УДК 342.9.03(470)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2019-3/105-134

И. В. Панова¹

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
г. Москва, Россия
E- mail: ipanova@hse.ru

А. Б. Панов²

Федеральное агентство по рыболовству, г. Москва, Россия
E- mail: alex@panov.in

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные проблемы института административной ответственности. Устанавливается, что в своём историческом развитии данный институт прошёл в России несколько этапов, в каждом из которых выявляется и анализируется существование различной системы мер административной ответственности, а также механизма их назначения и применения. Раскрываются также характерные черты и отличия административной ответственности от иных разновидностей юридической ответственности, её определения и их динамика в историческом плане. Обосновывается вывод об отсутствии в рассматриваемом генезисе общих подходов к вопросам как правового регулирования, так и реализации административной ответственности, об отсутствии институционального единства в целом. Вместе с тем особо детерминируется и подчёркивается развитие административного судопроизводства. В рамках рассмотрения современного этапа развития института административной ответственности акцентируется внимание на вопросах, главным образом, применения административно-деликтного законодательства судами общей юрисдикции и арбитражными судами, предлагаются способы их решения. К поднятым авторами проблемам относятся, в частности, вопросы

¹ Инна Викторовна Панова, доктор юридических наук, профессор, профессор департамента дисциплин публичного права, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; главный редактор, журнал «Публичное право сегодня», г. Москва, Россия.

² Алексей Борисович Панов, кандидат юридических наук, доцент, начальник управления правового обеспечения, государственной службы и кадров, Федеральное агентство по рыболовству, г. Москва, Россия.

Для цитирования: Панова И. В., Панов А. Б. Актуальные проблемы административной ответственности // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2019. № 3. С. 105–134.

определения и квалификации малозначительности и длящихся административных правонарушений, вины юридического лица, статуса законного представителя юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях, а также проблема привлечения к административной ответственности публичных органов исполнительной власти. Отдельному анализу подвергаются проблемы отсутствия на законодательном уровне определения административной ответственности и системности в федеральном сегменте административно-деликтного законодательства, предлагаются в связи с этим поправки в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В части недостатков административно-наказательной политики государства отмечается наличие проблемы назначения административного наказания ниже низшего предела и отсутствие должной согласованности в размерах административных штрафов. К недостаткам главного административно-деликтного закона России, подробно рассматриваемым в статье, относятся также отсутствие положений, определяющих порядок обжалования наложенных мер пресечения, и проблема возможности обжалования, в принципе, промежуточных процессуальных актов административной ответственности. Особое внимание уделяется проблеме подведомственности (подсудности) рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности и порядка их пересмотра. Помимо частных предложений законодательного характера статья содержит авторскую концепцию совершенствования развития законодательства об административной ответственности по нескольким направлениям, включая процедуру назначения и применения административных наказаний.

Ключевые слова: административная ответственность, история административно-деликтного законодательства, административное правонарушение, административное наказание, производство по делам об административных правонарушениях, вина юридического лица, законный представитель юридического лица, малозначительность, длящиеся административные правонарушения.

Inna V. Panova¹

National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia

E-mail: ipanova@hse.ru

Alexei B. Panov²

Federal Agency for Fisheries, Moscow, Russia

E-mail: alex@panov.in

TOPICAL PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Abstract. The article considers topical problems of the institution of administrative responsibility. The authors state that in its historical development this institution has passed several stages in Russia. The existence of different systems of administrative responsibility measures as well as the mechanism of their purpose and application is defined and analyzed at every stage. Characteristic features and differences of administrative responsibilities from other kinds of legal responsibility, its definition and their dynamics in a historical context are disclosed in the article. The research proves the conclusion concerning the absence in the reviewed genesis of common approaches to the issues of legal regulation and implementation of administrative responsibility, the absence of institutional unity as a whole. At the same time, development of administrative proceedings is specially determined and emphasized in the text. In the context of determining the modern stage of the development of the institution of administrative responsibility special attention is paid mainly to the problems of implementing the administrative and tort legislation by courts of general jurisdiction and by courts of arbitration; the ways of solving these problems are also suggested. The problems raised by the authors concern in particular the issues of definition and qualification of insignificance and continuing administrative offense, guilt of a legal entity, status of the legal representative of the legal entity in the proceeding of administrative violations as well as the problem of bringing the state executive bodies to administrative responsibility. A special analysis underwent the problems of the absence, at the legislative level, of the definition of administrative responsibility and consistency in the federal segment of the administrative and tort legislation; amendments to the Code of the Russian Federation on administrative violations are also suggested. As for the drawbacks of administrative and punitive policy of the state the authors point to the problems of imposing administrative punishment which is lower than

¹ Inna V. Panova, Doctor of Law, Professor of the Department of Public Law Disciplines, National Research University «Higher School of Economics»; Editor-in-Chief, «Public Law Today», Moscow, Russia.

² Alexei B. Panov, Candidate of Sciences (Law), PhD, Associate professor, Head of the Office of the Legal Support, Public Service and Personnel, Federal Fishery Agency, Moscow, Russia.

For citing: Panova I.V., Panov A.B. Topical Problems of Administrative Responsibility // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2019. No.3. P. 105–134.

the lowest limit and the absence of proper conformity in the dimensions of administrative fines. Among the drawbacks of the main administrative and tort law of Russia considered in detail in this paper is the absence of provisions defining the order of appeal of the imposed preventive measures as well as the problem of the possibility of appeal in general, and the problem of interim procedural acts of administrative responsibility. Special attention is paid to the problem of the jurisdiction of cases on bringing to administrative responsibility and the order of their retrial. In addition to the private offers of legislative character, the article presents the authors conception of improving the development of legislation on administrative responsibility in several directions including the procedure and implementation of administrative punishment.

Key words: administrative responsibility, history of administrative and tort legislation, administrative offense, administrative punishment, proceedings in the case of administrative violations, guilt of legal entity, legal representative of the legal entity, insignificance, continuing administrative violations.

Административная ответственность занимает в системе правового регулирования особенное место, имеет свою историю. Дореволюционное российское законодательство и постреволюционное советское законодательство содержали правовую регламентацию процедуры применения мер административного воздействия, применяемых в случаях нарушения субъектами установленных (обязательных) правил (постановлений).

В государственно-правовом механизме защиты личности, охраны прав и свобод человека и гражданина, объединений граждан, интересов общества и государства от противоправных посягательств административная ответственность занимает особенное место. На протяжении всего своего развития в законодательстве просматривалось два порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях – административный и судебный. Складываясь и существуя в рамках, главным образом, данных процессуальных форм, институт административной ответственности и правовая регламентация его применения становились все более взаимосвязанными и взаимообусловленными. Современное состояние административно-деликтного законодательства демонстрирует уже законодательно устоявшееся и проверенное многолетней правоприменительной практикой более или менее оптимальное соотношение этих способов (процедур, порядков) реализации административной ответственности. Однако то, каким образом и насколько такая комплементарность – соотношение административной и судебной процедур, а также взаимосвязь материально-правового и процессуального аспектов установления и реализации административной ответственности – опосредует собственно природу данной разновидности юридической ответственности, в конечном счёте, и определяет её

эффективность в решении поставленных перед административно-деликтным законодательством задач, проявляет новые стороны проблематики административной ответственности и ставит новые исследовательские задачи.

Данная проблематика имеет прежде всего исторические корни.

I. История вопроса

1. *Дореволюционный период.* Производство по делам об административных правонарушениях в нашей стране формировалось непросто, противоречиво. На важность законодательного оформления процессуальных основ отношений личности и государства в целях «предупреждения и пресечения административной неправды» неоднократно указывали учёные-административисты дореволюционной России [20, с. 115–123].

В дореволюционной России наказания назначались в административном порядке. К примеру, *Административный устав о наказаниях, налагаемых сельским старостой и волостным старшиной* [3] наделял сельского старосту и волостного старшину правом налагать административные взыскания за маловажные проступки, ранее подведомственные волостным судьям. К маловажным проступкам указаниями Правительствующего Сената были отнесены проступки, во-первых, перечисленные в конкретных статьях Устава о благоустройстве в казённых селениях, а во-вторых, не признававшиеся особо важными и подлежащими рассмотрению в судебном порядке. Здесь же можно отметить, что к компетенции сельского старосты или волостного старшины относился вопрос о передаче дела о проступке в суд. В административном порядке назначались следующие наказания: денежные взыскания до 1 рубля, арест на срок не более 2 дней, назначение на общественные работы до 2 дней.

