



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«**ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ**»

Институт правовых исследований

Проект Кодекса об административных правонарушениях – старт новой судебной реформы?

ДОКЛАД

МОСКВА | 2 ДЕКАБРЯ | 2015

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
I. АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В РОССИИ – АКТУАЛЬНОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ	5
1. Распределение компетенции в сфере административного судопроизводства	5
2. Порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях	6
3. Действующее законодательство, регулирующее рассмотрение споров, вытекающих из административных правоотношений	8
4. Актуальность разработки и принятия нового КоАП	9
II. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЕКТА	12
1. Ключевые новеллы Проекта: передача «предпринимательских» дел в суды общей юрисдикции и отказ от АПК РФ	11
2. Недостаточная проработанность Проекта	13
3. Изменение роли суда – от судебного контроля к административной юрисдикции	15
4. Общая оценка процессуальных норм Проекта	16
III. ОСНОВНЫЕ НОВЕЛЛЫ ПРОЕКТА	18
1. Подведомственность споров	18
1.1. Дела, рассматриваемые арбитражными судами по первой инстанции	18
1.2. Дела по жалобам на постановления административных органов о привлечении к административной ответственности	20
1.3. Иные дисфункции в сфере распределения подведомственности рассмотрения дел	22
2. Увеличение сроков давности привлечения к административной ответственности	22
3. «Поворот к худшему»	23
4. Изменение правил о распределении бремени доказывания	23
5. Существенное изменение норм о состязательности сторон. Предоставление суду полномочий по отысканию объективной истины	24
6. Изменения в количестве инстанций	25
7. Порядок рассмотрения дел. Единоличное и коллегиальное рассмотрение	26
8. Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении	27
9. Введение обязательного предварительного административного порядка обжалования постановлений по делу об административном правонарушении	29
10. Дифференциация процессуальных норм в зависимости от категорий правонарушений	29
11. Снижение основных процессуальных гарантий участников споров	30
12. Усиление ответственности физических лиц – участников экономической деятельности	31
13. Ликвидация юридического лица как мера административной ответственности	31
IV. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ	33
Обозначения и сокращения	36
Приложение 1	37

ВВЕДЕНИЕ

С конца октября 2015 г. на интернет-портале системы общественного обсуждения законопроектов «Вече» (<http://veche.duma.gov.ru/>) размещена* полная версия **проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях** (далее – Проект).

Документ разработан и вынесен на общественное обсуждение группой разработчиков во главе с председателем Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Владимиром Плигиным и заместителем председателя данного Комитета Дмитрием Вяткиным.

Документ состоит из 3-х разделов: общая часть, особенная часть, производство по делам об административных правонарушениях и насчитывает 1582 страницы.

Этап «Обсуждение законопроекта» с использованием площадки «Вече» проходил с 26 октября 2015 года по 30 ноября 2015 года.

Согласно данным системы «Вече» по состоянию на 30 ноября в обсуждении Проекта приняло участие 43 человека, размещены 194 комментария (из них – ни одного комментария эксперта), предложено 24 альтернативных варианта статей.

Дальнейшая судьба Проекта документа не известна, отзывы на него со стороны Государственно-правового управления Президента РФ, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, а также министерств и ведомств пока не обнародованы.

30 ноября 2015 года рядом средств массовой информации были опубликованы выдержки из отзыва на Проект, подготовленного уполномоченным по защите прав предпринимателей Борисом Титовым при участии общероссийских общественных организаций «Деловая Россия», «Опора России», Российского Союза промышленников и предпринимателей и направленного авторам Проекта.

По мнению экспертов крупнейших в Российской Федерации объединений бизнеса, Проект носит ярко выраженный репрессивный характер и ужесточает регулирование по сравнению с действующим кодексом, при этом в нем создается почва для злоупотреблений со стороны госорганов**.

В качестве конкретных угроз, согласно имеющимся данным, г-н Титов в своем отзыве указывает на избыточность нового, предусмотренного Проектом вида наказания в виде ликвидации юридического лица, а также на необоснованное, по мнению уполномоченного при Президенте России по правам предпринимателей, завышение размеров штрафов.

Вместе с тем, **анализ текста Проекта, проведенный экспертами Института правовых исследований** Высшей школы экономики свидетельствует, что **новеллы, заложенные в Проекте, имеют** значительно более комплексный и, с высокой долей вероятности - **негативный для развития экономического оборота в Российской Федерации, характер.**

*<http://veche.duma.gov.ru/laws/kodeks-rossiyskoy-federatsii-ob-administrativnih-pravonarusheniyah/profile#stage/1>

**<http://www.rbc.ru/politics/30/11/2015/565b138c9a794712b6fb9b81>


Принятие проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в предлагаемой группой депутатов редакции радикально изменит порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.


Знаковыми и влекущими за собой серьезные системные последствия для бизнеса и государства, из представленных в Проекте новелл, являются:


- 1. Изменение подведомственности значительной части споров об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями с арбитражных судов на суды общей юрисдикции;**
- 2. Отказ от рассмотрения дел в порядке, предусмотренном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.**


Новеллы, предусмотренные настоящим Проектом фактически дают старт новому этапу судебной реформы в Российской Федерации.

Принимая во внимание изложенное, приоритет при подготовке данного Доклада отдавался анализу новелл, предусмотренных Проектом в части, связанной с рассмотрением «экономических» категорий споров об административных правонарушениях в арбитражных судах.

 **Раздел I** Доклада содержит краткий обзор действующего регулирования административного судопроизводства в Российской Федерации.

 **В разделе II** дается общая характеристика и оценка Проекта и предлагаемых в нем ключевых новелл.

 **Раздел III** посвящен детальному специально-юридическому анализу предлагаемых Проектом изменений порядка рассмотрения «предпринимательских» дел.

 **В Разделе IV** представлены основные выводы, а также некоторые прогнозы последствий реализации Проекта в предлагаемой редакции.

I. АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В РОССИИ – АКТУАЛЬНОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

1. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Рассмотрение дел, вытекающих из публичных правоотношений, несмотря на наблюдаемую на протяжении нескольких лет тенденцию к сокращению их количества, остается важнейшей сферой деятельности судебной системы Российской Федерации.

При этом, как и в случае разрешения гражданских споров, существует четкое разграничение подведомственности дел данной категории между судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Так **суды общей юрисдикции** согласно статье 17 Кодекса административного судопроизводства **рассматривают и разрешают административные дела, вытекающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных и иных публичных полномочий.**

К числу таких дел относятся в первую очередь **споры о признании недействительными нормативных актов, а также решений, действий (бездействий) органов государственной власти, местного самоуправления и иных органов и должностных лиц, наделенных публичными полномочиями, а также ряд иных споров**, предусмотренных отдельными главами КАС РФ.

В то же время целый ряд значительных по количеству дел категорий споров вытекающих из публичных правоотношений отнесен федеральным законодательством к компетенции арбитражных судов Российской Федерации, а также Конституционного суда РФ, конституционных судов субъектов (ст. 17 КАС РФ).

В частности, Арбитражный процессуальный кодекс РФ в статье 29 предусматривает, что **арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства, возникающие из административных и иных публичных отношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности.**

Таким образом, принципиальное разграничение компетенции судов основано на различии субъектов и характера спорных правоотношений: суды общей юрисдикции рассматривают дела с участием граждан и организаций, арбитражные суды – с участием организаций и индивидуальных предпринимателей, при осуществлении ими предпринимательской и иной экономической деятельности.

При этом система распределения подведомственности в области административного судопроизводства между судами общей юрисдикции и арбитражными судами **носит не случайный характер и основана на специфике спорных правоотношений, особенностях их участников, а также на историческом опыте разделения этих сфер правосудия.**

В частности, действующее процессуальное законодательство осознанно относит к компетенции арбитражных судов административные споры, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности – это сделано с учетом того, что к компетенции арбитражных судов отнесены все предпринимательские (экономические) и связанные с ними споры.

То есть, законодателем намеренно сформирована компетенция арбитражных судов как системы, специализирующейся на рассмотрении любых категорий споров, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Такой унифицированный подход дает возможность арбитражным судам накапливать опыт рассмотрения экономических споров, систематизировать практику применения соответствующего законодательства и использовать это для более эффективной защиты законных прав и интересов участников делового оборота.

Это в полной мере относится и к делам, связанным с привлечением к административной ответственности, – при рассмотрении таких споров, арбитражные суды обращаются к отраслям права, регулирующим экономические отношения, то есть используют знания, наработанный опыт, сложившуюся практику в этих областях.

2. ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Подведомственность административных споров предполагает подчинение их рассмотрения определенным процессуальным правилам, предусмотренным АПК, КАС, КоАП. Каждый из указанных процессуальных законов предполагает определенную специфику при рассмотрении соответствующих споров.

Порядок, основные условия и процессуальные особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции определяются нормами Кодекса об административных правонарушениях (раздел IV КоАП РФ), в то время как арбитражные суды при рассмотрении данной категории споров руководствуются положениями АПК РФ (глава 25).

С момента создания единого Верховного Суда РФ пересмотр вступивших в силу судебных актов по делам об административных правонарушениях в порядке второй кассации/надзора (т.е. при рассмотрении дел в Верховном Суде РФ) осуществляется в соответствии с правилами гл. 30 КоАП (статья 30.13).

Другими словами, согласно действующему порядку дела, которые попадают в арбитражные суды, рассматриваются по общим правилам арбитражного процесса, предусмотренным АПК РФ.

