РФ, необходим при совершенствовании института административной ответственности юридических лиц с учетом современных приоритетов развития общества и государства.

²² См. постановления КС РФ от 15 января 1998 г. № 2-П, от 18 февраля 2000 г. № 3-П.

²³ См. постановление КС РФ от 13 июля 2010 г. № 15-П.

Библиографический список

Зырянов С.М. Еще раз об общественной опасности административного правонарушения // Административное право и процесс. 2017. № 6.

Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М., 1980.

Лопатин В.Н. Проблемы и перспективы кодификации законодательства в сфере информационного права и интеллектуальной собственности // Информационное право. 2014. № 3.

Лопатин В.Н. Семь уроков кодификации законодательства об интеллектуальной собственности // Юридический мир. 2014. № 1.

О состоянии правовой охраны, использования и защиты интеллектуальной собственности в Российской Федерации в 2012 г. Аналитический доклад / под ред. В.Н. Лопатина. М., 2013.

Панов А.Б. Понятие административной ответственности // Административное право и процесс. 2011. № 12.

Паршина О.В. Административная ответственность юридических лиц как правовой институт меняет свою правовую природу // Административное право и процесс. 2014. № 11.

Попугаев Ю.И. О внутриотраслевой коллизии норм, предусматривающих административную и уголовную ответственность, способы ее разрешения // Административное право и процесс. 2013. № 10.

Ренер Н.А. Криминалистическая характеристика незаконного оборота янтаря // Российский следователь. 2016. № 12.

Россинский Б.В. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности // Административное право и процесс. 2017. № 6.

Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 годы. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 05.07.2018).

Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015, 2016, 2017 годы. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 05.07.2018).

Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2017 год. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 05.07.2018).

Селезнев В.А. Спорные вопросы законодательства об административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2014. № 11.

Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М., 2012.

Сорокин В.Д. Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Юридическая мысль. 2002. № 4.

Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982.

Шуплецова Ю.И. Актуальные вопросы ответственности за нарушение лесного законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 1.

References

Kudryavtsev V.N., Nikitinskiy V.I., Samoshchenko I.S., Glazyrin V.V. The effectiveness of legal norms. Moscow, 1980. 280 p. (In Russ.)

Lopatin V.N. Problems and perspectives of codification of the legislation in the sphere of informational law and intellectual property. *Informatsionnoe pravo*, 2014, no. 3, pp. 4—10. (In Russ.)

Lopatin V.N. Seven lessons of codification of intellectual property legislation. *Yuridicheskiy mir*, 2014, no. 1, pp. 30—38. (In Russ.)

On the status of legal protection, use and protection of intellectual property rights in the Russian Federation in 2012. The analytical report. Ed. by V.N. Lopatin. Moscow, 2013. 659 p. (In Russ.)

Panov A.B. Concept of administrative responsibility. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2011, no. 12, pp. 42—46. (In Russ.)

Parshina O.V. Administrative responsibility of juridical persons: how the legal institute changes its legal nature. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2014, no. 11, pp. 57—59. (In Russ.)

Popugaev Yu.I. On internal sectoral conflict of laws providing for administrative and criminal responsibility, means of resolution thereof. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2013, no. 10, pp. 10—15. (In Russ.)

Renner N.A. Criminalistic characteristics of illegal amber traffic. *Rossiyskiy sledovatel*, 2016, no. 12, pp. 5—7. (In Russ.)

Rossinskiy B.V. Some administrative liability issues and development perspectives. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2017, no. 6, pp. 38—42. (In Russ.)

Seleznev V.A. Contentious issues of legislation on administrative liability of legal persons. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2014, no. 11, pp. 121—130. (In Russ.)

Serkov P.P. Administrative responsibility in Russian law: current thinking and new approaches. Moscow, 2012. 480 p. (In Russ.)

Shupletsova Yu.I. Actual issues of liability for violent legislation. *Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*, 2018, no. 1, pp. 80—91. (In Russ.)

Sorokin V.D. Comment of selected places of the Code of administrative offences of the Russian Federation. *Yuridicheskaya mysl*, 2002, no. 4, pp. 3—10. (In Russ.)

Summary statistical information on the activities of the federal courts of general jurisdiction and justices of the peace for 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 years. (In Russ.) Available at: <http://cdep.ru> (accessed 05.07.2018).

Summary statistical information on the activities of the federal courts of general jurisdiction and justices of the peace for 2017 year. (In Russ.) Available at: <http://cdep.ru> (accessed 05.07.2018).

Tikhomirov Yu.A. Theory of law. Moscow, 1982. 257 p. (In Russ.)

Zyryanov S.M. Public Danger of Administrative Offence Revisited. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2017, no. 6, pp. 43—46. (In Russ.).