Процедуры рассмотрения дел волостными и верхними крестьянскими судами регламентировались в России *Правилами о производстве дел о проступках Волостного судебного устава* 1889 г., в которых весьма детально были закреплены основные процессуальные элементы производства: подсудность (ст.ст. 9 – 16); порядок начала дела в волостном суде по вызову в суд (ст.ст. 17–27); разбирательство в волостном суде (ст.ст. 28–53); постановление и объявление приговоров (ст.ст. 54–63); производство по жалобам на волостные и верхние крестьянские суды (ст.ст. 64–76); частные жалобы (ст.ст. 77–79); просьбы об отмене окончательных приговоров (ст.ст. 80–88); исполнение приговоров (ст.ст. 89–95). В послереволюционный период в нашей стране был принят ряд документов нормативного характера, содержащих административно-процессуальную регламентацию по применению мер административного воздействия.

2. В *советский период* (с 1917 г. по 80-е гг. XX в.) законодательство об административной ответственности имеет тенденцию к усложнению судебного порядка рассмотрения административных споров.

Появилась необходимость в расширении внесудебного порядка назначения наказаний. Одним из первых нормативных правовых актов, устанавливающих административную ответственность, было постановление Наркомата юстиции РСФСР от 18 декабря 1917 г. «О революционном трибунале печати», которым предусматривалась ответственность за проступки, связанные с использованием печати против революции, против народа.

Общий порядок наложения административных взысканий был урегулирован Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий», согласно которому административные взыскания налагались на граждан «за нарушение обязательных постановлений местной власти». К административным взысканиям были отнесены: лишение свободы сроком до 2 недель; принудительные работы без лишения свободы сроком до 1 месяца; штраф не более 50 тыс. рублей.

Наказания налагались коллегиально – президиумами уездисполкомов либо коллегиями губотделов управления в течение месяца со дня совершения проступка. По истечении этого срока привлечение к ответственности осуществлялось в судебном порядке.

Обжалование постановлений об административных взысканиях возможно было только в вышестоящие органы.

Однако уже год спустя был издан Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 27 июля 1922 г. «Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке». Он уточнял нормативные правовые акты, за несоблюдение которых назначались наказания в административном порядке (изданные губернскими и уездными исполкомами или президиумами сроком на 1 год по предметам управления и охранения порядка, а также в развитие действующих декретов и положений по вопросам общественной безопасности и порядка, народного здоровья, правил, регулирующих торговлю, сбор налогов, борьбу со стихийными бедствиями, строительного устава и т.п.). Из числа административных наказаний было исключено лишение свободы.

Был установлен единоличный административный порядок назначения наказаний – руководителем губернского или уездного отдела управления в течение месяца, но со дня обнаружения, а не совершения преступления. По истечении этого срока преследование было возможно только в судебном порядке.

Обжалование постановлений о наложении взысканий в административном порядке допускалось только во внесудебном порядке «в порядке инстанции».

В 1928 г. Президиум ЦКК ВКП(б) и Коллегия НК РКП СССР поручили Наркомату юстиции и НКВД СССР проработать вопрос о целесообразности установления по отдельным категориям дел коллегиального порядка наложения взыскания [10, с. 91].

Во исполнение названного поручения 30 марта 1931 г. было принято Положение об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке, утверждённое постановлением ВЦИК и СНК РСФСР. Можно сказать, что в данном документе были окончательно закреплены основные отличительные признаки административной ответственности. Наказания назначались комиссиями, создаваемыми при районных исполкомах, а в городах – при городских и районных советах. В качестве исключения были установлены случаи предоставления права наложения административных наказаний должностным лицам органов милиции (п.п. 24 и 25).

Этот нормативный правовой акт предопределил развитие советского административно-деликтного законодательства на многие десятилетия, согласно ему административная ответственность граждан и организаций наступала за нарушение обязательных постановлений местных исполкомов и советов. Административные наказания (предупреждение, штраф, принудительные работы) налагались только в административном порядке. В п. 13 названного Положения было указано, что «в каждом обязательном постановлении должна быть предусмотрена за его нарушение ответственность в административном или судебном порядке. Судебная ответственность устанавливается в тех случаях, когда она предусмотрена Уголовным кодексом РСФСР». Порядок обжалования сохранялся внесудебный.

В истории нашего союзного государства, куда входила и Украина, был Административный кодекс УССР 1928 г., который содержал в себе меры административного воздействия, применяемые за нарушение обязательных постановлений, за маловажные правонарушения (разд. III), иные меры принудительного характера: личное задержание, обыски, выемки, применение оружия, взыскание сумм неналогового характера (гл. 4), исполнение за счёт обязанного, реквизиция, конфискация, чрезвычайные меры революционного порядка (гл. 5), порядок обжалования действий административных органов (разд. XV).

В 60-е годы СССР значительная роль отводилась указам Президиума Верховного Совета СССР. Например, указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке». Предлагалось принять Положение об административных проступках, преследуемых в судебном порядке, в котором были бы разрешены как материально-правовые, так и процессуальные вопросы. Хотя в тот период в судебном порядке к лицам, совершившим административные правонарушения, могли применяться 5 административных взысканий: 1) выселение в специально отведённые местности с привлечением к труду по месту поселения; 2) арест с использованием на физических работах; 3) исправительные работы; 4) штраф; 5) конфискация имущества. Назначение этих взысканий регламентировалось такими актами, как: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1956 г. «Об ответствен-

ности за мелкое хулиганство», постановление Верховного Совета СССР от 4 апреля 1962 г. «О применении мер воздействия за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника», указы Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 мая 1961 г. «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни» и от 6 мая 1963 г. «Об ответственности лиц, злостно нарушающих установленный для них режим в местах поселения».

В 60-е годы было только 5 составов, которые влекли ответственность в судебном порядке: а) мелкое хулиганство; б) мелкая спекуляция; в) незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств; г) злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника; д) тунеядство.

Расследование материалов об административных правонарушениях в данный период поручалось: органам милиции, прокуратуры, штабам народных дружин. Судебное разбирательство дел об административных правонарушениях регламентировалось также постановлениями Пленумов Верховного Суда СССР и заканчивалось судебным постановлением, которым, как правило, лицо, привлечённое к ответственности, признавалось виновным (либо невиновным). Постановление суда (судьи) по делам об административных проступках обжалованию не подлежало и приводилось в исполнение немедленно. Однако прокурору было предоставлено право опротестовать незаконное или необоснованное постановление суда (судьи) по делам вышеназванной категории (ст. 13 Положения о прокурорском надзоре в СССР, утверждённого указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г.).

Анализируя законодательство об административной ответственности первой половины XX в., можно назвать отличия административной ответственности от иных видов ответственности: субъект установления обязательных к исполнению норм; виды наказаний; порядок назначения наказаний – упрощённый внесудебный, по общему правилу коллегиальный, но перечень должностных лиц, уполномоченных единолично назначать наказания, значительно расширился; степень общественной опасности правонарушения.

Начиная с 50-х гг. прошлого века, одновременно с административным порядком назначения наказаний в законодательстве стал закрепляться судебный порядок привлечения к ответственности за ряд административных правонарушений. Данные правонарушения отличались тем, что по своей вредоносности находились на грани с преступлениями и за их совершение предусматривались более строгие меры воздействия (арест с использованием на физических работах, выселение в специально отведённые местности с привлечением к труду по месту поселения, исправительные работы и др.).

Судебный порядок рассмотрения названных дел был введён для усиления гарантий прав граждан от необоснованного привлечения к административной ответственности. Однако отсутствовал единый порядок рассмотрения вышеперечисленных категорий дел (положения о сроках и об особенностях рассмотрения дел закреплялись в отдельных указах Президиума Верховного Совета РСФСР). Отличительными чертами их рассмотрения судами можно считать инквизиционный характер, отсутствие состязательности, упрощённый характер, окончательность судебного постановления.