Таким образом, передача рассмотрения «экономических» дел из арбитражных судов в суды общей юрисдикции, а также прямое подчинение порядка их рассмотрения КоАП, фактически означает отказ от основных процессуальных гарантий арбитражного процесса, выработанных за более чем два десятилетия и в полной мере учитывающих специфику «экономических» споров.

Нормы АПК, регулирующие административное судопроизводство и производство по делам о привлечении к административной ответственности, синхронизированы с общими нормами кодекса и обладают минимальной спецификой, что позволяет говорить о высоком уровне единства арбитражного процесса, его простоте и универсальности. При этом в системе судов общей юрисдикции существует гораздо большее многообразие форм процессуальной деятельности, которая регулируется ГПК, КАС и КоАП в зависимости от вида спора.

Основные различия в порядке рассмотрения дел об административных правонарушениях между судами общей юрисдикции и арбитражными судами проявляются в:

- **состязательности процесса и роли суда в процессе** (состязательный про-

цесс в арбитражном суде, выполняющем при пересмотре постановлений административных органов функции независимого арбитра (органа судебного контроля), суд общей юрисдикции как орган административной юстиции);

- **разном количестве инстанций и, соответственно, возможностей по обжалованию постановлений (решений) о привлечении к административной ответственности;**
- **различиях в коллегиальности рассмотрения** (единоличное рассмотрение в судах общей юрисдикции, коллегиальное рассмотрение – в арбитражных судах);
- **возможности рассмотрения дела без проведения публичного судебного заседания** (при пересмотре в порядке надзора в судах общей юрисдикции вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов);
- **пределах обжалования;**
- **наличии гарантий от наиболее типичных злоупотреблений в ходе рассмотрения дела** (например, использования процессуальных институтов (обеспечительных мер и др.) с целью затруднить деятельность конкурента, выдвинуть конкурента с рынка, осуществить рейдерский захват имущества) и в других аспектах.

Сложившиеся за десятилетия особенности действующего арбитражного процессуального законодательства учитывают специфику предпринимательских дел и участвующих в них сторон.

Речь, в частности, идет **о большей квалифицированности представителей сторон в арбитражном процессе, большей доступности юридической помощи и, соответственно, возможности для суда последовательно проводить принцип независимости суда и состязательности сторон.**

Кроме того наличие в собственности юридических лиц значительных имущественных активов, а также работа на рынке в условиях ограниченного спроса резко увеличивает риски инициации дел об административных правонарушениях с целью получения коррупционных выгод, оказания давления на конкурентов, вытеснения их с рынка и т.п.

Целям предоставления участникам делового оборота действенных возможностей по защите от недобросовестных притязаний служат, в частности, нормы АПК РФ о распределении бремени доказывания по таким делам (однозначно возлагается на административный орган), **наличие дополнительных инстанций и процессуальных возможностей для обжалования решений** и др.

При этом **общий процессуальный порядок рассмотрения споров, предусмотренный действующим АПК (инстанционность, коллегиальность, пределы рассмотрения и т.д.) существует уже больше 20 лет и показал свою эффективность.**

В частности, на протяжении указанного периода были поступательно выработаны эффективные средства противодействия недобросовестным формам использования процессуальных правил.

Важно отметить, что сложившаяся система разрешения административных споров в сфере предпринимательской деятельности с использованием арбитражных судов уже является хорошо знакомой и понятной как для представителей предпринимательского сообщества, так и государственных (муниципальных) органов, участвующих в арбитражных производствах.

В этих условиях произвольные изменения подведомственности и вытекающие из них изменения процессуального порядка рассмотрения соответствующей категории дел, предусматриваемые рассматриваемым Проектом, неизбежно приведут к возникновению правовой неопределенности, потере наработанной практики правоприменения и значительно усложнят доступ граждан и участников экономического оборота к правосудию.

3. ДЕЙСТВУЮЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, РЕГУЛИРУЮЩЕЕ РАССМОТРЕНИЕ СПОРОВ, ВЫТЕКАЮЩИХ ИЗ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Порядок рассмотрения судами Российской Федерации дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, определяется **Кодексом об административных правонарушениях, Арбитражным процессуальным кодексом и Кодексом административного судопроизводства.**

Действующий **Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП)** был принят Федеральным законом N 195-ФЗ от 30 декабря 2001 года и введен в действие 1 июля 2002 года.

Документ определяет виды административных наказаний, принципы назначения наказаний, порядок и условия привлечения к административной ответственности, включая порядок производства по делам об административных правонарушениях, порядок обжалования постановлений об административной ответственности, а также порядок исполнения указанных постановлений.

Кроме того, Кодексом определяются составы административных правонарушений, сгруппированные по родовому признаку.

За более чем 12 лет практического применения положений КоАП были выявлены пробелы, связанные преимущественно с вопросами рассмотрения соответствующих споров и обжалования постановлений о привлечении к ответственности. В частности, сохраняется неопределенность в отношении подведомственности споров об обжаловании постановлений о привлечении к ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, вынесенных государственными органами (должностными лицами).

Кроме того, к недостаткам действующего КоАП принято относить также отсутствие унифицированного порядка рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности.

Указанные недостатки и выявляемые в процессе правоприменения противоречия в настоящий момент устраняются путем внесения изменений и дополнений в действующий КоАП.

Согласно данным, озвученным Владимиром Плигиным в интервью «Российской Газете»*, за период существования КоАП в него было внесено более 2000 поправок. Кроме того ряд его положений были признаны Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции Российской Федерации и впоследствии приведены в соответствие с основным законом страны.

На сегодняшний момент можно констатировать, что в ходе многочисленных изменений Кодекс был существенно модернизирован и адаптирован к современным экономическим и общественно-политическим реалиям.

*<http://www.rg.ru/2015/02/05/pligin.html>

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС) был подписан Президентом РФ 8 марта 2015 года и вступил в силу с 15 сентября 2015 года.

В соответствии с законом КАС определяет порядок рассмотрения Верховным судом и судами общей юрисдикции дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Таким образом, к сфере регулирования КАС отошли отношения, которые ранее регламентировались подразделом III раздела II «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, в том числе следующие категории споров:

- об оспаривании нормативных правовых актов;
- об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями; о защите избирательных прав;
- о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции;
- иные категории споров, предусмотренные ст. 1 КАС.

При этом положения КАС РФ не распространяются на производства по делам об административных правонарушениях и об обращении взыскания на средства бюджетов (ч. 5 ст. 1 КАС РФ).

Кроме того, не подлежат рассмотрению в порядке, установленном КАС, дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде РФ, судах общей юрисдикции.

Таким образом, принятие КАС не привело к изменению подведомственности споров между системами арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

При этом КАС не охватывает производство по привлечению к административной ответственности и обжалованию постановлений государственных органов (должностных лиц) о привлечении к административной ответственности.

4. АКТУАЛЬНОСТЬ РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ НОВОГО КОАП

Необходимость регламентации и систематизации значительного объема «доработок» и «дополнений» действующего КоАПа озвучивается сегодня в качестве основной причины разработки нового Проекта КоАП.

По мнению группы авторов, с момента принятия действующего Кодекса об административных правонарушениях произошли существенные изменения в организации общественной жизни и деятельности государства, в системе федеративных отношений и в экономике страны, а также в деятельности правовых институтов, судебной и иной правоприменительной практике.

Соответствовать данным изменениям по замыслу разработчиков должен новый КоАП.

К доводам в пользу принятия нового КоАП по мнению авторов, исходя из смысла Пояснительной записки, могут быть отнесены:

- обеспечение полной кодификации федерального законодательства об административных правонарушениях в рамках нового КоАП;
- обеспечение единства процессуальных правил рассмотрения дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции и арбитражными судами;
- оформление особой разновидности административного судопроизводства в Российской Федерации – рассмотрение судами дел об административных правонарушениях (с характерными чертами в виде вынесения судебных решений без вызова сторон и вне судебного заседания).

Вместе с тем, перечисленные доводы относятся к категории отвлеченных и общетеоретических.

Каких-либо практических преимуществ предлагаемого Проекта, с точки зрения повышения эффективности рассмотрения дел об административных правонарушениях, авторами не приводится.

При этом ни «полная кодификация», ни «единство процесса административного судопроизводства» не относятся к категории «абсолютных ценностей», а их целесообразность является в значительной мере дискуссионной.

В мировой науке и практике **считается общепризнанной необходимостью обеспечения баланса между кодификацией и специальным регулированием**, осуществляемым специальными актами отраслевого законодательства.

Соответственно, кодификация – это лишь один из способов упорядочения нормативного материала, имеющий границы эффективного применения.

Необходимость так называемой всеобъемлющей кодификации должна специально обосновываться с точки зрения критериев практической эффективности, а также анализироваться на предмет возможных системных последствий.

Какой-либо **Кодекс по определению не может включать в себя все нормы, относящиеся к столь обширной сфере общественных отношений**, которой, безусловно, является сфера применения мер административной ответственности.

Попытка сделать это приводит к созданию громоздкого и неизбежно внутренне противоречивого документа, применение которого на практике требует высокой специально-юридической квалификации как от участников оборота, так и от правоприменителей, причем не только судей, но и многочисленных сотрудников административных органов, обладающих полномочиями выносить постановления о привлечении к административной ответственности.

