

УДК 338.22
ББК 65.050
Н-47

Б.Ю. Джамирзе,

аспирант Ростовского юридического института МВД, г. Ростов-на-Дону, тел. 8-928-207-93-02, e-mail: bella901@mail.ru

Некоторые проблемные аспекты административно-юрисдикционного производства в области предпринимательской деятельности (Рецензирована)

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые проблемы применения административной ответственности к субъектам малого и среднего бизнеса и предлагаются меры по совершенствованию административно-деликтного законодательства в указанной сфере правоотношений.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, процессуальные сроки, исчисление сроков, назначение экспертизы, подсудность.

B.Yu. Dzhampirze,

Post-graduate student of the Rostov Legal Institute of the Ministry of Internal Affairs, Rostov-on-Don, ph. 8-928-207-93-02, e-mail: bella901@mail.ru

Some problematic aspects of administrative-jurisdiction processing in business

Abstract. This paper addresses some problems of application of administrative responsibility to subjects of small and medium business. Measures are offered to improve the administrative-delicit legislation in the specified sphere of legal relationship.

Keywords: processing affairs on administrative offenses, procedural terms, calculation of terms, examination appointment, jurisdiction.

В настоящее время вопросы административной ответственности субъектов малого и среднего бизнеса приобретают все большую актуальность, как в юридической теории, так и правоприменительной практике. Защита этого сектора экономики сегодня рассматривается в качестве одного из приоритетных направлений государственной политики и законодательной деятельности. Административное и судебное производство в указанной сфере деятельности – одно из распространенных, в рамках административно-юрисдикционной деятельности субъектов правоприменения. Современное законодательство давно приведено в соответствие с Конституцией РФ и кодифицированные акты в своей массе не противоречат друг другу, а отраслевые нормы внутренне согласованы. Однако по-прежнему сохраняются некоторые, вполне устранимые, противоречия, которые избегаются на практике путем создания прецедента применения той или иной правовой нормы в рамках одного ведомства, либо попросту заставляют себя избегать, создавая недействующие правовые нормы. Основную массу трудностей вызывают вопросы квалификации деяния, еще не решены проблемы соотношения норм КоАП РФ и других федеральных законов, требует уточнения административно-юрисдикционная составляющая компетенции органов,

осуществляющих контрольно-надзорные функции, отсутствует системный подход к установлению мер административной ответственности в Особенной части КоАП РФ. Тема сроков в производстве по делам об административных правонарушениях не получила в юридической литературе должного освещения, а имеющиеся на эту тему отдельные исследования[1] не охватывают всей палитры существующих проблем. Рассмотрим некоторые из существующих неясностей и противоречий.

Течение срока давности привлечения к административной ответственности.

В КоАП РФ отсутствуют правила исчисления сроков в производстве по делам об административных правонарушениях, хотя иные кодифицированные нормативные акты, регламентирующие процессуальные отношения, подобные правила содержат (например, глава 9 ГПК РФ, глава 10 АПК РФ, глава 17 УПК РФ и т.д.). Для использования аналогии при преодолении нормативных пробелов требуется определенная юридическая квалификация, которой обладают далеко не все должностные лица, которые применяют данные нормы. В итоге доминирующее значение в разрешении данных вопросов в органах внутренних дел приобретает правоприменительная практика.

По мнению Н.Н. Цуканова, наибольшую сложность для правоприменителя, в контексте данного вопроса, представляют три проблемы: [2]

1. Сложность точного определения момента начала течения установленного срока.
2. Отсутствие в КоАП РФ правил исчисления сроков в производстве по делам об административных правонарушениях.
3. Отсутствие в КоАП РФ правила, позволяющего решать вопрос о том, когда срок не считается пропущенным невластным субъектом.

По общему правилу в соответствии со ст. 4.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня его совершения.