Важным этапом в развитии института административной ответственности является издание указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», отменившего наложение штрафов в административном порядке на учреждения, предприятия, организации.

Изменения коснулись и порядка назначения административных наказаний. По-прежнему в качестве общего правила действовало наложение штрафов административными комиссиями, за отдельными органами было сохранено право наложения штрафов в административном порядке без обращения в административные комиссии с возможностью передачи дел об административных правонарушениях административным комиссиям.

Законодательство не предусматривало возможности передачи дел, связанных с назначением административных штрафов, на рассмотрение в судебном порядке в случае пропуска срока давности назначения наказания в административном порядке, который составлял месяц со дня совершения правонарушения.

Названным указом закрепляется право граждан и должностных лиц, подвергнутых штрафу в административном порядке, обжаловать постановление в районный (городской) народный суд в 10-дневный срок. Подача жалобы приостанавливала взыскание штрафа.

В гражданско-процессуальных кодексах союзных республик, в главах о производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений, рассматриваемых судом, дела по жалобам на действия административных органов в связи с наложением штрафа стали выделяться в самостоятельную категорию дел. Однако оспаривание в судебном порядке наложения иных административных взысканий не предусматривалось. Судебный порядок рассмотрения жалоб на неправильное наложение штрафа в административном порядке отличался отсутствием детальной регламентации. Причём о времени рассмотрения дела по жалобе уведомлялись правонарушитель и орган или должностное лицо, назначивший наказание. При рассмотрении жалобы суд мог вынести следующие решения: отклонить жалобу, отменить наложенный штраф, снизить размер наложенного штрафа. Решение суда было окончательным и обжалованию не подлежало.

В юридической литературе проводились исследования по анализу советского административно-процессуального законодательства с учётом обобщения практики применения данного законодательства наркоматами и местными органами управления в первые годы советской власти, изучения порядка рассмотрения межведомственных споров. Среди них следует назвать Инструкцию по применению постановления ВЦИК об административной высылке, подписанную наркомом внутренних дел и Председателем ГПУ при НКВД РСФСР Ф. Э. Дзержинским 3 января 1923 г. В соответствии с ней административная высылка применялась к лицам, пребывание которых в данной местности (и в пределах РСФСР) по их деятельности, прошлому, связи с преступной средой с точки зрения охраны революционного порядка представлялось опасным. Далее в документе детально описывался порядок применения названной меры. Так, в силу ст. 2 данной Инструкции административная высылка могла быть тройкого рода: 1) из данной местности с воспрещением проживания в других определённых пунктах РСФСР; 2) из данной местности в определённый район РСФСР; 3) за пределы РСФСР, т.е. за границу. Другим документом – Декретом СНК РСФСР от 16 апреля 1920 г. «О реквизициях и конфискациях» регламентировался порядок применения такой меры, как конфискация имущества, т.е. безвозмездное отчуждение государством имущества, находящегося в обладании частных лиц и обществ. Право конфискации согласно п. 5 Декрета принадлежало Президиуму ВСНХ и Наркому продовольствия РСФСР по принадлежности (причём оба эти ведомства осуществляли своё право как непосредственно, так и через свои местные органы), а также Президиуму ВЧК, революционным трибуналам и народным судам, применяющим эту меру как наказание. Названное право осуществлялось особыми постановлениями указанных органов власти, которые в письменной форме вручались заинтересованным лицам согласно ст. 10 названного Декрета. Революционные трибуналы и народные суды свои постановления о конфискации вносили в судебные приговоры. Запрещалась конфискация вещей домашнего обихода (мебели, одежды, обуви, посуды и пр.), а в случаях особо острой общественной нужды в этих вещах право на их конфискацию принадлежало особой комиссии в составе представителей губисполкома, губсовнархоза и губпродкома и при условии уведомления каждый раз соответствующих центральных властей [9, с. 152].

3. *Завершающий этап советского и постперестроечный период* (с 1980 г. по 2002 г.). Следующим шагом к систематизации норм об административной ответственности стали принятые Верховным Советом СССР в 1980 г. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях.

К этому времени на союзном уровне насчитывалось несколько десятков нормативных правовых актов, устанавливающих административную ответственность. Кроме того, органы государственной власти различных уровней также принимали

нормативные правовые акты в рамках своей компетенции и устанавливали административную ответственность.

Кодифицированный нормативный акт – КоАП РСФСР был принят лишь 20 июня 1984 г.

По сравнению со сложившейся в первой половине XX в. концепцией административной ответственности в КоАП РСФСР были заложены следующие характерные черты административной ответственности:

1) по общему правилу составы административных правонарушений должны были устанавливаться представительными органами государственной власти, и лишь по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями – исполкомами при Советах народных депутатов разных уровней;

2) по общему правилу все дела об административных правонарушениях решали административные комиссии при исполкомах районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских Советов народных депутатов, за исключением дел, отнесённых к компетенции районных (городских), районных в городах комиссий по делам несовершеннолетних, районных (городских) народных судов, органов внутренних дел, органов госинспекций и др. органов (должностных лиц), уполномоченных на то законодательными актами СССР;

3) в компетенцию судей по применению мер административной ответственности изначально было включено всего 6 составов (мелкое хищение государственного или общественного имущества, изготовление и использование радиопередающих устройств без разрешения, мелкое хулиганство, мелкая спекуляция, злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника, нарушение правил административного надзора), которые ранее также были отнесены к компетенции судей. Однако уже к 2002 г. таких составов стало более 70;

4) наказания в виде исправительных работ и административного ареста могли назначаться только судом;

5) был закреплён единый порядок привлечения к ответственности независимо от органа, назначающего наказания. В рамках производства по делу об административном правонарушении органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела, обязаны были выяснять: было ли совершено административное правонарушение; виновно ли данное лицо в его совершении; подлежит ли оно административной ответственности; имеются ли обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность; причинён ли имущественный ущерб; имеются ли основания для передачи материалов об административном правонарушении на рассмотрение товарищеского суда, общественной организации, трудового коллектива; каковы другие обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела;

б) в качестве альтернативного внесудебному порядку обжалования предусмотрен судебный, за исключением обжалования постановлений органов внутренних дел (должностных лиц) о наложении административного взыскания в виде предупреждения зафиксированного на месте совершения правонарушения без составления протокола, а также постановлений должностных лиц военной автоинспекции о наложении административного взыскания в виде аналогичного предупреждения. Порядок рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях был закреплён в ГК РСФСР от 11 июня 1964 г. (гл. 24 «Жалобы на действия административных органов и должностных лиц»). В компетенцию суда входила не только проверка законности вынесенного постановления, но и право снижения размера штрафа, если его сумма превышала установленный законодательством предел или он был наложен без учёта тяжести совершённого проступка, личности виновного и его имущественного положения.

Законодательство об административных правонарушениях не отличалось стабильностью. Так, в КоАП РСФСР было внесено более 60 изменений, сотни актов принимались представительными органами власти различных уровней. Кроме того, получила широкое распространение практика установления в законодательных актах санкций в виде штрафа в отношении организаций за несоблюдение ими обязанностей, закреплённых в нормативных правовых актах. Можно сказать, что к концу 90-х гг. прошлого столетия институт административной ответственности юридических лиц был абсолютно некодифицирован.

На государственном уровне была поставлена также задача по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях и по его кодификации.

4. *Российский период* (с 30 декабря 2001 г. по настоящее время). Действующий в настоящее время КоАП РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ является преемником КоАП РСФСР по многим вопросам как структурно, так и содержательно. Однако в нём значительно расширены полномочия судей в вопросах привлечения к административной ответственности.

В это же время параллельно готовились проекты АПК РФ и ГПК РФ, которые были приняты немного позднее КоАП РФ (АПК РФ – 24 июля 2002 г., а ГПК РФ – 14 ноября 2002 г.). Одним из принципиальных отличий действующих процессуальных кодексов без сомнения можно считать нормативное закрепление за судом роли арбитра, проверяющего представленные равноправными сторонами по делу доказательства. Кроме того, согласно Закону РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации» судьями признаются лица, наделённые в конституционном порядке полномочиями по осуществлению правосудия, а судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей.