Например, **уже сегодня объем Проекта превышает полторы тысячи страниц**, что делает его практическое применение как минимум затруднительным.

Вместе с тем, **главная опасность заключается в стремлении включить в один документ все возможные нормы при одновременной попытке избежать его чрезмерной «детализации».**

На практике это приводит к неполному и фрагментарному регулированию, отказу от детализации и учета специфики конкретных отношений (например, с участием предпринимателей), многочисленным правовым пробелам и правовой неопределенности.

Это, в свою очередь, **создает широкую зону для усмотрения правоприменителя и корреспондирующие этому риски для участников оборота.**

К сожалению, авторам Проекта не удалось избежать указанной опасности*.

Наконец, представляется, что **авторами проекта не вполне корректно, и в значительной мере спекулятивно, формулируется ситуация необходимости «выбора» между наличием «всеобъемлющей» кодификации и ее полным отсутствием.**

Действующий КоАП, а также иные «процессуальные» документы (прежде всего, АПК РФ) являются достаточно эффективными законодательными актами, в связи с чем вопрос о необходимости «тотальной кодификации» следует считать скорее дискуссионным.

Аналогичные проблемы возникают при попытке обоснования необходимости реализации принципа единства процессуальных правил рассмотрения дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Само по себе «единство регулирования» определенной сферы общественных отношений не является самоценностью и не гарантирует эффективности правоприменения.

Эффективное регулирование предполагает наличие определенного баланса между единством и дифференциацией (специализацией) правовых норм, который, в свою очередь, зависит от наличия либо отсутствия специфики отношений.

В данном случае **стремление предложить единые правила рассмотрения дел об административных правонарушениях игнорирует как специфику лиц, привлекаемых к ответственности, так и видов правонарушений.**

Речь, идет, прежде всего, о юридических лицах, предпринимателях и специальных «предпринимательских» составах правонарушений.

Представляется, что существуют некоторые различия между, например, делами о нарушении ПДД либо незаконной торговле «с рук» физическим лицом, с одной стороны, и уплатой налогов крупными корпорациями, антимонопольными составами и т.п., что должно отражаться на уровне процессуального порядка рассмотрения дел (например, от размера штрафов, которые грозят нарушителю, зависит объем обеспечительных мер, и, в свою очередь, размер негативных последствий в случае незаконного привлечения к административной ответственности).

В Проекте же в его нынешнем виде, ради реализации абстрактной идеи «единства процесса», авторами практически полностью проигнорирована специфика рассмотрения споров, возникающих в связи с осуществлением предпринимательской деятельности.**

В то же время **ключевые вопросы, неизбежно вытекающие из принятия Проекта, – изменение подведомственности «экономических» споров и отказ от рассмотрения «оставшихся» в арбитражных судах административных дел по правилам АПК РФ – в принципе не ставятся и не обсуждаются.**

Таким образом, аргументация в пользу нового КоАПа, с учетом того глобального характера изменений в системе административного судопроизводства, который неизбежно последует за его принятием в нынешнем виде, не может быть признана достаточной или хотя бы удовлетворительной.

*О многочисленных пробелах, неопределенностях, противоречиях и дисфункциях Проекта см. разделы II и III настоящего Доклада.

**Разве что в Проекте установлены гораздо более суровые меры ответственности для юридических лиц.

II. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЕКТА

1. Ключевые новеллы Проекта: передача «экономических» административных споров в суды общей юрисдикции и отказ от АПК РФ*

Содержание процессуальных норм, предусмотренных Проектом, в первую очередь направлено на изменение порядка рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях.

Как уже отмечалось ранее, наиболее знаковыми и влекущими за собой серьезные системные последствия для бизнеса и государства из представленных в Проекте новелл являются:

- 1. изменение подведомственности значительной доли споров по делам об административных правонарушениях с арбитражных судов на суды общей юрисдикции и**
- 2. отказ от рассмотрения дел в порядке, предусмотренном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.**

В части изменения подведомственности речь идет, прежде всего, о всех делах об обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности, вынесенных административными органами.

Данная категория споров является обширной как по количеству споров (более 65 тысяч дел в 2014 году), так и по предметному «охвату».

К данной категории, в частности, относятся дела о нарушении требований промышленной безопасности или условий лицензий, нарушение правил эксплуатации топливо- и энергопотребляющих установок, нарушение правил продажи отдельных видов товаров, обман потребителей, злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке, незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза товаров и (или) транспортных средств международной перевозки и другие.

Принципиальным является то, что значительный массив дел об обжаловании постановлений административных органов, и прежде всего, дела о нарушении таможенных правил и законодательства о конкуренции согласно Проекту будут рассматриваться судами общей юрисдикции.

В настоящее время такие дела рассматриваются арбитражными судами в случае, если соответствующие правонарушения совершены при осуществлении предпринимательской деятельности.

При этом по оставшимся в компетенции арбитражных судов категориям дел (а это те дела, по которым арбитражные суды выносят по первой инстанции постановления по делу об административном правонарушении) Проектом предусматривается **отказ от их рассмотрения в порядке, предусмотренном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.**

Согласно положениям Проекта, содержащиеся в нем процессуальные положения распространяются на порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях арбитражными судами.

Соответственно, по смыслу Проекта предполагается, что арбитражные суды будут разрешать дела об административных правонарушениях по нормам КоАП РФ.

Прямо нормы о рассмотрении данной категории дел в порядке, предусмотренном

*Подробнее соответствующие нормы Проекта анализируются в разделе III (1) настоящего Доклада

КоАП РФ, устанавливаются Проектом лишь для случаев рассмотрения дел в Верховном Суде РФ (включая Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ) (п. 11 ст. 47.37 и п. 4 ст. 47.40 Проекта).

Тем не менее, исходя из контекста, очевидно, следует, что авторами Проекта предлагается распространить порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях по нормам КоАП РФ на все арбитражные суды.

Таким образом, по-видимому, предполагается, что с принятием Проекта утрачат силу положения главы 25 АПК РФ.

Оценивая ключевые новеллы Проекта, связанные с изменением подведомственности споров и порядка их рассмотрения, следует отметить следующее.

С учетом обсуждавшихся ранее объективных оснований разделения компетенции между арбитражными судами и судами общей юрисдикции, предлагаемое Проектом изменение компетенции арбитражных судов в сфере рассмотрения споров о привлечении к административной ответственности путем её сокращения и передачи таких дел в компетенцию судов общей юрисдикции будет означать абсурдное и необоснованное разделение порядка разрешения споров, вытекающих из отраслей экономического права, – споры, связанные с применением такого законодательства, останутся в подведомственности арбитражных судов, а ответственность за нарушение положений экономических законов перейдет к судам общей юрисдикции.

Указанный подход приведет к различиям в толковании и применении арбитражными судами и судами общей юрисдикции норм материального права и потребует постоянной работы по унификации на уровне судебных коллегий, Президиума и Пленума Верховного Суда РФ.

Кроме того, следует отметить, что **суды общей юрисдикции на сегодняшний день не обладают необходимым опытом и знаниями в различных сферах экономической деятельности и не смогут обеспечить надлежащего уровня и качества рассмотрения таких дел.**

Для того, чтобы суды общей юрисдикции вышли на соответствующий уровень правосудия по этой категории дел, потребуется значительное время и затраты, связанные с обучением судейского корпуса.

2. Недостаточная проработанность Проекта

Анализ Проекта дает основания для его оценки как недостаточно проработанного и полного внутренних противоречий.

Прежде всего, авторы Проекта, **предусмотрев в его тексте серьезные изменения процессуального порядка привлечения к административной ответственности (изменение подведомственности рассмотрения споров об обжаловании постановлений административных органов и отказ от порядка рассмотрения, предусмотренного АПК РФ), не пояснили причин и мотивов, по которым они считают необходимым провести столь радикальные изменения.**

По всей видимости, **такие мотивы отсутствуют в принципе или существуют только на уровне доктринальных подходов (необходимость кодификации, унификации и т.д.).**

В свою очередь, именно **отсутствие мотивов и объективных оснований для реформирования процесса привлечения к административной ответственности является причиной отсутствия внутренней логики и системной взаимосвязи многих норм и институтов, содержащихся в Проекте КоАП.**

Очевидно, что за основу Проекта взята принципиальная схема действующего КоАП, но в неё добавлены институты из иных отраслей права.

Например, в состав обеспечительных мер предлагается ввести приостановление операций по счетам в банке (аналог ст. 76 НК РФ), в число видов ответственности авторы посчитали возможным включить ликвидацию юридического лица (аналог ст. 61 Гражданского Кодекса РФ).

При этом подобные **включения носят абсолютно механический характер**, осуществлены **без детальной проработки разных аспектов таких институтов** (к которой они имеют в иных отраслях права), что **неизбежно приведет к росту правовой неопределенности** в отношении порядка применения соответствующих норм и **значительно ухудшит положение лиц, привлекаемых к административной ответственности**.

При этом в тексте Проекта крайне **противоречиво разрешены вопросы разделения подведомственности** между судами общей юрисдикции и арбитражными судами **на стадии обжалования заинтересованными лицами актов государственных органов и должностных лиц о привлечении к ответственности организаций и индивидуальных предпринимателей**.

Так, с одной стороны **системное истолкование статей 43.4, 47.2 Проекта КоАП указывает на то, что арбитражные суды могут пересматривать только те постановления о привлечении к административной ответственности, которые были вынесены арбитражными судами первой инстанции**. И таким образом **арбитражные суды полностью исключены из процесса обжалования Постановлений государственных органов (должностных лиц)**.