При рассмотрении срока давности привлечения к административной ответственности всегда решается один из основных вопросов - о начале его течения, особенно если правонарушение является длящимся. Однако не менее актуален и неоднозначен вопрос о моменте перерыва (прекращения) течения срока давности привлечения к административной ответственности.

Соблюдение сроков давности при вынесении первоначального акта по делу об административном правонарушении исключает ссылки на истечение сроков давности при его пересмотре. Несмотря на то, что порядок рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях помимо КоАП РФ регулируется также гл. 25 АПК РФ, указанная позиция актуальна и при рассмотрении соответствующих дел арбитражными судами. Ведь вопросы давности привлечения к административной ответственности по смыслу ст. 202 АПК РФ регулируются КоАП РФ, а предусмотренные ч. 2 ст. 206 АПК РФ решения арбитражного суда по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении аналогичны постановлениям, указанным в ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ.

Пленум Верховного Суда РФ разъяснил судам общей юрисдикции, что «по смыслу части 1 статьи 4.5 и пункта 3 части 1 статьи 30.7 КоАП РФ истечение срока привлечения к административной ответственности на время пересмотра постановления не влечет за собой его отмену и прекращение производства по делу, если для этого отсутствуют иные основания»[3]. То есть в процитированном разъяснении указано, что при пересмотре постановлений по делам об административных правонарушениях срок давности привлечения к административной ответственности не имеет значения.

В теории права существует мнение о том, что установление срока давности привлечения к юридической ответственности обусловлено необходимостью

осуществления задач общего и специального предупреждения, так как запоздалое привлечение к ответственности не оказывает должного воспитательного и общепредупредительного воздействия и потому является нецелесообразным. К этому времени виновный, возможно, исправится, перестанет быть общественно опасным, и уже не будет необходимости воздействовать на него наказанием. Стоит ли распространить срок давности привлечения к административной ответственности на стадию судебного пересмотра первоначального акта по делу об административном правонарушении в свете указанных задач института давности привлечения к юридической ответственности? Очевидно, что нет. Ведь первоначальный акт по делу об административном правонарушении (независимо от того, связан ли он с наложением административного наказания или нет) представляет собой полноценный правоприменительный акт, который приводит в действие механизм привлечения к юридической ответственности. С момента вынесения данного акта ни о какой запоздалости юридической ответственности говорить нельзя, поскольку с этого момента лицо приобретает статус привлекаемого к юридической ответственности. Поскольку правовой механизм запущен, то срок давности уже не имеет значения, если только он не истек на момент вынесения первоначального акта. Своевременность рассмотрения дела об административном правонарушении в дальнейшем, в стадии пересмотра первоначального акта, должна обеспечиваться уже не сроками давности привлечения к ответственности, а сроками рассмотрения дела в той или иной инстанции (например, в соответствии с ч. 1 ст. 205 АПК РФ).

Итак, следует признать, что существующая в настоящее время в правоприменительной практике арбитражных судов позиция о течении срока давности привлечения к административной ответственности в стадии пересмотра первоначального акта по делу об административном правонарушении является незаконной и необоснованной. По смыслу закона срок давности прерывается в момент вынесения первого правоприменительного акта по делу об административном правонарушении и в дальнейшем не имеет юридического значения. Очевидно, что сложившаяся судебная практика может быть изменена лишь новым руководящим разъяснением Пленума ВАС РФ по данному вопросу.

Вопросы назначения экспертизы должностным лицом. В ч. 1 ст. 26.4 КоАП РФ определяется, что в случаях, если при производстве по делу об административном правонарушении возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, выносят определение о назначении экспертизы[4]. При этом в ч. 4 ст. 26.4 КоАП РФ поясняется, что до направления определения для исполнения судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны ознакомить с ним лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего, разъяснить им права, в том числе право заявлять отвод эксперту, а также право просить о привлечении в качестве эксперта указанных им лиц.