Вместе с тем согласно КоАП РФ деятельность судьи по рассмотрению дела об административном правонарушении не может рассматриваться как правосудие с

участием сторон на принципах состязательности. Судья осуществляет подзаконную административно-юрисдикционную деятельность по тем же правилам, что и административные органы.

С одной стороны, такое нововведение было продиктовано необходимостью предоставления гражданам и организациям наибольших прав и гарантий при привлечении к административной ответственности, поскольку судьи являются независимыми по отношению к органам исполнительной власти. С другой стороны, это привело к возложению на них полномочий, не связанных с осуществлением правосудия.

Представляется, что решение проблем, которые пытались устранить путём расширения компетенции судей, следует искать в усовершенствовании административной деятельности – создании специальных органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях (например, в советский период для этого создавались административные комиссии).

Кроме того, в КоАП РФ и АПК РФ нормативно закреплён вопрос о назначении административных наказаний судьями по двум совершенно разным процедурам (в АПК РФ дело об административном правонарушении рассматривается на основе принципа состязательности сторон, не закреплённом в КоАП РФ), что вряд ли позволяет говорить о единстве института административной ответственности.

В действовавший тогда Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-I «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» были внесены изменения, определявшие порядок судебного обжалования актов органов государственной власти и расширявшие – в отличие от союзного законодательства – пределы судебного контроля. Законодательно была предоставлена возможность судебного обжалования действий и решений государственных служащих, причём ответственность последних наступала в связи с их обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. В соответствии с принципом всеобщности обжалования, закреплённом в названных актах, судебное обжалование распространяется и на частные (негосударственные) коммерческие организации.

Данный закон в ст. 6 закрепил презумпцию, согласно которой гражданин в жалобе указывает лишь факт нарушения своих прав, администрация же несёт процессуальную обязанность документально доказать законность обжалуемого действия (решения). Предметом обжалования по указанному Закону являются как индивидуальные, так и нормативные правовые акты, что является значимым для правоприменительной деятельности. В связи с этим процедура рассмотрения жалобы определялась по правилам гражданского судопроизводства, но с учётом особенностей, которые являются элементами административного судопроизводства. Речь идёт о судебном привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности в соответствии с этим Законом, – иными словами, это специфическая судеб-

ная процедура не гражданско-правового характера, где налицо административно-процессуальные элементы.

Всё вышеизложенное свидетельствует о том, что российскому законодательству знакомы варианты административного судопроизводства, хотя судебный орган в анализируемом законодательстве больше выступает в роли административного органа, чем органа правосудия: постановление судьи не обжалуется, отсутствует состязательность и т.п.

Новый КоАП РФ значительно раздвинул границы правосудия по административным делам:

1) существенно расширил подведомственность дел об административных правонарушениях судьями. В соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных в 223 статьях Особенной части КоАП РФ (вместо 4 составов (статей), содержащихся в КоАП РСФСР 1984 г.);

2) по делам, названным в 122 статьях Особенной части КоАП РФ, орган или должностное лицо, к которому поступило дело о соответствующем административном правонарушении, вправе передать его на рассмотрение судьи (ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ). Так, по усмотрению (желанию) административно-юрисдикционных лиц юрисдикция судов расширяется.

В КоАП РФ весьма ярко выражена тенденция роста административного судопроизводства в административно-юрисдикционном производстве по делам об административных правонарушениях.

Из 10 видов административных наказаний 7 (конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения) применяются судьями, и только 3 вида (предупреждение; административный штраф; административное приостановление деятельности) рассматриваются во внесудебном порядке (органами исполнительной власти и их должностными лицами).

В КоАП РСФСР существовало прямо противоположное соотношение (в судебном порядке налагались 2 взыскания – исправительные работы и административный арест).

Всё вышеизложенное свидетельствует: 1) об упрощённой и ускоренной процедуре рассмотрения судьёй вопросов; 2) о системе дополнительных гарантий, призванных максимально защитить интересы невластных субъектов, включая право на обжалование в суд; 3) о развитии административного судопроизводства.

Богатый опыт функционирования института административной ответственности в России может помочь в реформировании современного законодательства, ведь ошибки прошлого нельзя забывать, чтобы не допускать их повторения в будущем.

II. Проблемы применения КоАП РФ в судах (общих и арбитражных)

Несмотря на многовековую историю данного института, ежегодно юрисдикционная деятельность властных субъектов выявляет всё новые проблемы, связанные с применением административных наказаний, что говорит о наличии в законодательстве об административной ответственности системных проблем. Так, в практике применения норм КоАП РФ на сегодняшний день существует немало вопросов, требующих дальнейшего совершенствования законодательства об административной ответственности.

1. *Отсутствие определения административной ответственности на законодательном уровне* препятствует единообразию в понимании этого института правоприменителями и иными субъектами административного права, в т. ч. и правонарушителями.

Последовательно разделяя идею исследователей о том, что «категория «административная ответственность» должна стать одной из ключевых (определяющих), наряду с административным правонарушением и административным наказанием, для формирования всего понятийного аппарата соответствующей отрасли российского законодательства» [21, с. 340], гл. 2 КоАП РФ следует, на наш взгляд, дополнить статьёй, определяющей административную ответственность как *вид государственного принуждения, реализуемого в предусмотренной КоАП РФ процессуальной форме и отражающего такое правовое состояние лица, при котором оно претерпевает неблагоприятные правовые последствия морального, личного, имущественного или организационного характера в результате государственного осуждения совершённого им административного правонарушения*.

2. Другой проблемой административной ответственности является тот факт, что норма ст. 1.1 КоАП РФ так и не была реализована в полной мере, – налицо **«рассредоточенность» федеральных норм административного права по разным актам**. Все материальные нормы, касающиеся ответственности за нарушение федеральных правил и соответствующих составов административных правонарушений, должны быть сконцентрированы в КоАП РФ. Тем не менее, до сих пор в НК РФ, особенно в его разд. VI, по сути содержатся нормы об административной ответственности налогоплательщиков. Таким образом, налицо юридико-техническое «рассредоточение» системы нормативного регулирования административной ответственности на несколько актов, что противоречит «букве и духу» КоАП РФ.

Так, ответственность за деяния самих налогоплательщиков – юридических и физических лиц, легкомысленно именуемая в доктрине «налоговой», закреплена в тексте гл. 15 и гл. 16 НК РФ, в то время как ответственность за деяния должностных лиц организаций, а также физических лиц, сущностно от первой не отличающаяся, нормативно закрепляется законодателем в гл. 15 КоАП РФ. Показательно, что и в тексте Бюджетного кодекса РФ определяются противоправные деяния, за которые должна следовать административная ответственность. Тем не менее, объективная сторона правонарушений, за которые в КоАП РФ предусмотрена административная ответственность, отнюдь не совпадает с деяниями, упомянутыми в ст. 306⁴ – 306⁸ БК РФ.

С учётом указанных обстоятельств можно сделать также вывод о том, что большинство сторонников административной природы ответственности за совершение налоговых правонарушений [2, с. 507; 7, с. 31; 13, с. 16] справедливо высказывают мнение о необходимости объединения норм об административно-налоговых деликтах в едином нормативном правовом акте [18, с. 12–13]. Таким актом, на наш взгляд, должен быть нынешний КоАП РФ. По аналогии с нарушениями таможенного законодательства унификация должна быть произведена в рамках КоАП РФ. Иными словами, составы налоговых правонарушений, предусмотренных гл. 16 и гл. 18 НК РФ, целесообразнее перенести в КоАП РФ. В обоснование необходимости таких законодательных изменений можно привести доводы о том, что административные правонарушения являются универсальной базовой категорией по отношению к налоговым правонарушениям, а исключение положений об ответственности из НК РФ и перенесение их в КоАП РФ соответствовали бы воле законодателя, который в ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ указал на исключительную роль этого кодифицированного акта в вопросах установления административной ответственности на федеральном уровне.

3. Открытой всё также остается *проблема малозначительности административных правонарушений*. В настоящее время в КоАП РФ понятие малозначительности административного правонарушения не закреплено. Правоприменительные акты российских судов содержат прямо противоположные подходы к пониманию данного института, что явно не способствует единству правоприменения [5, с. 16]. Представляется, что в связи с этим целесообразно законодательно закрепить институт малозначительности в тексте КоАП РФ. Например, ст. 2.9 КоАП РФ возможно дополнить ч. 2 следующего содержания:

«Малозначительность административного правонарушения представляет действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учётом характера совершенного административного правонарушения и роли лица, его совершившего, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения

охраняемых общественных правоотношений, и определяется исходя из конкретных обстоятельств совершения административного правонарушения».