Однако ряд статей (47.2, ч.3 47.32) позволят сделать противоположный вывод о том, что арбитражные суды могут рассматривать жалобы и на постановления государственных органов (должностных лиц).

В настоящий момент не представляется возможным выяснить, **следствием чего является подобная противоречивость в одном из ключевых вопросов – низкой правовой техники, большого коллектива авторов (где каждый отвечал за свой раздел), попытки скрыть (сделать неявными) кардинальные изменения подведомственности**.

Тем не менее, данный «пробел» в Проекте является существенным и вероятно авторам придется давать объяснения по поводу этих противоречий.

При этом Проект, вслед за действующим Кодексом, **недостаточно четко описывает порядок прохождения дел по инстанциям** – по сути, объединяя весь процесс в два блока - обжалование постановлений, не вступивших в законную силу и обжалование постановлений, которые вступили в законную силу.

Такая схема используется нынешним КоАП и не является его сильной стороной. В противовес этому действующий АПК предлагает традиционную трехуровневую систему рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности (первая инстанция – апелляционная инстанция – кассационная инстанция).

Унифицируя производство по делам о привлечении к административной ответственности, новый КоАП распространяет свой процессуальный порядок и на деятельность арбитражных судов по рассмотрению дел о привлечении к административной ответственности, таким образом, отказываясь от ясности и определенности в этих вопросах.

Отдельно следует отметить, что **порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности, предусмотренный действующим АПК РФ,**

обладает достаточной ясностью и простотой не только в вопросах инстанционности, но и в области иных процессуальных аспектов, например, в вопросе оснований обжалования постановлений о привлечении к ответственности (и соответствующих судебных актов), в вопросах коллегиальности рассмотрения.

Предложенный Проект существенно (и не мотивированно) усложняет это порядок, например, предусматривая единоличное рассмотрение дел уже на стадии апелляционного обжалования для отдельных категорий дел.

3. Изменение роли суда – от судебного контроля к административной юрисдикции

Традиционно **подход арбитражных судов при рассмотрении дел об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности основан на признании роли суда как органа, осуществляющего функцию отправления правосудия**, который одновременно не является органом административной юрисдикции, а также базируется на принципе неотвратимости ответственности за совершение административного правонарушения.

Исходя из этого согласно действующему порядку:

- главой 25 АПК РФ предусмотрены различные процессуальные модели рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности (параграф 1) и дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (параграф 2);
- на пересмотр решений арбитражных судов по таким делам распространяются общие для арбитражного процесса сроки подачи жалоб;
- рассмотрение данной категории дел осуществляется за пределами сроков давности привлечения к административной ответственности (пункт 2 статьи 269 и пункт 2 части 1 статьи 287 АПК РФ);
- последовательно проводится принцип состязательности сторон. Бремя доказывания по таким делам возлагается на административный орган, принявший оспариваемое решение. Суд может истребовать доказательства по собственной инициативе лишь в случае непредставления административными органами доказательств, необходимых для рассмотрения дела и принятия решения. При этом доказательства могут быть истребованы только от административных органов, принявших оспариваемое решение (ч. 4, 5 ст. 210 АПК);
- при рассмотрении дел не применяется принцип недопустимости поворота к худшему.

Соответственно, по этим категориям дел арбитражный суд больше выполняет функции независимого арбитра, а не инстанции, к задачам которой отнесено привлечение к ответственности, т.е. «покарание» нарушителя. Этим гарантируется беспристрастность и объективность правосудия.

В Проекте предполагается существенное реформирование указанных подходов.

Прежде всего, арбитражный суд лишается возможности пересматривать постановления административных органов о привлечении к ответственности.

Тем самым радикально сужается поле для выполнения арбитражным судом функций независимого арбитра.

Однако, и по оставшимся в компетенции арбитражного суда категориям дел (т.е. тех дел, по которым он может рассматривать выносить постановления по первой инстан-

ции) значительно усиливается «карательная» составляющая функций арбитражного суда:

- **Проектом кардинально пересматриваются принцип состязательности, правила распределения бремени доказывания и сбора доказательств судом по собственной инициативе** (подробнее см. разделы III(4, 5) настоящего Доклада);
- **Проект предусматривает сокращенные по сравнению с действующим АПК РФ (ст. 259) сроки обжалования не вступившего в законную силу решения по делу об административном правонарушении.** В соответствии с п. 2 ст. 47.9. Проекта жалоба на решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии решения;
- **Проект предусматривает отмену постановления (решения) и прекращение производства по делу об административном правонарушении при рассмотрении жалобы на не вступившее в законную силу постановление и (или) решения по делу об административном правонарушении в случае истечения сроков давности привлечения к административной ответственности** (п. 3 ст. 6.1., п. 2 ст. 47.26 Проекта).

В соответствии с п. 9 ст. 5.11 Проекта течение срока давности привлечения к административной ответственности приостанавливается с момента подачи жалобы, принесения протеста на постановление по делу об административном правонарушении до момента вынесения решения по жалобе или протесту на постановление по делу об административном правонарушении.

Однако **в целом данная норма не снимает риски нарушения принципов неотвратимости административной ответственности и равенства перед законом, а также значительно увеличивает опасность ухода юридических лиц и предпринимателей от ответственности, затрудняет осуществление судебного контроля за действиями органов исполнительной власти** (подробнее см. раздел III(2) настоящего Доклада);

Фактически происходит радикальное переосмысление роли судов (в том числе – арбитражных) и их превращение в полноценную государственную инстанцию, осуществляющую наказание нарушителя за совершенное правонарушение.

Функция арбитражного суда как независимого арбитра утрачивается.

4. Общая оценка процессуальных норм Проекта

Сравнительный анализ содержания процессуальных норм, предусмотренных Проектом в сравнении с действующим АПК РФ, позволяет прогнозировать (в случае принятия Проекта):

- **резкое снижение уровня процессуальных гарантий лиц, привлекаемых к административной ответственности;**
- **широкое распространение практик нарушения прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, необоснованного привлечения к административной ответственности;**
- **появление стимулов к злоупотреблениям коррупционного характера, в том числе:**
 - **недобросовестному применению обеспечительных мер,**

– **необоснованному снижению размера применяемых мер административной ответственности** либо **освобождению от административной ответственности** (что может повлечь за собой нанесение прямого ущерба государственному бюджету РФ),

– **иным формам недобросовестного использования механизмов административной ответственности.**

Возникновение указанных рисков связано со следующими общими особенностями Проекта:

а) процессуальные нормы Проекта основаны на принципиально иных подходах к осуществлению правосудия, нежели характерны сегодня для АПК РФ. В частности, **речь идет о фактическом отказе от роли арбитражного суда как органа судебного контроля, существенных различиях в толковании принципа состязательности сторон, наделении суда функциями по установлению объективной истины, отказе от принципа возложения на административный орган бремени доказывания обстоятельств**, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности (п. 3 ст. 189 и п. 4 ст. 210 АПК РФ).

Кроме того, **Проект предусматривает более узкие возможности по пересмотру дела** по сравнению с действующим порядком арбитражного судопроизводства;

б) **процессуальные нормы** Проекта по сравнению с порядком рассмотрения споров, предусмотренным АПК РФ, в целом **являются менее проработанными и детализованными, не содержат значительного перечня традиционных для арбитражного судопроизводства процессуальных гарантий.**

Так, многие процессуальные вопросы, существенные с точки зрения защиты нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов, обеспечения справедливого судебного разбирательства независимым и беспристрастным судом, в Проекте остаются неурегулированными (подробнее о процессуальных гарантиях прав и законных интересов сторон см. ниже);

в) соответственно, **по сравнению с действующим АПК РФ разрешение большего числа процессуальных вопросов отнесено Проектом к усмотрению судебного органа.**

Для участников судебных процессов (а том числе – государственных органов) это означает значительное расширение сферы неопределенности в реализации их прав и законных интересов, и, в конечном итоге, – прав на доступное правосудие, справедливое публичное судебное разбирательство независимым и беспристрастным судом в соответствии с принципами равноправия сторон, состязательности и законности.

Кроме того, это создает дополнительные риски коррупционных и иных недобросовестных деяний со стороны судей, а также является реальной угрозой принципу единообразия судебной практики.

III. ОСНОВНЫЕ НОВЕЛЛЫ ПРОЕКТА

1. ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ СПОРОВ

Ключевой новацией Проекта является изменение подведомственности значительной доли «экономических» составов дел об административных правонарушениях.

Проект отводит арбитражным судам роль инстанции, которая принимает постановления о привлечении к административной ответственности (по аналогии с параграфом первым главы 25 АПК РФ) и лишает арбитражные суды полномочий судебной инстанции, которая рассматривает жалобы на Постановления о привлечении к административной ответственности, вынесенные органами исполнительной власти и их должностными лицами (аналог параграфа второго главы 25 АПК РФ).

1.1. Дела, рассматриваемые арбитражными судами по первой инстанции

Авторы Проекта предусмотрели четко очерченный круг дел, которые относятся к подведомственности арбитражных судов на стадии привлечения ими юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности (п. 3 ст. 43.4). **Эти составы в целом соответствуют составам, по которым арбитражные суды выносят Решения о привлечении к административной ответственности сейчас** (Подробнее см. Приложение 1 к настоящему Докладу).

