

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/254-259>

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

А. Р. Барахоева

Ярославский государственный университет имени П. Г. Демидова

OPTIMIZATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN ORDER TO ENSURE THE VIABILITY OF LEGAL ENTITIES IN MODERN RUSSIA

A. R. Barakhoeva

Yaroslavl State University named after P. G. Demidov

Аннотация: исследуются концептуальные изменения подходов к определению правил привлечения юридических лиц к административной ответственности. Анализируются новеллы административного законодательства в части установления санкций для юридических лиц. Поручения Президента рассматриваются в качестве правового инструмента быстрого реагирования на изменяющиеся условия российской действительности в условиях новых угроз и вызовов, стоящих перед Российской Федерацией, и стимулов оперативного обновления административного законодательства.

Ключевые слова: административная ответственность, юридические лица, административное наказание, поручения Президента РФ.

Abstract: the article examines conceptual changes in approaches to determining the rules for bringing legal entities to administrative liability. The novelties of administrative legislation regarding the establishment of sanctions for legal entities are analyzed. The President's instructions are considered as a legal instrument for rapid response to the changing conditions of Russian reality in the context of new threats and challenges facing the Russian Federation, and incentives for the rapid updating of administrative legislation.

Key words: administrative responsibility, legal entities, administrative punishment, instructions of the President of the Russian Federation.

Институт административной ответственности юридических лиц в Российской Федерации берет свое начало с 2002 г. Сегодня, по прошествии более двадцати лет, можно сделать вывод о противоречивости, пробельности и других недостатках административного законодательства в этой части. В условиях новых вызовов и угроз, стоящих перед Российской Федерацией, в том числе экономического характера, появилась необходимость оптимизации административного законодательства в целях снижения давле-

ния на бизнес. Фискальный характер административного законодательства по отношению к юридическим лицам давно вызывает острую критику. Чрезмерно высокие штрафы приводят к тому, что юридические лица просят заменить им штраф на административное приостановление их деятельности, что по идее должно было бы являться более строгим видом наказания для них. Еще больший курьез добавляет ситуации то, что при всем своем желании правоприменитель произвести такую замену не может, так как для назначения более строгого вида административного наказания необходимо, чтобы

© Барахоева А. Р., 2024

административное правонарушение было совершено при отягчающих обстоятельствах. Тяжелое же финансовое положение привлекаемого юридического лица таковым не является¹.

Возможность назначения юридическим лицам штрафа ниже низшего предела до принятия Проекта появилась благодаря Конституционному Суду РФ, который обязал правоприменителей в установленных случаях снижать до двух раз размер назначаемого штрафа ниже предусмотренного регионального минимума, если он равен или выше 100 000 рублей. Такие же коррективы Конституционный Суд РФ обязал внести в КоАП РФ².

Мощным стимулом обновления административного законодательства в части смягчения санкций, применяемых к юридическим лицам при привлечении их к административной ответственности, стали поручения Президента РФ. Правовая природа данных актов не определена. Администрация Президента РФ рассматривает их как служебный документ, отмечает ненормативность их характера³. В. Зорькин полагает, что поручения носят нормативный характер и обладают такими же юридическими свойствами, как указы и распоряжения Президента⁴. Другие ученые полагают, что они могут быть как правовыми, так и неправовыми⁵. Учитывая, что конституционность поручений была закреплена в 2020 г. и с тех пор их роль и значение усиливаются, думается, еще рано делать окончательные выводы о природе данных актов. В любом случае в условиях быстро меняющейся политической, социальной, экономической реальности

поручения позволяют оперативно и эффективно решать возникающие перед обществом и государством проблемы⁶.

Обновление административного законодательства в части принятия мер, направленных на смягчение санкционной политики в отношении юридических лиц, было инициировано во многом благодаря поручениям Президента. Так, в 2019 г. им был утвержден перечень поручений по итогам форума Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» в 2019 г. В соответствии с ними Министерство юстиции России должно было в строго установленные сроки подготовить предложения по внесению изменений в административное законодательство, которые исключали бы возможность одновременного привлечения юридического и физического лица к административной ответственности по одному и тому же составу административного правонарушения; запрещали бы назначение организации нескольких наказаний за выявленные в ходе одной проверки однородные правонарушения, если ответственность за них предусмотрена одной статьей или одной ее частью; о введении запрета на рассмотрение дел об административных правонарушениях лицами, которые участвовали при проведении государственного контроля (надзора) и составляли протоколы об административных правонарушениях⁷.