4. Другим важным аспектом несовершенства действующего административного законодательства является проблема *назначения административного наказания ниже низшего предела*. Так, вопрос этот был поднят в постановлении Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприёмный пункт». Несмотря на то, что данное постановление касается отдельной статьи КоАП РФ и только административной ответственности юридических лиц, проблема имеет общее значение для норм Особенной части КоАП РФ и требует надлежащей проработки. Введение административного наказания ниже низшего предела должно касаться и физических лиц, и вопрос этот должен быть нормативно закреплён в тексте гл. 3 Общей части КоАП РФ.

5. Явной неурегулированностью является *отсутствие должной согласованности в размерах административных штрафов*, что является следствием внесения многочисленных и бессистемных изменений в текст КоАП РФ. Подобная казуистика в законодательных изменениях порой приводит к тому, что нередко штрафные санкции в нарушение принципа соразмерности либо слишком малы по размерам, либо чрезвычайно завышены. На это обращал внимание и Конституционный Суд РФ в своём постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко».

В этой связи показательна и явно прослеживающаяся тенденция к завышению размеров штрафных санкций в рамках ответственности индивидуальных предпринимателей. Вопреки официально декларируемой позиции о необходимости поддержки малого бизнеса, за последнее время во многих нормах КоАП РФ установлена равная ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

6. В российской правоприменительной практике долгое время имеет место значительное рассогласование в решениях судов различных инстанций в вопросе *квалификации длящихся административных правонарушений* и, соответственно, начала течения срока давности таких правонарушений. Разъяснения, данные в п. 14 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», позволили в значительной мере систематизировать правоприменительный подход к квалификации длящихся правонарушений. Вместе с тем судебная практика за прошедший период выявила отдельные аспекты,

требующие уточнения, дополнения и конкретизации соответствующих формулировок. Характерной особенностью длящихся правонарушений является то, что противоправное деяние продолжается в момент его выявления [4, с. 60; 6, с. 53; 11, с. 496]. Именно эта особенность обуславливает иной порядок исчисления давностного срока, поскольку невозможно определить момент совершения длящегося правонарушения. Представляется необходимым и своевременным осуществить законодательное закрепление соответствующих положений путём внесения изменений в КоАП РФ в части определения понятия «длящееся правонарушение», установления его основных элементов (признаков) и чёткого указания на то, что считать днём обнаружения длящегося административного правонарушения.

Представляется целесообразным дополнить ч. 2 ст. 4.5 КоАП РФ следующими абзацами:

«Длящимся административным правонарушением для целей настоящего Кодекса является административное правонарушение, выражающееся в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении лицом обязанности, правомерно возложенной на него законом или подзаконными актами. При этом невыполнение лицом обязанности, которая должна быть выполнена к определённом сроку, является длящимся административным правонарушением в случае, когда данная обязанность не прекращается с наступлением срока выполнения обязанности, и административное правонарушение может быть выявлено в любой момент после наступления этого срока.

Днём окончания длящегося административного правонарушения является день его обнаружения, то есть день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении согласно статье 28.3 настоящего Кодекса, выявило факт его совершения.

Привлечение к ответственности за новое длящееся административное правонарушение, выразившееся в последующем неисполнении той же обязанности тем же лицом, возможно только по истечении срока, отведённого на устранение нарушений, предписанием, вынесенным совместно с привлечением к административной ответственности или независимо от такого привлечения».

7. Применительно к гл. 27 КоАП РФ, в которой определены меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, следует обратить внимание на тот факт, что, в отличие от КоАП РСФСР, ныне в КоАП РФ отсутствует статья о *порядке обжалования наложенных мер пресечения* (административного задержания лица, задержания транспортного средства и др.). Подобная ситуация подразумевает, что обжаловать действия должностных лиц по применению мер по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях можно только в порядке, предусмотренном гл. 27 КоАП РФ. Положения ч. 2 ст. 27.1 КоАП РФ о том, что вред, причинённый незаконным применением мер бес-

печения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством, также не снимают неопределённости в данном вопросе и не служат основой для какой-либо правовой аналогии, поскольку остаётся неясным, в каком порядке применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении признаётся незаконным.

8. Актуальным и нерешённым остаётся вопрос *об исключении возможности привлечения к административной ответственности органов власти*. Органы публичной власти, которые наделяются статусом юридического лица для осуществления их участия в гражданском обороте, не могут являться субъектами административной ответственности, т. к. это противоречит концепции правового статуса органа публичной власти и концепции административной ответственности. Данное положение необходимо включить в КоАП РФ, поскольку в настоящее время КоАП РФ не делает такого исключения и на практике органы публичной власти привлекают к административной ответственности на общих основаниях. Нельзя ставить знак равенства между «обычным» юридическим лицом и органом публичной власти (государственным и муниципальными органами) [12, с. 106]. Применение административного штрафа к органу публичной власти не соответствует целям и задачам наказательной политики, определённым в ст. 1.2. КоАП РФ. Следует при этом учитывать, что штрафные санкции будут выплачиваться из соответствующего бюджета.

9. На сегодняшний день теоретическая неопределённость и законодательная несогласованность в *определении вины юридического лица* создают сложные проблемы в правоприменительной практике привлечения юридического лица к административной ответственности [8, с. 77; 19, с. 241], что подтверждается противоречивой судебной практикой.

В частности, это выражается в следующем. В настоящее время в практике судов выделяют 3 подхода к определению вины юридического лица. Первый – это когда вина юридического лица определяется через оценку субъектом административной юрисдикции возможности юридического лица соблюсти требование нормы закона. Второй – когда вина юридического лица определяется через вину руководителя или иного его работника. И, наконец, когда юридическое лицо привлекается к административной ответственности при отсутствии вины (объективное вменение), – это третий подход.

Если при первом подходе оцениваются два обстоятельства: приняты ли юридическим лицом все зависящие от него меры по соблюдению закона и имелась ли у него возможность для этого, то при втором – когда вина юридического лица определяется через вину его работника. Здесь позиция арбитражных судов представляется весьма дискуссионной. Подчас действия работника трактуются судом как действия юридического лица, если не доказано, что работник совершил деяние, выхо-

дящее за рамки его полномочий. При третьем же подходе юридическое лицо привлекается к административной ответственности через объективное вменение, что, безусловно, противоречит и действующему законодательству, и теории юридической ответственности и не должно применяться.

Понятие вины юридического лица является единым и заключается в возможности соблюдения установленных норм и правил, а также в непринятии всех зависящих мер по их соблюдению (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ). Правовая возможность для соблюдения норм и правил имеет место только в том случае, когда определённое поведение лица урегулировано нормой права, устанавливающей его обязанность. Лишь одновременное наличие двух предпосылок – юридической и фактической – позволяет утверждать, что лицо имело возможность соблюсти нормы и правила, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность.

10. В прояснении нуждается и вопрос *о статусе законного представителя юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях*. Такой статус, определённый в ст. 25.4 КоАП РФ, может иметь только единственный исполнительный орган юридического лица. Иные субъекты, в т.ч. выполняющие в организации управленческие функции, статусом законного представителя юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях ныне обладать не могут. Практика, напротив, убедительно доказала необходимость расширения перечня законных представителей юридического лица в данном производстве. Ограничив перечень законных представителей юридического лица лишь его руководителем и иными лицами, признанными в соответствии с законом и учредительными документами органом этого юридического лица, и в то же время ограничив срок составления протокола об административном правонарушении, законодатель создал серьёзную проблему в реальном обеспечении представительства юридических лиц в административно-деликтном производстве [17, с. 25]. В связи с этим целесообразно определить статус не только законного представителя юридического лица, но и иного представителя, имея в виду руководителя филиала (представительства), иного территориально и (или) структурно обособленного подразделения юридического лица (отдела, службы, цеха и т.п.), действие (бездействие) которого непосредственно образует событие соответствующего административного правонарушения, иного работника юридического лица, действующего на основании доверенности.