Тем не менее, по ряду параметров предлагаемое Проектом разрешение вопросов о подведомственности и подсудности рассмотрения дел об административных правонарушениях вызывает недоумение.

По целому ряду статей разграничение компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов проведено произвольно и не вытекает из традиционной логики деления предпринимательских и непредпринимательских дел.

Кроме того, из подведомственности арбитражных судов изымаются большие группы дел о привлечении к административной ответственности по ключевым направлениям экономического регулирования, в частности значительное количество антимонопольных и таможенных составов.

В части **антимонопольных составов** ограничение компетенции арбитражных судов проведено по двум признакам:

а) *по субъекту ответственности.* По большинству антимонопольных составов арбитражный суд может рассматривать дела, только если меры ответственности применяются в отношении должностных лиц (а не собственно самих организаций);

б) *по виду составов.* Ряд составов, которые по действующему законодательству принципиально могут попасть в арбитражные суды (в том числе в порядке обжалования постановлений ФАС) в настоящее время либо прямо отнесены к компетенции, либо могут обжаловаться только в суды общей юрисдикции.

Таким образом, значительная доля дел об административных правонарушениях, посягающих на конкуренцию, в том числе все дела в отношении юридических лиц, так или иначе, Проектом отнесены к компетенции судов общей юрисдикции.

Отметим, что именно в отношении организаций применяются наиболее серьезные штрафные санкции.

Такое разделение по ряду «антимонопольных» составов, когда к подведомственности арбитражных судов отнесены правонарушения, где субъектом является

должностное лицо, а по остальным постановление принимает ФАС РФ, которое может быть обжаловано в суды общей юрисдикции, **нельзя признать обоснованным и адекватным с точки зрения логики разделения компетенции судов.**

Так, например, Проектом к компетенции ФАС и ее территориальных органов отнесены дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 27.3 Проекта (манипулирование ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности) должностными лицами и юридическими лицами. При этом, если эти же правонарушения совершены должностными лицами, ранее подвергнутыми административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, то такие дела должны рассматриваться арбитражными судами. Это тем более непонятно с учетом того, что дела об административных правонарушениях, совершенных должностными лицами, по общему правилу вообще не подведомственны арбитражным судам.

Таким образом, производство по одному (по сути) правонарушению будут вести разные органы и системы судов, которые могут прийти к различным выводам в отношении вины и самого события правонарушения.

К тому же, например, по статьям 27.1 ч 2 и 27.2 ч. 1, 2 (в отношении должностных лиц) в Проекте, по видимому, допущена ошибка - указанные категории дел отнесены и к компетенции арбитражных судов и к компетенции СОЮ.

Аналогичный подход используется Проектом в отношении дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 7 статьи 27.5.

При этом постановления ФАС и ее территориальных органов о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за правонарушения, предусмотренные главой 27 («Административные правонарушения, посягающие на конкуренцию»), должны обжаловаться в судах общей юрисдикции, при том, что значительная доля дел о привлечении к административной ответственности по данной главе рассматривается арбитражными судами (статья 47.1 Проекта).

Отметим, что экономический характер соответствующих правонарушений бесспорен, и, исходя из традиционных критериев разграничения компетенции между арбитражными судами и судами общей юрисдикции, предполагает их отнесение к арбитражным судам.

Остается неясной логика определения компетенции арбитражных судов по правонарушениям в сфере **таможенного регулирования**: из 24 составов административных правонарушений арбитражные суды правомочны рассматривать **только один состав**, а именно недекларирование либо недостоверное декларирование товаров (31.2 ч. 1, 3 Проекта).

Проектом предусмотрена также ответственность за ряд **налоговых правонарушений**, а также нарушений законодательства об **обязательном социальном страховании**, в том числе организаций и индивидуальных предпринимателей. Однако, **рассмотрение дел об административных правонарушениях в области финансов, налогов и сборов, а также страховых взносов (глава 29 Проекта) вообще не отнесено к компетенции арбитражных судов.** Согласно Проекту КоАП РФ дела об этих же правонарушениях должны рассматриваться судами общей юрисдикции.

При этом ответственность за аналогичные составы сохранена в налоговом законодательстве и законодательстве об обязательном социальном страховании, дела о которых в соответствии с указанным законодательством подведомственны арбитражным судам.

Данное противоречие нормами Проекта не устраняется.

1.2. Дела по жалобам на постановления административных органов о привлечении к административной ответственности

Новации главы 47 Проекта «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях судьями» вызывает особые возражения.

Основной смысл статей 47.1 и 47.2 Проекта при их формальном прочтении сводится к **исключению арбитражных судов из сферы рассмотрения жалоб на постановления административных органов и их должностных лиц о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.**

Авторы проекта отказались от существующего сейчас порядка пересмотра постановлений органов и должностных лиц о привлечении к административной ответственности, в соответствии с которым в арбитражные суды обжалуются постановления о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, если совершенные ими административные правонарушения связаны с осуществлением предпринимательской деятельности.

Вместо этого в Проекте (ст. 47.2) предусмотрена возможность пересмотра арбитражными судами только тех постановлений о привлечении к административной ответственности, которые вынесены судьями арбитражных судов.

Статья 47.2 Проекта содержит указание на то, что арбитражные суды рассматривают жалобы на вынесенные органами административной юстиции и должностными лицами постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных частью 3 статьи 43.4 Проекта.

При этом указанная норма определяет, что все дела об указанных административных правонарушениях рассматриваются только арбитражными судами, а не административными органами.

Таким образом, в итоге компетенция арбитражных судов, по сути, сводится только к рассмотрению дел о привлечении к административной ответственности по узкой категории дел (см. выше).

При этом в Проекте отсутствует норма, аналогичная содержащейся в части 2 статьи 23.1 действующего КоАП РФ, в соответствии с которой дела об отдельных видах административных правонарушений, указанных в Кодексе, рассматриваются судьями, в том числе и арбитражных судов, только в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

Таким образом, арбитражные суды лишаются возможности рассматривать жалобы на постановления государственных органов и должностных лиц о привлечении к административной ответственности. Тем самым компетенция арбитражных судов серьезно сужается и локализуется только на тех составах, по которым в качестве инстанции, принимающей решение о привлечении к административной ответственности, выступают сами арбитражные суды (суды первой инстанции).

Анализ практики показывает, что **среди наиболее распространенных категорий дел, разрешаемых в настоящее время арбитражными судами в порядке рассмотрения жалоб на постановления государственных органов и должностных лиц о привлечении к административной ответственности, относятся дела, связанные с нарушением таможенных правил, а также законодательства о конкуренции.**

Среди прочих наиболее распространенных дел, разрешаемых в настоящее время арбитражными судами в порядке рассмотрения жалоб на постановления административных органов, относятся следующие составы (далее перечисляются статьи действующего КоАП): 7.22, 7.23, 7.23.2, 7.23.3, 9.1, 9.2, 9.3, 9.7, 9.8, 9.9, 9.11, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 10.2, 10.4, 10.5, 10.6, 13.2, 13.4, 13.5, 14.20, 14.52, 14.28, 14.15, 14.4, 14.7, 14.31, 14.32, 14.33, 14.3, 15.14, 19.7.3, 15.27, 15.28, 15.23.1, 15.20, 15.22, 16.1, 16.19.

Это означает, что в случае вступления в силу предлагаемой редакции Проекта рассмотрение указанных категорий дел (в том числе значительный массив дел о нарушении таможенных правил и законодательства о конкуренции) будет осуществляться судами общей юрисдикции, не обладающими необходимыми экономическими знаниями, опытом и накопленной практикой рассмотрения соответствующих споров.

Представляется, что это негативно отразится на качестве правосудия по таким делам, а также уровне защиты прав и законных интересов участвующих в процессе лиц.

Таким образом, предлагаемый Проектом подход к разграничению компетенции арбитражных судов и судов общей юрисдикции нельзя назвать оправданным, закономерным и отвечающим интересам предпринимательского сообщества.

Верховный Суд РФ в период до объединения с Высшим арбитражным судом **однозначно высказался о порядке разделения компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами по делам о пересмотре постановлений о привлечении организаций и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности**, вынесенных государственными органами и должностными лицами.

Этот **подход был отражен в Постановлении Пленума ВС от 24.03.2005 года № 5 (п. 33)** и состоял в том, что при разрешении вопроса о подведомственности следует исходить из оценки того, совершено ли субъектом административное правонарушение в процессе осуществления предпринимательской деятельности.

Если это установлено – жалоба подлежит рассмотрению в арбитражном суде, если нет – в суде общей юрисдикции. Поддержку такому подходу выразил и Конституционный суд в Определении № 262-О от 11.07.2006 года, где было сказано, что факт совершения административного правонарушения в процессе осуществления предпринимательской деятельности подлежит установлению в каждом конкретном случае, исходя из фактических обстоятельств дела.

Созданный после объединения высших судов Верховный суд целиком и полностью поддержал указанные выше позиции в отношении разделения компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов в отношении рассмотрения жалоб на постановления о привлечении к административной ответственности организаций и индивидуальных предпринимателей (Обзор судебной практики № 1 (2014), утвержден Президиумом ВС 24.12.2014 года).

Таким образом, на сегодняшний день отсутствуют какие-либо предпосылки и очевидная необходимость в кардинальной корректировке подведомственности, как это предлагает сделать новый Проект Кодекса об административных правонарушениях.