Обязанность суда, а также должностных лиц и органов, в производстве которых находится дело, направлять копию определения о назначении экспертизы правонарушителю и ждать от него получения подтверждения о согласии на экспертизу и назначении того или иного эксперта, порождает противоречивую ситуацию. Время уведомления объективно зависит от места жительства правонарушителя. Нельзя не согласиться с И.А. Зайцевым, что эта правовая норма становится законным способом уклониться от ответственности, при желании правонарушителя избежать наказания[5]. На практике это приводит к затягиванию производства по делам об административных

правонарушениях и прекращению по истечении сроков давности привлечения к административной ответственности (п. 6 ст. 24.5 КоАП РФ).

В целях устранения этого противоречия следовало бы внести изменения в ст. 4.5 КоАП РФ о сроках давности привлечения к административной ответственности. Течение срока давности следовало бы установить со дня возбуждения дела об административном правонарушении и до вступления постановления по делу в законную силу. Кроме того, сроки давности привлечения к административной ответственности следовало бы приостанавливать в случае отложения разбирательства дела по ходатайству заинтересованного лица.

Подсудность дел об административных правонарушениях. КоАП РФ разделяет компетенцию судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Согласно ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями. На практике возникает ситуация, когда по одному и тому же делу юридическое лицо привлекается к административной ответственности, рассмотрение дела осуществляется арбитражным судом, а руководителя юридического лица – судом общей юрисдикции.

Установление неподсудности дела арбитражному суду влечет его направление в другой суд в определенном АПК РФ порядке. Руководствуясь п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ, судья выносит определение о прекращении производства в арбитражном суде и возвращении протокола об административном правонарушении и прилагаемых к нему документов административному органу. Вынесение указанного определения не является основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении и влечет лишь прекращение рассмотрения заявления административного органа в арбитражном суде[6]. Такой порядок приводит к истечению сроков давности привлечения к ответственности.

Несколько иной, более разумный порядок установления подсудности содержат нормы Уголовно-процессуального кодекса РФ. Установив, что поступившее уголовное дело не подсудно данному суду, судья обязан вынести постановление о направлении данного уголовного дела по подсудности[7]. Исключением из этого правила является установление неподсудности дела после начала его рассмотрения. Установив, что находящееся в его производстве уголовное дело подсудно другому суду того же уровня, судья вправе в целях ускорения рассмотрения дела с согласия подсудимого оставить это дело в своем производстве. Однако при подсудности дела вышестоящему суду или военному суду оно, безусловно, подлежит направлению в надлежащий суд.

Рассмотрение дела об административном правонарушении, подведомственном арбитражному суду, в отношении должностного лица и юридического лица неразделимо и должно осуществляться в одном судебном производстве арбитражным судом. Поэтому необходимо согласиться с предложением судьи Высшего Арбитражного Суда РФ И.В. Пановой о необходимости отнесения к подведомственности арбитражных судов всех дел, связанных с привлечением к административной ответственности должностных лиц тех организаций, споры с которыми уже рассматриваются арбитражными судами[8].

Расширение административно-юрисдикционной компетенции арбитражного суда (судьи) способствовало бы более оперативному рассмотрению дел, недопущению случаев прекращения по делу в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности, а следовательно, реализации принципа неотвратимости наказания, эффективной защите прав и интересов граждан и юридических лиц, а также сравнительно небольшим материальным и организационным затратам на ведение дел.

Изменения, вносимые в КоАП РФ. Административным правонарушениям в области предпринимательской деятельности посвящена глава 14 КоАП РФ. В 43 статьях этой главы содержатся составы административных правонарушений, предусматривающие административную ответственность за совершение правонарушений в сфере предпринимательской деятельности. Тенденция роста нарушений в области предпринимательской деятельности в определенной мере обусловлена нестабильностью законодательства, затрудняющей практическую реализацию норм КоАП РФ. За годы его действия внесены изменения и дополнения, принятые ста семидестью федеральными законами. Только в главу 14 Кодекса введены шестнадцать новых статей (ст.ст. 14.26 - 14.42 КоАП РФ). Многочисленные и частые изменения законодательства способны негативно отразиться на правах и законных интересах широкого круга лиц, на стабильности практики применения норм Кодекса.