11. *Проблема возможности обжалования промежуточных процессуальных актов административной ответственности* (протокола, акта (приказа) органа административно-деликтной юрисдикции и т.п.).

Например, в деле № А47-14361/2017 Арбитражного суда Оренбургской области оспаривался приказ антимонопольной службы о возбуждении антимонопольного дела. Нижестоящие суды производство прекратили, указав, что приказ – это до-

кумент, который нельзя оспорить, он сам по себе ещё не порождает правовых последствий, определяющих судьбу нарушителя, поскольку окончание дела может быть завершено как признанием нарушения, так и прекращением дела в связи с отсутствием нарушения. Коллегия судей Верховного Суда РФ судебные акты отменила, отправила на новое рассмотрение, указав, что приказ можно оспаривать самостоятельно, что это ненормативный акт. Представляется, что такой подход позволяет оспаривать определения о возбуждении дела, протоколы об административных правонарушениях, акты проверок, т.е. оспаривать промежуточные процессуальные акты.

12. *Подведомственность (подсудность) рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности, а также в порядке пересмотра* – также остаётся актуальной проблемой сегодняшнего периода. Некоторые административные дела арбитражных судов свидетельствуют о проблеме с подведомственностью.

Суды выясняют, связано ли правонарушение с предпринимательской деятельностью юридического лица, если объектом посягательства является миграционный порядок, правила благоустройства, правила дорожного движения и т.п. Пример: дело А40-189967/17 Арбитражного суда г. Москвы. Московскому государственному университету им. М. В. Ломоносова в рамках этого дела вменяется нарушение Правил проведения земляных работ, установки временных ограждений, размещения временных объектов в городе Москве, утверждённых постановлением Правительства Москвы от 19 мая 2015 г. № 299-ПП. Административно-техническая инспекция Москвы выявила это нарушение в действиях МГУ, поскольку имело место отсутствие информационного щита, отсутствие аварийного освещения, складирование строительных материалов вне специально отведённых для этого мест.

Инспекция привлекла МГУ к ответственности по ч. 1 ст. 8.18 КоАП Москвы: ответственность наступает за нарушение установленных Правительством Москвы правил производства земляных работ и работ по организации площадок для проведения отдельных работ в сфере благоустройства, в т.ч. отсутствие утверждённой проектной документации или необходимых согласований при проведении указанных работ, несвоевременное восстановление благоустройства территории после их завершения, непринятие мер по ликвидации провала асфальта (грунта), связанного с производством разрывов, а также несоблюдение установленных требований к обустройству и содержанию строительных площадок.

МГУ обратился с жалобой на постановление в Арбитражный суд г. Москвы. Первая инстанция производство прекратила, указав, что правонарушение не связано с осуществлением предпринимательской деятельности, потому что объект посягательства – правоотношения в сфере благоустройства территории, правонарушение не совершалось в связи с осуществлением предпринимательской деятельности. Нужно было обращаться в районный суд. Есть разъяснения в Обзоре судебной

практики Верховного Суда РФ № 1 (2014), утверждённом постановлением Президиума Верховного Суда РФ 24 декабря 2014 г. о том, что жалобы на такие постановления надо рассматривать в судах общей юрисдикции. Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ в составе трёх судей, на удивление, все судебные акты отменила, указав на то, что дело должен рассмотреть арбитражный суд, потому что правонарушение связано с осуществлением МГУ экономической деятельности, поскольку использование территории является неотъемлемой составляющей данной деятельности.

Представляется, что разноречивой судебной практики с подведомственностью может парализовать нормальную деятельность судов.

13. Суды арбитражной системы выходят за пределы своих полномочий, занимаясь переоценкой на уровне кассации, что не входит в их компетенцию. Есть случаи, когда судебные акты содержат в себе нормотворчество, что также им не свойственно. Отмечается практика, когда экономическая коллегия Верховного Суда РФ оставляет в силе противоположные решения, чего не было в период существования Высшего Арбитражного Суда РФ, который следил согласно ст. 304 АПК РФ за единообразием судебной практики.

Встречается такая практика, в частности, по вопросу о том, *несёт ли административную ответственность за распространение ненадлежащей рекламы лицо, которое фактически не видит текст рекламы, а только обеспечивает техническую возможность распространения рекламы (при этом исходя из договоров лицо имеет возможность не распространять ненадлежащую рекламу)*. Судьи же Верховного Суда РФ оставляют всё, что выносят нижестоящие суды, т.е. оставляют в силе противоположные судебные акты (например, дела №№ А40-76915/2014, А40-99466/2014, А40-99475/2014, А40-111324/2014, А40-213425/2014, А40-99469/2014, А40-13081/2015, А40-38891/2015, А40-82157/2015 Арбитражного суда г. Москвы).

По вопросу допустимости взимания теплоснабжающей организацией платы за тепло в неотапливаемый сезон единообразия судебных актов не наблюдается также. Если в одних делах выносятся судебные решения, в которых говорится, что нельзя взимать теплоснабжающей организации плату за тепло в неотапливаемый сезон (дела №№ А40-110257/12, А40-136867/13, А40-170280/13, А40-110257/12, А40-81149/14, А40-38881/15, А40-38888/15, А40-29358/15 Арбитражного суда г. Москвы), то в определении от 28 апреля 2016 г. по делу № 5-АПГ16-19 Верховный Суд РФ высказывает противоположную позицию и говорит, что плату за тепло в неотапливаемый сезон взимать можно.

Другой пример касается единообразия подходов судов *по вопросу применения антимонопольного законодательства*. Так, в антимонопольную службу пожаловался оператор связи на то, что управляющая компания в многоквартирных домах не допускает его для обслуживания жильцов и оказания услуг. Антимонопольный

орган пришёл к выводу, что управляющая компания занимает доминирующее положение на рынке управления домов, поскольку под её управлением находилось около 200 домов. Судья же Верховного Суда РФ выносит решение иное, указав, что управляющая компания не может занимать доминирующего положения, поскольку вопросы допуска в помещения – это вопрос жильцов, принимаемый на общем собрании (определение Верховного Суда РФ от 6 августа 2018 г. № 161-ПЭК18).

Доводам о том, что отказы исходили от управляющей компании и что в её ведении около 200 домов, суд не придал значения. При этом его позиция противоречит разъяснениям Верховного Суда РФ, данным в абз. 12 п. 6 Обзора по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утверждённого Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г. Однако судебная практика демонстрирует самые разные, в т.ч. противоположные вышеприведённому делу сценарии, причём на уровне как Верховного Суда РФ (например, определение от 25 апреля 2016 г. № 305-ЭС16-2862), так и нижестоящих судов (например, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24 сентября 2018 г. по делу № А40-13143/2018).

В делах судей Верховного Суда РФ экономической коллегии с ФАС России – дела №№ А40-75556/2017 и А40-249075/2017 – имеет место полная переоценка доказательств и обстоятельств дела, что не входит в полномочия кассационной инстанции. Фактические обстоятельства одинаковые. Однако суды кассационной инстанции установили, что анализ товарных рынков у ФАС России был сделан с нарушениями. Анализ рынка – это вопрос оценки, т.е. это – не полномочия суда кассационной инстанции.

Переоценка доказательств и обстоятельств дела наблюдается и в деле № А40-230080/2016 Арбитражного суда г. Москвы, где суд установил, по сути, что можно не платить налоги почти на 2 млрд. рублей. В деле № А40-174421/2016 аналогичные оценка и решение Верховного Суда РФ имеются в отношении уже таможенных пошлин, где просматривается также позиция законотворческого характера, а это уже не входит в полномочия судов в принципе.

По одному и тому же вопросу – вопросу о том, подлежит ли заключению договор с победителем закупочной процедуры, проведённой по правилам Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», если заказчик указал в своём положении о закупках, что проведённая процедура – не торги, но фактически выбирает либо лучшую цену, либо лучшие условия, – по одним делам (например, №№ А40-69448/14, А40-176170/13 и 306-КГ14-2236) Верховный Суд РФ отказывает в удовлетворении или дальнейшем движении кассационной жалобы, тогда как в аналогичных делах, в частности, №№ А40-164411/15, А40-163328/15 и А40-105887/13, между решениями

судов первой и кассационной инстанций наблюдается диаметрально иной, противоположный подход.