26 марта 2022 г. Президент подписал закон о внесении поправок в КоАП РФ. Закон значительно смягчил санкции в отношении юридических лиц. Так, раньше судья мог заменить штраф предупреждением субъектам малого и среднего предпринимательства. На практике такие решения часто выносились, чтобы при нарушении процессуальных сроков избежать обжалования судебного акта. В соответствии с новой редакцией статьи суд теперь обязан вынести такое решение в отношении юридического лица при условии, что правонарушение совершено впервые и не несет причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира

¹ См.: Селезнев В. А. Спорные вопросы законодательства об административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 121–125.

² См.: По делу о проверке конституционности частей 3.2 и 3.3 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой акционерного общества «РСК»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 апреля 2020 г. № 15-П. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349709/ (дата обращения: 31.01.2024).

³ См.: Письмо Администрации Президента России от 10 января 2018 г. № А26-01-ЗИ-118025191.

⁴ См.: Зорькин В. Е. Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации как акт Президента Российской Федерации // Юридическая мысль. 2011. № 2.

⁵ См.: Артамонов А. Н. Поручение Президента как правовой акт // Вестник Брянского университета. 2020. № 3. С. 151.

⁶ См.: Гришковец А. А. К вопросу о поручении Президента РФ (теория и практика) // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 3. С. 171.

⁷ См.: Президент РФ считает необходимым исключить одновременное административное наказание юридического лица и его работника за одни и те же действия. URL: <https://www.garant.ru/news/1260706/> (дата обращения: 31.01.2024).

и т. д. (ч. 3 ст. 3.4 КоАП РФ). Важно учесть разъяснение Верховного Суда РФ, который в своем постановлении указал, что, поскольку после исполнения лицом постановления о назначении административного наказания оно считается подвергнутым ему в течение года и после истечения этого срока считается не привлекавшимся к административной ответственности, то ничто не препятствует повторному применению к юридическому лицу нормы о замене штрафа предупреждением⁸. Думается, замена штрафа предупреждением в таком случае не соответствует целям и задачам назначения административного наказания. В то же время ВС РФ иначе и не мог бы истолковать норму ч. 1 ст. 4.1.1 КоАП РФ, так как в ней четко говорится о том, что «за впервые совершенное административное правонарушение...», а по истечении срока административной наказанности лицо считается не привлекавшимся к ней.

Весьма значительное снижение штрафных санкций было введено в КоАП РФ ст. 4.1.2, в соответствии с которой штрафы социально ориентированным некоммерческим организациям, а также субъектам малого и среднего бизнеса назначаются как индивидуальным предпринимателям. Если же санкцией статьи не предусмотрен штраф для индивидуального предпринимателя, то в этом случае им назначается не более половины максимального и не менее половины минимального штрафа, предусмотренного для юридических лиц.

Была также дополнена новеллами ст. 2.1 КоАП РФ. Ранее по ней можно было привлечь во всех случаях без исключений и физическое, и юридическое лицо за совершение одного и того же административного правонарушения. В соответствии с новыми добавленными ч. 4 и 5 теперь юридическое лицо не привлекается к административной ответственности, если к ответственности привлечены его должностное лицо и сама организация приняла меры для соблюдения административного законодательства. В соответствующих случаях при привлечении юридического лица к ответственности исключается ответственность его должностного лица.

⁸ См.: Определение Верховного Суда РФ от 17 октября 2023 г. № 307-ЭС23-10623. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b6b1f853-479b-4a19-9b19-b26c2fc22134/837e9732-ccb1-4efd-8b1c-efc946972fb/A21-7903-2022_20231017_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 31.01.2024).

В новом Проекте КоАП РФ, наоборот, уже в качестве правила фиксируется запрет одновременного привлечения юридического и должностного лица за одно и то же правонарушение, за исключением случаев, когда санкцией Особенной части КоАП РФ либо закона субъекта РФ предусмотрены различные виды административных наказаний для организации и ее должностного лица, либо когда одно из указанных лиц подлежит освобождению от административного наказания, если его применение может повлечь за собой невозможность исполнения лицом обязанности, за неисполнение которой оно привлекается к административной ответственности.

Еще одним значительным обстоятельством, смягчающим административную ответственность юридических лиц, стало дополнение ст. 4.4 КоАП РФ 5-й частью, согласно которой если в ходе государственного (муниципального) контроля было выявлено несколько однородных административных правонарушений, то юридическое лицо несет административную ответственность как за совершение одного административного правонарушения. Данная новелла не распространяется на административные правонарушения по делам о незаконном привлечении иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации (ст. 18.15 КоАП РФ). Примечание к данной статье говорит о том, что административная ответственность за привлечение двух и более иностранных граждан к трудовой деятельности будет наступать в отношении каждого из них в отдельности.