Существующее в наше время правовое регулирование отношений в сфере предпринимательской деятельности, а также установления ответственности за них имеет определенные изъяны. Периодическое реформирование законодательства, не облегчает, а только усложняет их применение. Появляются многочисленные противоречия и препятствия к реализации этих норм, существуют проблемы с определением применимых правовых норм, терминологией, процедурой, компетенцией должностных лиц, гарантиями прав человека и т.д. Очевидна насущная необходимость в изменении сложившейся ситуации и дальнейшем совершенствовании правового регулирования в указанной сфере, которые должны осуществляться с необходимой долей административно-деликтного прогнозирования, достижения научной мысли и дальнейших научных изысканий в этой области, а также с учетом опыта применения подобных норм об ответственности в законодательстве зарубежных государств.

Примечания:

1. Дугенец А.С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. канд. юрид. наук. М., 1995. 206 с.; заслуживающая внимания попытка сформулировать статью, определяющую порядок исчисления сроков в производстве по делам об административных правонарушениях, была предпринята Т.Н. Хохловой (см.: Хохлова Т.Н. Производство по делам об административных правонарушениях в федеральных органах налоговой полиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 43).

2. Цуканов Н.Н. О порядке исчисления сроков в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2010. № 3.

3. См.: п. 14 Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5 от 24.03.2005 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях» // СПС КонсультантПлюс. М., 2011.

4. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 // СПС КонсультантПлюс. М., 2011.

5. Зайцев И.А. Актуальные проблемы производства по дела об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2010. № 3.

6. См.: п. 6 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. N 10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях" // Вестник ВАС РФ. 2004. N 8. С. 7.

7. Радченко В.И. Уголовный процесс. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2006.

8. См.: Ерш А.В., Панова И.В. В Научно-консультативном совете при ВАС РФ. Административное судопроизводство: пути развития // Вестник ВАС РФ. 2006. N 9. С. 40-45.

References:

1. Dugenets A.S. Procedural terms in processing affairs on administrative offenses: Thesis for Candidate of Jurisprudence degree. M., 1995. 206 p.; an attempt to formulate article defining an order of calculation of terms in processing affairs on administrative offenses, has been undertaken by T.N. Khokhlova (see: Khokhlova T.N. Processing affairs on administrative offenses in federal bodies of tax police: Thesis for Candidate of Jurisprudence degree M., 2002. P. 43).

2. Tsukanov N.N. On an order of calculation of terms in processing affairs on administrative offenses//Administrative Law and Process. 2010. No. 3.

3. See: item 14 of the Decision of Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 5 of 3/24/2005 "About some questions arising at courts at application of the Code of the Russian Federation about administrative offenses"//Union of Right Forces ConsultantPlus. M., 2011.

4. On some questions arising at courts at application of the Code of the Russian Federation about administrative offenses: the decision of Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation, 3/24/2005, No. 5//Union of Right Forces ConsultantPlus. M., 2011.

5. Zaitsev I.A. Actual problems of processing affairs on administrative offenses//Administrative Law and Process. 2010. No. 3.

6. See: item 6 of the Decision of Plenum of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation, June, 2nd, 2004, No. 10 "On some questions arising in judiciary practice during consideration of affairs on administrative offenses"//Bulletin VAS of the Russian Federation. 2004. No. 8. P. 7.

7. Radchenko V.I. Criminal trial. Second edit., reworked and added. M.: Yustitsinform, 2006.

8. See: Ersh A.V., Panova I.V. In Scientific and Advisory Council at VAS of the Russian Federation. Administrative legal proceedings: development ways//Bulletin VAS of the Russian Federation. 2006. No. 9. P. 40-45.