Вышеприведённые дела и вынесенные в рамках них судебные акты свидетельствуют об отсутствии единообразия, а также о том, что на практике поддерживается фактически всё, что доходит до Верховного Суда РФ.

Отменяя акты нижестоящих судов по делу № А40-32818/16 Арбитражного суда г. Москвы, судьи Верховного Суда РФ руководствовались тем, что суды первой, апелляционной и кассационной инстанций не учли положения международных договоров РФ, условия которых Россия обязана исполнять. В упомянутом деле спор возник между таможенным органом РФ и международной корпорацией «Эппл» в лице её российского представительства относительно таможенной классификации (как следствие, размера таможенной пошлины) устройства, называемого «Apple Watch». Данные устройства носят преимущественно на руке, выполняют функции обычных электронных часов, а также могут взаимодействовать со смартфонами корпорации для придания им дополнительных функций, в т.ч. принятия (отклонения) вызова, получения оповещения о текстовом или push-сообщении и т.д. При этом на рынке данный продукт позиционируется именно в качестве умных часов, т.е. устройства, предназначенного для получения информации о времени и иных сходных параметров, с возможностью получения дополнительных функций при его интеграции со смартфоном корпорации. Следует отметить, что разница в таможенной квалификации между обычными часами и устройством, передающим информацию (код 8517 62 единой ТН ВЭД ЕАЭС, утверждённой решением Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54), определяет размер таможенной пошлины, в частности по позиции, предложенной корпорацией, а впоследствии и Верховным Судом РФ, такая таможенная пошлина составляет 0 %. Суды Московского региона обоснованно сочли, что таможенный орган принял предварительные решения по классификации по единой ТН ВЭД ЕАЭС по товарным позициям: часы наручные, карманные и прочие, предназначенные для ношения на себе или с собой, включая секундомеры, с корпусом, изготовленным из драгоценного металла (код 9101), или часы наручные, карманные и прочие, предназначенные для ношения на себе или с собой (код 9102). Своё согласие с выбором таможенным органом товарной позиции суды обосновали правильностью применения им правил интерпретации единой ТН ВЭД ЕАЭС, которыми установлен чёткий алгоритм действий таможенного органа, если у последнего отсутствует возможность однозначно определить ту функцию у товара, которая является у него преобладающей. Верховный Суд РФ посчитал, что суды нижестоящих инстанций немотивированно отклонили доводы корпорации о выработанных подходах для определения правильной классификации на уровне Всемирной таможенной организации, согласно рекомендации которой умные часы производства корпорации «Эппл» сле-

дует рассматривать не как часы, а как передающее устройство. При этом Верховный Суд в своём определении от 20 сентября 2017 г. по делу № 305-КГ17-3138 указал на то, что таможенный орган и суды должны были следовать рекомендациям Всемирной таможенной организации, которые не носят обязательного характера (на что суды Московского региона обоснованно обратили внимание), что классификация многокомпонентного товара не ставится в зависимость от выполняемых им функций, как ошибочно указали суды, а производится по составляющим его компонентам, их объективной роли и значимости в функциональности устройства. Таким образом, Верховным Судом РФ фактически были переоценены выводы нижестоящих судов, хотя таких полномочий у него не имеется. Фактически же данное определение позволяет беспопытно ввозить товар, который по своим функциям и своему предназначению мало отличается от электронных часов иных торговых марок, которые после получения предварительных решений таможенных органов не обращались за их обжалованием в судебном порядке (сведения об этом в открытых источниках отсутствуют), что способно причинить значительный урон бюджету РФ. Эта проблема является особенно злободневной с учётом экономической стагнации и санкций США.

III. Пути решения

Изложение проблем по совершенствованию законодательства об административной ответственности можно было бы продолжить и далее, административно-правовая наука и правоприменительная практика непрестанно пополняют их новыми вопросами и казусами. Подобное диктуется как изначально существовавшими и нерешёнными противоречиями, так и высокой динамикой социальных отношений в административно-деликтной сфере. Однозначно, вопросы совершенствования КоАП РФ являются чрезвычайно актуальными, требующими самого пристального внимания и изучения. В постоянном, всестороннем и объективном анализе нуждаются как направления и перспективы, так и предпосылки и последствия возможных изменений нормативного регулирования административной ответственности.

В административно-правовой науке уже назрели предложения о развитии законодательства об административной ответственности по двум путям: *принятие нового кодификационного акта или внесение необходимых изменений в действующий КоАП РФ* в соответствии с существующими потребностями [22, с. 23]. Это – во-первых. Во всяком случае, только дальнейшее и обстоятельное обсуждение социально значимых проблем института административной ответственности позволит добиться существенного прогресса в поиске лучших решений и реализации наиболее эффективных практик его функционирования.

Во-вторых, *нуждается в унификации судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.*

Сейчас порядок (процедура) рассмотрения дела о привлечении к административной ответственности в судах арбитражной системы и общей юрисдикции разный. К чему это ведёт: суды общей юрисдикции, рассматривая дела по КоАП РФ, могут применять его ст. 2.9 (малозначительность) на любой стадии рассмотрения дела, суды же арбитражной юрисдикции, руководствуясь АПК РФ, этого себе позволить не могут; суды общей юрисдикции доказательства принимают на любой стадии, арбитражные суды не имеют таких полномочий; такое же положение в отношении оценки доказательств; в судах общей юрисдикции жалобы рассматриваются судьями единолично в любой инстанции, в арбитражных судах согласно АПК РФ коллегиально; штрафы до 100 тыс. рублей в арбитраже, как правило, рассматриваются в упрощённом производстве, без вызова сторон. В судах общей юрисдикции этого порядка нет; более того, есть ограниченный перечень случаев, когда штрафы до 100 тыс. рублей можно обжаловать выше апелляции (их можно обжаловать только в связи с нарушением судами (не органами) процедуры принятия решения, т.н. «безусловка»). Опять же, в судах общей юрисдикции такого порядка нет. Это позволяет говорить о *разных процессуальных гарантиях для субъектов административной ответственности* и на практике приводит к тому, что за одно совершённое правонарушение в судах арбитражной системы могут юридическое лицо освободить от административной ответственности, а в суде общей юрисдикции – оставить привлечение должностного лица за это же правонарушение в силе.

Представляется, что он должен быть единым для арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Нельзя отправлять правосудие при привлечении к административной ответственности и пересматривать привлечение в судах по КоАП РФ – кодексу, который не является кодексом судопроизводства, а содержит порядок рассмотрения дел свыше 100 контрольно-надзорными органами исполнительно власти.

В-третьих, нужно подумать и об административном (внесудебном, досудебном) порядке рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности. Может, настало время создания квазисудебного органа, который поможет разгрузить суды и сможет более оперативно решать данные дела.

Список литературы

1. Алёхин, А. П. Ответственность за нарушения налогового законодательства / А. П. Алехин, С. Г. Пепеляев. – Москва : Контакт, 1992. – 96 с.
2. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Эксмо, 2010. – 607 с.
3. Безр, В. А. Административный Устав о Наказаниях, налагаемых сельским старостой и волостным старшиной / В. А. Безр ; под ред. Э. И. Горского. – 2-е изд. – Москва : Т-во И. П. Табурно и Ко, 1899. – 152 с.