По итогам 26-го Петербургского международного экономического форума (2023 г.) В. Путин издал поручение, обязывающее Генеральную прокуратуру и МВД заняться разработкой законодательных поправок, которые снимут с правоохранительных органов полномочия по наложению штрафов на организации⁹. Одним из огромных плюсов принятия таких поправок является значительное снижение факторов коррупционности в системе МВД РФ.

Также Президент принимает меры моментального реагирования посредством издания указов. Так, Федеральным законом от 4 августа 2023 г. № 470-ФЗ (в ред. от 25.12.2023) «Об осо-

⁹ См.: Перечень поручений по итогам XXVI Петербургского международного экономического форума от 16 августа 2023 г. URL: <http://kremlin.ru/catalog/keywords/128/events/72060> (дата обращения: 31.01.2024).

бенностях регулирования корпоративных отношений в хозяйственных обществах, являющихся экономически значимыми организациями» было введено понятие экономически значимых организаций¹⁰. В. Путин принял указ, в соответствии с которым данные организации могут не раскрывать информацию о своей деятельности. По запросу федеральных органов исполнительной власти они должны будут предоставлять такую информацию, но в открытом доступе она размещаться не будет¹¹.

Среди мер, направленных на смягчение ответственности юридических лиц, следует указать введение запрета на проверки организаций. Их заменили на профилактические визиты. Сам мораторий был введен Правительством РФ в 2022 г.¹² в целях поддержки бизнеса в условиях международных санкций. Действие данного Постановления было продлено на 2023–2024 гг.¹³ Сейчас проверки отменены до 2030 г., за исключением объектов высокого и чрезвычайно высокого рисков. Доводами в пользу такого решения стали экономические соображения: сохранение бизнеса, рабочих мест, экономия материальных, людских и временных ресурсов, затрачиваемых при проведении проверок. Учитывая, что до введения такого положения проверки могли проводиться несколько раз разными органами контроля, такое нововведение существенно облегчило жизнь субъектам предпринимательства.

Одним из дискуссионных вопросов является привлечение к административной ответственности

¹⁰ Об особенностях регулирования корпоративных отношений в хозяйственных обществах, являющихся экономически значимыми организациями : федер. закон от 4 августа 2023 г. № 470-ФЗ (в ред. от 25.12.2023) // Рос. газета. 2023. 9 авг.

¹¹ См.: О временном порядке раскрытия и предоставления информации хозяйственными обществами, являющимися экономически значимыми организациями, и некоторыми связанными с ними лицами : указ Президента РФ от 27 января 2024 г. № 73. URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1679104/> (дата обращения: 31.01.2024).

¹² См.: Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля (с изменениями и дополнениями) : постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 11. Ст. 1715.

¹³ См.: О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 : постановление Правительства РФ от 14 декабря 2023 г. № 2140. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202312150035> (дата обращения: 30.01.2024).

ности государственных и муниципальных органов в качестве юридических лиц. Новый Проект КоАП РФ выводит вышеуказанные лица из круга субъектов административной ответственности. Так, в ч. 2 ст. 2.10 Проекта говорится о том, что наделенные статусом юридического лица органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы управления государственных внебюджетных фондов, Центральный банк Российской Федерации, казенные учреждения не подлежат административной ответственности, за исключением случаев, установленных КоАП РФ (речь идет об ответственности собственников транспортных средств)¹⁴. По мнению некоторых ученых, такой вывод из-под действия КоАП РФ некоторых органов, наделенных статусом юридического лица, ставит под сомнение единую природу правового регулирования (ч. 2 ст. 2.10 Проекта)¹⁵.

Что касается административных наказаний, применяемых к юридическим лицам в целом, то кардинальных изменений не предвидится. В соответствии с п. 2 ст. 3.2 КоАП РФ за совершение административных правонарушений к юридическому лицу могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности. В Проекте КоАП РФ предлагается замена административного приостановления деятельности юридических лиц на запрет такой деятельности. Предельный срок его назначения сокращен с 90 суток до 30¹⁶.