Следует отметить, что арбитражные суды за период своей процессуальной деятельности по рассмотрению жалоб на Постановления о привлечении государственными органами и должностными лицами к административной ответственности субъектов

предпринимательской деятельности накопили уникальный опыт, связанный с разрешением таких дел, сформирована устойчивая практика применения соответствующих норм материального и процессуального права.

Игнорирование данного опыта и накопленной практики в угоду тактическим вопросам урегулирования проблемы подведомственности споров чревато системными рисками функционирования экономики страны.

Особую опасность указанный подход представляет в условиях экономического и финансового кризиса, когда субъекты предпринимательской деятельности и без того подвергаются давлению целого ряда негативных факторов.

1.3. Иные дисфункции в сфере распределения подведомственности рассмотрения дел

Говоря об иных недостатках Проекта в части определения подведомственности рассмотрения дел следует отметить, что **в законопроекте не определена компетенция 34 из 78 федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, включая налоговые и таможенные органы.**

2. УВЕЛИЧЕНИЕ СРОКОВ ДАВНОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Это «новация» коснется целого ряда составов, в том числе, в сфере административной ответственности за налоговые правонарушения. По этим правонарушениям в проекте КоАП предусмотрен трехлетний срок давности (ч.4 ст.5.11 Проекта КоАП), вместо двухлетнего, установленного действующим КоАП (ч.1 ст.4.5).

Увеличение сроков давности влечет продление периода неопределенности в отношении оценки государственными контролирующими органами (и судами) правомерности поведения субъекта предпринимательской деятельности, что повышает риски и издержки таких субъектов.

Кроме того, следует отметить ряд противоречий норм Проекта о сроке давности привлечения к административной ответственности.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 5.10 Проекта течение срока давности привлечения к административной ответственности начинается на следующий день после совершения административного правонарушения, не являющегося длящимся, либо обнаружения длящегося административного правонарушения и заканчивается вынесением постановления о привлечении к административной ответственности.

При этом частью 4 этой же статьи Проекта определено, что течение срока давности привлечения к административной ответственности приостанавливается с момента подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении до момента вынесения решения по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении.

Таким образом, предлагается приостановление срока, течение которого окончено.

Отметим, что в контексте норм п. 3 ст. 6.1., п. 2 ст. 47.26 Проекта об отмене постановления (решения) и прекращении производства по делу об административном правонарушении при рассмотрении жалобы на не вступившее в законную силу постановление и (или) решения по делу об административном правонарушении, в случае истечения сроков давности привлечения к административной ответственности (см. выше), **это создает риски уклонения от ответственности лиц, виновных в совершении административного правонарушения.**

3. «ПОВОРОТ К ХУДШЕМУ»

В Проекте проводится идея об ограничении «поворота к худшему» для лица, привлеченного к административной ответственности, на стадии пересмотра не вступившего в законную силу постановления о привлечении к административной ответственности (и решений, принятых по жалобе на него). Такое ухудшение допустимо только в случае, если жалоба подана должностным лицом, возбудившим дело, либо лицом, признанным потерпевшим по этому делу.

При всей важности такого подхода (как гарантии для лиц, привлекаемых к административной ответственности), необходимо признать, что соответствующие нормы прописаны в Проекте не четко и не позволяют понять, каким образом должен действовать суд, если он выявит необходимость ужесточения наказания.

Пункт 9 статьи 46.27 Проекта указывает на то, что суд в этом случае должен отменить постановление и вернуть дело судье или соответствующему должностному лицу. Пункт 2 ч. 1 ст. 47.29 предполагает право суда усилить лицу, привлеченному к административной ответственности, наказание или применить к нему норму о более тяжком административном правонарушении (при условии, что эта норма не меняет подведомственности и имеет тот же родовой объект).

Из этого следует, что по данному вопросу нужной процессуальной ясности нет, и соответствующие положения нуждаются в доработке.

На стадии пересмотра вступивших в законную силу постановлений о привлечении к административной ответственности «поворот к худшему», путем изменения соответствующего постановления или отмены определения о прекращении производства по делу, возможен только по жалобе потерпевшего (его законного представителя) на мягкость примененного наказания. Государственный орган и/или соответствующие должностные лица лишены возможности требовать ужесточения наказания.

На обеих стадиях пересмотра дел отмена, изменение постановления о привлечении к административной ответственности не допускается, если к этому моменту истекли сроки привлечения к административной ответственности.

Следует учитывать, что качество правосудия характеризуется, в том числе, условным балансом процессуальных интересов и возможностей сторон. Ситуация, когда государственный орган (должностное лицо) лишены возможности на стадии пересмотра вступившего в законную силу постановления требовать ужесточения наказания, представляется необоснованным нарушением указанного выше баланса в пользу частных интересов и вопреки интересам публичным. Аналогичным образом расценивается и норма о невозможности какого-либо ухудшения положения привлекаемого к ответственности лица в случае истечения сроков привлечения к ответственности.

Также отметим, что в целом ряде случаев недобросовестное применение предлагаемого порядка способствует реализации коррупционных рисков, а также может привести к нарушению принципов неотвратимости административной ответственности и равенства перед законом.

4. ИЗМЕНЕНИЕ ПРАВИЛ О РАСПРЕДЕЛЕНИИ БРЕМЕНИ ДОКАЗЫВАНИЯ

Проект отказывается от гарантий, связанных с распределением бремени доказывания.

В соответствии с п. 3 ст. 189 и п. 4 ст. 210 АПК обязанность по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности, возлагается на административный орган, принявший оспариваемое решение.

В соответствии со ст. 40.6. Проекта лицо, в отношении которого ведется производство по

делу, и потерпевший должны доказать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основание своих требований и возражений в производстве по делу об административном правонарушении. При рассмотрении дела об административном правонарушении, жалобы, протеста на постановление об административном правонарушении судом обязанность по доказыванию обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении, возлагается на должностное лицо, направившее протокол об административном правонарушении на рассмотрение суда, либо на прокурора, вынесшего постановление о возбуждении дела об административном правонарушении.

Соответственно, согласно Проекту, бремя доказывания возлагается на административный орган (должностное лицо) лишь в случае, если они направили протокол об административном правонарушении на рассмотрение суда. В иных случаях действует общее правило о доказывании обстоятельств, на которые ссылается участник процесса. Другими словами, по смыслу Проекта во всех случаях, за исключением рассмотрения судом дела на стадии привлечения ими юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности, участники процесса должны самостоятельно обеспечивать доказательствами свою позицию в деле. В частности, лица, обжалующие постановления (решения) о привлечении к административной ответственности, фактически должны обосновывать свою невиновность. Соответственно, если им не удастся привести достаточных доказательств своей невиновности, то им может быть отказано в жалобе, даже если административный орган не привел достаточных доказательств своей позиции.

Это фактически сужает возможности лиц, привлекаемых к ответственности, по защите своих прав и законных интересов, создает дополнительные риски необоснованного привлечения к ответственности.

5. СУЩЕСТВЕННОЕ ИЗМЕНЕНИЕ НОРМ О СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ СТОРОН. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ СУДУ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ОТЫСКАНИЮ ОБЪЕКТИВНОЙ ИСТИНЫ

Согласно ст. 66 АПК РФ, исходя из принципа состязательности, арбитражный суд вправе предложить лицам, участвующим в деле, представить дополнительные доказательства, необходимые для выяснения обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения дела и принятия законного и обоснованного судебного акта до начала судебного заседания или в пределах срока, установленного судом. Лицо, участвующее в деле и не имеющее возможности самостоятельно получить необходимое доказательство от лица, у которого оно находится, вправе обратиться в арбитражный суд с ходатайством об истребовании данного доказательства. В соответствии с п. 5 ст. 210 АПК при рассмотрении дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в случае непредставления административными органами доказательств, необходимых для рассмотрения дела и принятия решения, арбитражный суд может истребовать доказательства от указанных органов по своей инициативе.

Проект отказывается от ограничений судебного активизма, предусмотренных действующим АПК РФ. Согласно ст. 40.7. Проекта в целях правильного разрешения дел об административных правонарушениях, определения вида и размера административного наказания, обеспечения его исполнения суд, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе истребовать доказательства и иные сведения по ходатайству лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, или по своей инициативе. Специально подчеркнем, что Проект не предусматривает каких-либо ограничений при истребовании судом доказательств по собственной инициативе, что означает, по сути, *ничем не связанный поиск объективной истины, отказ от принципа состязательности.*

Отметим, что данная норма распространяется как на собственно случаи рассмотрения судами дел об административных правонарушениях, так и на случаи пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

Соответствующим образом в п. 3 ст. 2.10 Проекта сформулирован принцип состязательности: «суд, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность,... создают условия и принимают предусмотренные настоящим Кодексом меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по делу об административном правонарушении, в том числе для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств...».

Это существенным образом снижает уровень гарантий прав и законных интересов юридических лиц и предпринимателей, создает риски обвинительного уклона при рассмотрении административных дел в арбитражных судах.

6. ИЗМЕНЕНИЯ В КОЛИЧЕСТВЕ ИНСТАНЦИЙ

Существующая на сегодняшний день «вертикальная» система рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности, предусмотренная АПК РФ, включает в себя прохождение дела по трем арбитражным инстанциям в соответствии с общим порядком рассмотрения дел в арбитражных судах.