4. Вавулин, Д. А. Административная ответственность за различные виды правонарушений в сфере рынка ценных бумаг // Право и экономика. – 2005. – № 3. – С. 53–63.
5. Гуменюк, Т. А. Малозначительность административного правонарушения как основание освобождения от административной ответственности // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2006. – № 11. – С. 16–29.
6. Жаров, А. Длющиеся административные правонарушения // Законность. – 2010. – № 11. – С. 52–54.
7. Кинсбургская, В. А. Налоговая и финансовая ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах: разграничение понятий // Право и экономика. – 2010. – № 6. – С. 31–37.
8. Колесниченко, Ю. Ю. Некоторые аспекты вины юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности // Журнал российского права. – 2003. – № 1. – С. 76–81.
9. Колош, Е. М. Становление советского административно-процессуального законодательства в 1917–1920 годах: по материалам РСФСР и УССР : дис. ... канд. юрид. наук / Е. М. Колош. – Киев, 1982. – 179 с.
10. Комментарий к законодательству о штрафах, налагаемых в административном порядке / В. А. Власов, Н. А. Николаева, С. Г. Новиков [и др.] ; под общ. ред. В. А. Власова. – Москва : Юрид. лит., 1968. – 216 с.
11. Манохин, В. М. Российское административное право : учебник / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин. – 2-е изд., испр. и доп. – Саратов : Сарат. гос. акад. права, 2003. – 495 с.
12. Морозова, Н. А. О целесообразности привлечения к административной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Российский юридический журнал. – 2014. – № 1. – С. 103–112.
13. Овчарова, Е. В. Проблемы применения административной ответственности за нарушение налогового законодательства по Налоговому кодексу РФ (НК РФ) и Кодексу РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) // Государство и право. – 2007. – № 8. – С. 14–22.
14. Панов, А. Б. Административная ответственность юридических лиц : монография / А. Б. Панов. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2016. – 192 с.
15. Панова, И. В. Административная юстиция : монография / И. В. Панова. – Москва : Норма: ИНФРА-М., 2014. – 464 с.
16. Панова, И. В. Административно-процессуальное право России : монография. – 4-е изд., пересмотр. – Москва : Норма: ИНФРА. 2016. – 288 с.
17. Петровский, А. Актуальные вопросы соблюдения административными органами принципа законности при производстве по делам об административных правонарушениях: практика арбитражных судов / А. Петровский, Е. Цветкова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 8. – С. 24–27.

18. Серков, А. П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. П. Серков. – Москва, 2010. – 46 с.
19. Солдатов, А. П. Проблемы административной ответственности юридических лиц : монография / А. П. Солдатов. – Краснодар : КЮИ МВД России, 1999. – 241 с.
20. Тарасов, И. Т. Очерк науки полицейского права : пособие / [Соч.] И. Т. Тарасова. – Москва : Т-во «Печатня С. П. Яковлева», 1897. – 704 с.
21. Тимошенко, И. В. Понятийный аппарат законодательства об административной ответственности: состояние и направления развития : дис. ... д-ра юрид. наук / И. В. Тимошенко. – Ростов на Дону, 2006. – 396 с.
22. Шергин, А. П. Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2015. – № 4. – С. 21–23.

References

1. Alekhin A.P., Pepelyaev S.G. *Otvetstvennost' za narusheniya nalogovogo zakonodatel'stva* [Responsibility for tax violations]. Moscow: Contact, 1992. 96 p.
2. Bahrakh D.N. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative law of Russia: Textbook]. 5th ed., revised. and add. Moscow: Eksmo, 2010. 607 p.
3. Beer V.A. *Administrativnyi Ustav o Nakazaniyakh, nalagaemykh sel'skim starostoi i volostnym starshinoi* [Administrative Statute on Punishments imposed by a rural headman and volost foreman]. 2nd ed. Moscow: Partnership I.P. Taburno and Co., 1899. 152 p.
4. Vavulin D.A. Administrativnaya otvetstvennost' za razlichnye vidy pravonarushenii v sfere rynka tsennyykh bumag [Administrative responsibility for various types of offenses in the securities market]. *Pravo i ekonomika*, 2005, no. 3, pp. 53–63.
5. Gumenyuk T.A. Maloznachitel'nost' administrativnogo pravonarusheniya kak osnovanie osvobozhdeniya ot administrativnoi otvetstvennosti [The insignificance of an administrative offense as a basis for exemption from administrative responsibility]. *Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF* [Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation], 2006, no. 11, pp. 16–29.
6. Zharov A. Dlyashchiesya administrativnye pravonarusheniya [Continuing administrative offenses]. *Zakonnost'*, 2010, no. 11, p. 52–54.
7. Kinsburskaya V.A. Nalogovaya i finansovaya otvetstvennost' za narushenie zakonodatel'stva o nalogakh i sborakh: razgranichenie ponyatii [Tax and financial responsibility for violation of the legislation on taxes and fees: differentiation of concepts]. *Pravo i ekonomika*, 2010, no. 6, pp. 31–37.
8. Kolesnichenko Yu.Yu. Nekotorye aspekty viny yuridicheskikh lits, privlekaemykh k administrativnoi otvetstvennosti [Some aspects of the guilt of legal entities brought to administrative responsibility]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2003, no. 1, pp. 76–81.

9. Kolosh E.M. *Stanovlenie sovetskogo administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva v 1917–1920 godakh: po materialam RSFSR i USSR* [The formation of the Soviet administrative-procedural legislation in 1917–1920: according to the materials of the RSFSR and the Ukrainian SSR]. Cand. Dis. (Legal Sci.). Kiev, 1982. 179 p.
10. Vlasov V. A., ed. *Kommentarii k zakonodatel'stvu o shtrafakh, nalagaemykh v administrativnom poryadke* [Commentary on the legislation on fines imposed in an administrative order]. Moscow: Yuridicheskaya literature Publ., 1968. 216 p.
11. Manokhin V.M., Adushkin Yu.S. *Rossiiskoe administrativnoe pravo* [Russian administrative law: Textbook]. 2nd ed., rev. and add. Saratov: Sarat. state Acad. of Law Publ., 2003. 495 p.
12. Morozova N.A. O tselesoobraznosti privlecheniya k administrativnoi otvetstvennosti organov gosudarstvennoi vlasti i organov mestnogo samoupravleniya [On the feasibility of bringing to administrative responsibility public authorities and local authorities]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, 2014, no. 1, pp. 103–112.
13. Ovcharova E.V. Problemy primeneniya administrativnoi otvetstvennosti za narushenie nalogovogo zakonodatel'stva po Nalogovomu kodeksu RF (NK RF) i Kodeksu RF ob administrativnykh pravonarusheniyakh (KoAP RF) [The problems of applying administrative responsibility for violation of tax legislation under the Tax Code of the Russian Federation (Tax Code) and the Code of Administrative Offenses (CAO RF)]. *Gosudarstvo i pravo*, 2007, no. 8, pp. 14–22.
14. Panov A.B. *Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits* [Administrative liability of legal entities: monograph]. Moscow: Norma: INFRA-M Publ., 2016. 192 p.
15. Panova I.V. *Administrativnaya yustitsiya* [Administrative Justice: monograph]. Moscow: Norma: INFRA-M Publ., 2014. 464 p.
16. Panova I.V. *Administrativno-protsessual'noe pravo Rossii* [Administrative procedure law of Russia: monograph]. 4th ed., rev. Moscow: Norma: INFRA-M Publ., 2016. 288 p.
17. Petrovsky A., Tsvetkova E. Aktual'nye voprosy soblyudeniya administrativnymi organami printsipa zakonnosti pri proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh: praktika arbitrazhnykh sudov [Actual issues of compliance by administrative authorities with the principle of legality in administrative proceedings: practice of arbitration courts]. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess*, 2007, no. 8, pp. 24–27.
18. Serkov A.P. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess: problemy i puti sovershenstvovaniya* [Administrative responsibility: problems and ways of improvement]. Doct. Dis. (Legal Sci.). Synopsis. Moscow, 2010. 46 p.
19. Soldatov A.P. *Problemy administrativnoi otvetstvennosti yuridicheskikh lits* [Problems of administrative responsibility of legal entities: monograph]. Krasnodar: KJI of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 1999. 241 p.
20. Tarasov I.T. *Ocherk nauki politseiskogo prava* [Essay on the science of police law: a handbook]. Moscow: Partnership «Printing of S.P. Yakovlev», 1897. 704 p.

21. Timoshenko I.V. *Ponyatiinyi apparat zakonodatel'stva ob administrativnoi otvetstvennosti: sostoyanie i napravleniya razvitiya* [The conceptual apparatus of the legislation on administrative responsibility: state and directions of development]. Doct. Dis. (Legal Sci.). Rostov on Don, 2006. 396 p.
22. Shergin A.P. Problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva ob administrativnoi otvetstvennosti [Problems of improving legislation on administrative responsibility]. *Vestnik Akademii ekonomicheskoi bezopasnosti MVD Rossii*, 2015, no. 4, pp. 21–23.