В целях систематизации юридической ответственности организаций можно было бы дополнить перечень административных наказаний таким видом, как принудительная ликвидация юридического лица. На законодательном уровне

¹⁴ См.: Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/05-20/00102447) (не внесен в ГД ФС РФ). URL: <https://base.garant.ru/56821718/> (дата обращения: 31.01.2024).

¹⁵ См.: *Майоров В. И., Новичкова Е. Е.* Ответственность юридического лица в свете нового Кодекса РФ об административных правонарушениях // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 2 (93). С. 215.

¹⁶ См.: Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/05-20/00102447) (не внесен в ГД ФС РФ).

не данное понятие определяется в ст. 61 ГК РФ¹⁷. Согласно данной статье, юридическое лицо может быть ликвидировано как по решению учредителей, так и по решению суда. По решению суда юридическое лицо может быть ликвидировано по иску государственного органа или органа местного самоуправления, которым право на предъявление требования о ликвидации юридического лица предоставлено законом, или же по иску учредителя (участника) юридического лица в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 61 ГК РФ. Принудительная ликвидация юридического лица наступает в случае, если организация не соблюдает свои обязательства. Например, осуществляет свою деятельность без необходимой на то лицензии.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что административная политика в части привлечения юридических лиц к ответственности направлена на снижение административного давления на бизнес. Фискальный характер КоАП РФ в отношении юридических лиц во многом нивелируется благодаря различным нормативно-правовым актам Президента РФ, Правительства РФ, позициям Конституционного Суда РФ. В условиях международных санкций цель поддержки бизнеса превалирует над прямыми целями назначения административных наказаний. Подтверждением этому служит и то, что еще недавно велись острые дискуссии по поводу введения уголовной ответственности юридических лиц. Сейчас же не только смягчаются санкции в отношении юридических лиц, но и блокируется возможность проведения проверок в отношении них. Следует отметить особую роль поручений Президента РФ в оптимизации и модернизации административно-правового регулирования в целом, поскольку они являются мощным стимулом для всех органов к принятию конкретных решений в строго обозначенные сроки.

¹⁷ Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Рос. газета. 1994. 8 дек.

Библиографический список

Артамонов А. Н. Поручение Президента как правовой акт // Вестник Брянского университета. 2020. № 3. С. 149–154.

Гришкова А. А. К вопросу о поручении Президента РФ (теория и практика) // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 3. С. 154–172.

Зорькин В. Е. Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации как акт Президента Российской Федерации // Юридическая мысль. 2011. № 2.

Майоров В. И., Новичкова Е. Е. Ответственность юридического лица в свете нового Кодекса РФ об административных правонарушениях // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 2 (93). С. 209–217.

Президент РФ считает необходимым исключить одновременное административное наказание юридического лица и его работника за одни и те же действия. URL: <https://www.garant.ru/news/1260706/> (дата обращения: 31.01.2024).

Селезнев В. А. Спорные вопросы законодательства об административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 121–130.

References

Artamonov A. N. Order of the President as a legal act // Bulletin of Bryansk University. 2020. No. 3. P. 149–154.

Grishkovets A. A. On the issue of the order of the President of the Russian Federation (theory and practice) // Legal policy and legal life. 2020. No. 3. P. 154–172.

Zorkin V. E. Annual Messages to the Federal Assembly of the Russian Federation as an act of the President of the Russian Federation // Legal Thought. 2011. No. 2.

Mayorov V. I., Novichkova E. E. Responsibility of a legal entity in the light of the new Code of the Russian Federation on Administrative Offenses // Bulletin of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. No. 2 (93). P. 209–217.

The President of the Russian Federation considers it necessary to exclude simultaneous administrative punishment of a legal entity and its employee for the same actions. URL: <https://www.garant.ru/news/1260706/> (access date: 01/31/2024).

Seleznnev V. A. Controversial issues of legislation on administrative liability of legal entities // Journal of Russian Law. 2014. No. 11. P. 121–130.

Ярославский государственный университет
имени П. Г. Демидова

Барахоева А. Р., кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и истории государства и
права

E-mail: ALL0521@mail.ru

Поступила в редакцию: 31.01.2024

Для цитирования:

Барахоева А. Р. Правовая политика в сфере модернизации института административной ответственности юридических лиц в современной России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 254–259. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/254-259>.

Yaroslavl State University named after P. G. Demidov

Barakhoeva A. R., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Department of Theory and
History of State and Law

E-mail: ALL0521@mail.ru

Received: 31.01.2024

For citation:

Barakhoeva A. R. Optimization of administrative and legal regulation in order to ensure the viability of legal entities in modern Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 254–259. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/254-259>.