Единственный случай, который исключает возможность пересмотра дела об административных правонарушениях в кассации (арбитражном суде округа) это ситуация, когда лицу вынесено предупреждение или к нему применен штраф в размере, не превышающем 100 000 рублей.

Подход, предлагаемый в Проекте, в значительной степени ухудшает положение привлеченного к ответственности лица (субъекта предпринимательской деятельности), поскольку усложняет процедуру обжалования, меняет ее общую конфигурацию и основан на использовании процессуальных норм, существенно отличных от АПК РФ.

Авторы Проекта предлагают условно «дуальную» схему обжалования постановлений о привлечении к административной ответственности.

В судах первой инстанции и апелляционных арбитражных судах пересматриваются не вступившие в законную силу постановления государственных органов и должностных лиц и решения по ним, в арбитражных судах округов и Верховном суде рассматриваются жалобы на вступившие в законную силу постановления и решения судов.

Порядок рассмотрения судами первой инстанции и апелляционными судами постановлений о привлечении к административной ответственности и решений по жалобам унифицирован и заложен в одни и те же нормы: в тексте нет четкого разделения по порядку осуществления производства в первой и апелляционной инстанции*.

*Выше было отмечено, что согласно положениям Проекта, арбитражные суды лишены права пересматривать не вступившие в силу постановления государственных органов и должностных лиц о привлечении к административной ответственности. Если следовать этому подходу, то статьи, регулирующие производство в судах первой и апелляционной инстанции, разведены по разным главам Кодекса. Однако в тексте документа есть нормы (например, п. 3 ст. 47.32), которые входят в противоречие с ограничением компетенции арбитражных судов в отношении пересмотра постановлений органов и должностных лиц и косвенно предполагают наличие у арбитражных судов такого права. В этом случае вывод об объединении норм, регулирующих производство в арбитражных судах первой и апелляционной инстанции, справедлив. Упомянутые выше несоответствия указывают на противоречивость положений документа и необходимость внесения ясности в его текст.

Авторы проекта, видимо, считают это достижением, хотя с точки зрения ясности процесса и его доступности для участвующих в деле лиц – это большой минус. Правовая определенность процессуальных норм, в том числе, по линии четкого определения производства в инстанциях – одна из характеристик доступности правосудия.

Пересмотр вступивших в законную силу постановлений о привлечении к административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности отнесен к компетенции арбитражных судов округов и Верховного Суда (в лице Коллегии по экономическим спорам).

На этой стадии, авторы проекта посчитали необходимым разделить порядок пересмотра споров в зависимости от серьезности административного правонарушения. Грубые правонарушения рассматриваются коллегиально в суде округа, при условии, если судья, предварительно рассматривающий жалобу, найдет основания для передачи дела на коллегиальное рассмотрение. Дела о значительных и менее значительных правонарушениях рассматривает председатель, заместитель председателя суда или судья этого суда единолично.

Смысл такого усложнения процесса на стадии рассмотрения судами округов вступивших в законную силу постановлений о привлечении к административной ответственности остается непонятным.

Стадия кассационного рассмотрения в арбитражной системе никогда не предусматривала некоего «предпросмотра» дела единолично судьей с целью выявления оснований для передачи на коллегиальное рассмотрение в заседании суда. Это существенно ограничивает права участвующих в деле лиц на полноценное рассмотрение дела в судах кассационной инстанции.

Верховный Суд (в лице Коллегии по экономическим спорам) рассматривает жалобы по делам о грубых административных правонарушениях коллегиально по правилам КоАП. Жалобы по делам о значительных и менее значительных правонарушениях рассматриваются единолично Председателем ВС, его заместителем или судьей, которому поручено рассмотрение дела.

Также следует отметить, что в Проекте не определяется, по каким основаниям и в каком объеме может быть обжаловано постановление (вынесенные по нему решения) на каждом из этапов. Заявители (не только предприниматели, но и административный орган) не ограничиваются в доводах – на каждом из этапов обжалования они могут ссылаться как на необоснованность постановления, так и на его незаконность. Соответственно, даже после вступления решения по делу об административном правонарушении в силу сохраняется риск повторного рассмотрения того же дела по тем же основаниям в течение года (срок для обжалования (опротестования) вступивших в законную силу постановления и (или) решения по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, ст. 47.41 Проекта) (подробнее об этом см. ниже).

7. ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ. ЕДИНОЛИЧНОЕ И КОЛЛЕГИАЛЬНОЕ РАССМОТРЕНИЕ

Одной из характеристик качества рассмотрения дел, а также важной процессуальной гарантией для участвующих в деле лиц является оптимальное соотношение *единоличного и коллегиального* рассмотрения дел в системе соответствующих судов.

АПК РФ предусматривает хорошо зарекомендовавший себя порядок, при котором суд первой инстанции, как правило, предполагает единоличное рассмотрение, апелляционная и кассационная инстанции – предусматривают коллегиальный состав суда.

Представленный Проект тоже пытается найти баланс сочетания составов на разных

этапах рассмотрения дела, однако это ему удастся хуже – предложенная схема не очень понятна и предполагает в определенной мере *ограничение прав участвующих в деле лиц на полноценное коллегиальное рассмотрение*.

Так для суда первой инстанции предусмотрено единоличное рассмотрение дел об административной ответственности. Суд апелляционной инстанции, пересматривая дело, в случае грубого правонарушения формирует коллегиальный состав из трех судей. По иным делам (значительным и менее значительным) предусмотрено единоличное рассмотрение судьей.

В случае с обжалованием вступивших в законную силу постановлений, коллегиальный состав формируется тогда, когда судья окружного суда найдет основание и передаст жалобу на коллегиальное рассмотрение в заседание суда (по делам о грубых нарушениях), в прочих случаях (по значительным и менее значительным делам) жалоба рассматривается единолично Председателем суда, его заместителем или судьей по их поручению.

Таким образом, уже на стадии пересмотра не вступившего в силу постановления о привлечении к административной ответственности и решений по нему (на апелляционном уровне, если принимать во внимание «классическую» арбитражную систему) лица, участвующие в деле, фактически лишены гарантированной возможности коллегиального рассмотрения.

8. МЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

В связи с предлагаемым в Проекте изменением порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях существенному реформированию подвергается механизм применения обеспечительных мер.

В действующем АПК РФ (глава 8) предусмотрен ряд гарантий прав и законных интересов ответчиков, появление которых исторически было обусловлено распространением практики недобросовестного использования обеспечительных мер (в том числе с целью переделов рынка, ликвидации бизнеса конкурентов, рейдерского захвата имущества и т.п.). К их числу следует отнести:

- нормы о встречном обеспечении (ст. 94 АПК РФ);
- взыскание убытков и компенсации в связи с обеспечением иска (ст. 98 АПК РФ).

Проектом устанавливается возможность применения среди прочих таких мер обеспечения, как арест имущества и приостановление операций по счетам в банке (ст. 41.24).

А) Арест имущества (ст. 41.20 Проекта)

Из числа специфических для ареста имущества гарантий прав и законных интересов лиц, привлекаемых к ответственности, Проектом предусматривается лишь требование о соразмерности стоимости имущества, на которое налагается арест в целях обеспечения исполнения административного наказания в виде административного штрафа, максимальному размеру административного штрафа, установленного санкцией применяемой статьи.

При этом понятие соразмерности является оценочным и в Проекте не детализируется. Кроме того, в соответствии с п. 6 ст. 41.20 Проекта привлечение эксперта либо специалиста для определения стоимости имущества, подлежащего аресту, не является обязательным. Такое решение может принять должностное лицо, осуществляющее арест данного имущества «в случае необходимости».

При этом понятие необходимости не конкретизируется. Далее, в соответствии с п. 14 рассматриваемой статьи стоимость имущества, на которое налагается арест в

целях обеспечения возмещения ущерба, причиненного административным правонарушением, должна обеспечить возмещение такого ущерба при реализации указанного имущества. Другими словами, в этом случае пределы максимальной стоимости имущества не устанавливаются.

Таким образом, Проект закладывает возможность произвольного ареста имущества без гарантий возмещения убытков и возможности требовать встречного обеспечения.

Б) Приостановление операций по счетам в банке (ст. 41.24 Проекта)

Статья 41.24 Проекта КоАП предусматривает в качестве меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении – приостановление операций по счетам в банке. Такая мера применяется для пресечения административных правонарушений, обеспечения производства и исполнения назначенных административных наказаний.

Аналог такой меры есть в налоговом законодательстве, однако там приостановление операций по счетам используется как способ обеспечения исполнения уже принятых налоговым органом решений (решения о привлечении к ответственности или о взыскании налога) или в случае непредоставления налоговой декларации в установленный срок (ст.76 Налогового кодекса РФ). То есть приостановление операций по счетам в банке (в налоговом законодательстве) рассматривается исключительно как способ обеспечения исполнения фискальной обязанности при наличии соответствующего процессуального решения или в случае очевидного уклонения от исполнения налоговой обязанности (неподачи декларации).

То, что предлагается авторами Проекта КоАП, предполагает предоставление административному органу возможности еще до вынесения постановления о привлечении к ответственности (то есть до установления события правонарушения и виновности лица), использовать приостановление операций по счетам. Если учесть, что за правонарушения (при производстве по которым может применяться приостановление операций по счетам), предусмотрены высокие суммы штрафов (до 60 миллионов рублей), а сумма денежных средств, операции с которыми приостанавливаются, может быть равна штрафу, **то такая мера фактически идентична временному запрету на осуществление деятельности.** Однако временный запрет на осуществление деятельности – исключительная мера, для применения которой необходимы особые условия.

Широкое применение такой меры даже для ограниченного количества составов может повлечь фактическое прекращение деятельности организаций и серьезные убытки для самих организаций, их участников и кредиторов. Кроме того, данная мера может использоваться для целей вытеснения с рынка продукции лица, привлекаемого к ответственности.

В) Общие гарантии соблюдения прав и законных интересов при применении мер обеспечительного характера

К числу общих гарантий можно отнести положение п. 8 ст. 41.4. Проекта, согласно которому вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. Отметим, что данная норма не содержит дополнительных гарантий по сравнению с установленными действующим ГК РФ (ст. 1069). Однако, что более важно, понятием вреда охватывается

лишь реальный ущерб, а не упущенная выгода. Представляется, что в случае с недобросовестным применением обеспечительных мер с целью выдавливания конкурентов с рынка убытки возникают преимущественно в форме упущенной выгоды.

Проект не предусматривает иных гарантий, в том числе предусмотренных АПК РФ институтов встречного обеспечения и компенсации, основанных на учете многолетнего опыта применения обеспечительных мер.

В этой связи можно прогнозировать **распространение массовых практик недобросовестного использования мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (прежде всего, ареста имущества и приостановления операций по счетам в банке), в том числе с целью оказания давления на конкурентов, получения коррупционных выгод и т.п.**

9. ВВЕДЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПОРЯДКА ОБЖАЛОВАНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

В соответствии со ст. 30.1. действующего КоАП постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в суд общей юрисдикции либо арбитражный суд.

Проектом (п. 3 ст. 46.1 и п. 3 ст. 47.5.) предлагается введение обязательного предварительного обжалования постановления по делу об административном правонарушении в административном порядке. В соответствии с указанными нормами Проекта постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано, опротестовано в судебном порядке только после его обжалования, опротестования в вышестоящий орган либо вышестоящему должностному лицу.

Отметим, что это **резко увеличивает издержки обжалования и сужает возможности лиц, привлекаемых к административной ответственности, по защите своих прав и законных интересов.**

10. ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ НОРМ В ЗАВИСИМОСТИ О КАТЕГОРИЙ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Ряд возражений вызывает использование в Проекте деления административных правонарушений на грубые, значительные и менее значительные.

Представляется, что предлагаемая дифференциация основана на недостаточно определенных критериях. Предлагаемые Проектом меры ответственности за конкретные правонарушения не в полной мере опираются на указанные критерии. Учитывая, что применение ряда процессуальных норм (например, о единоличном или коллегиальном порядке рассмотрения жалобы на постановление о привлечении к административной ответственности, о порядке обжалования постановлений о привлечении к административной ответственности и др.) поставлено в зависимость от категории правонарушения, это дает основание прогнозировать возникновение ряда трудностей в правоприменительной практике.

Так, согласно ст. 3.2 Проекта к грубому административному правонарушению относится противоправное деяние, административная ответственность за которое предусмотрена Кодексом и которое создает угрозу жизни и (или) здоровью людей. За грубое административное правонарушение административный штраф для юридических лиц может устанавливаться от пяти миллионов до шестидесяти миллионов рублей (ст. 4.7 Проекта).

В то же время, например, в соответствии с частью 2 статьи 18.4 Проекта нарушение требований технических регламентов, проектной документации и т.д., которые повлекли отступление от проектных значений параметров зданий и сооружений, затрагивают конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства и (или) их частей или безопасность строительных конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения, либо которые повлекли причинение вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц ... либо которые создали угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан ... влечет наложение административного штрафа на юридических лиц от трехсот тысяч до шестисот тысяч рублей.

Соответственно, рассматриваемое деяние по одному критерию следует отнести к грубым правонарушениям, а по другому – к менее значительным.

Таким образом значительно усиливается сфера усмотрения правоприменителя при квалификации правонарушения, что может привести к различным злоупотреблениям коррупционного характера и иным негативным последствиям для экономического оборота страны.

11. СНИЖЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ УЧАСТНИКОВ СПОРОВ

Предложенный проект, как было указано выше, вносит существенные корректировки в порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, и большая часть из них – не в пользу лиц, участвующих в таких делах (в частности, в вопросах количества инстанций, сочетания коллегиального и единоличного рассмотрения).

Также Проектом не разрешена ситуация с ограничением прав лиц, обратившихся с жалобой в Верховный суд, на участие в судебном заседании. Предложенное авторами регулирование сходно с нынешней схемой, существенно ограничивающей права участников процесса в этом вопросе. Большая часть дел (значительные и менее значительные) по идее авторов Проекта должна рассматриваться в Верховном суде единолично и без проведения судебного заседания.

Но, пожалуй, основной претензией к Проекту является то, что его авторы *попытались создать новую и самостоятельную модель процесса, должным образом не мотивировав необходимость такого шага и не предложив понятной и продуманной схемы рассмотрения дел об административных правонарушениях.*

Выше было отмечено, что Проект изменяет традиционную для арбитражных судов инстанциональность рассмотрения споров, разделяя обжалование на два больших блока – обжалование не вступивших в законную силу постановлений (решений) и постановлений (решений), которые вступили в законную силу.

Проблема в том, что авторы текста не обозначили, по каким основаниям и в каком объеме может быть обжаловано постановление (вынесенные по нему решения) на каждом из этапов. Если анализировать нормы о содержании жалоб, то их заявители (не только предприниматели, но и административный орган) не ограничиваются в доводах – на каждом из этапов обжалования они могут ссылаться как на необоснованность постановления, так и на его незаконность. Суды всех инстанций, если заявителем обжалуется постановление в полном объеме, обязаны пересматривать дело полностью.

На первый взгляд, такой подход кажется гарантирующим интересы заявителей жалоб (не только лиц, привлекаемых к административной ответственности, но и административных органов). Но надо принимать во внимание, что необоснованное

расширение пределов рассмотрения жалоб ведет к увеличению сроков и объемов процессуальной деятельности судов, что, в конечном счете, может негативно сказаться на самих заявителях.

Кроме того, для предпринимателя такой порядок означает, что даже после вступления решения по делу об административном правонарушении в силу сохраняется риск повторного рассмотрения того же дела по тем же основаниям в течение года (срок для обжалования (опротестования) вступивших в законную силу постановления и (или) решения по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, ст. 47.41 Проекта).

Ограниченность пределов пересмотра дел, установленная АПК РФ, является гарантией процессуальной ясности, эффективности рассмотрения дел судами разных инстанций и одной из основных характеристик доступности правосудия.

12. УСИЛЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ – УЧАСТНИКОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья 3.7. проекта КоАП предусматривает, что физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, несут ответственность также как и зарегистрированные индивидуальные предприниматели. Этот подход (позаимствованный из Налогового Кодекса РФ (абзац 4 части 2 статьи 11 НК РФ)), ведет к ужесточению наказания для физических лиц, поскольку КоАП предусматривает для индивидуальных предпринимателей более строгие наказания, нежели для граждан, не имеющих такого статуса.

Административным органам (и судам) фактически предоставлено право переквалификации характера осуществляемой физическими лицами деятельности – выявления признаков предпринимательских отношений, что вызывает обоснованную тревогу ввиду весьма оценочного характера данного вопроса.

13. ЛИКВИДАЦИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА КАК МЕРА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

За отдельные правонарушения, указанные в части 1 статьи 4.17 Проекта КоАП, предусмотрена ответственность в виде ликвидации юридического лица.

Вопрос о том, насколько ликвидация корпоративной коммерческой организации может являться мерой административной ответственности, и кто выступает ее фактическим субъектом – само общество или его участники (акционеры) – является спорным и дискуссионным. Однако это не остановило авторов от включения этого института в Проект КоАП.

Ликвидация общества влечет прекращение права собственности его участников на акции и/или доли в уставном капитале. Соответственно, основные негативные последствия ложатся на инвесторов, которые (как можно судить из текста Проекта) не являются субъектом ответственности и вообще не участвуют в соответствующем административном производстве. Особенно это актуально для миноритарных акционеров, в полной мере принимающих на себя соответствующие риски при отсутствии рычагов контроля за деятельностью общества.

Далее, часть 3 статьи 14.17 Проекта предусматривает, что при назначении наказания устанавливается срок (от 6 месяцев до 3 лет), в течение которого лицо, являющееся участником ликвидируемой организации, не может быть учредителем создаваемых организаций, а также становиться участником действующих юридических лиц.

В этой ситуации непонятно, каким образом на участника ликвидируемого юридического лица, который не является субъектом правонарушения, могут быть возложены административные ограничения (в виде невозможности учреждать и участвовать в организациях). Также абсолютно не понятно, каким образом будут накладываться такие административные ограничения, если участниками общества являются несколько лиц с разным уровнем корпоративных прав.

Запрет на учреждение и тем более участие в организациях влечет ничем не обоснованные ограничения правоспособности граждан, поскольку фактически ведет к запрету для таких лиц иметь в собственности определенное имущество (либо имущественные права) – доли в уставном капитале, акции, производные эмиссионные ценные бумаги.

Ликвидация юридического лица по основанию отсутствия специального разрешения или членства в саморегулирующей организации, предусмотрена п. 2 ч. 3 статьи 61 ГК РФ. Проект КоАП, предусматривая ликвидацию организации как меру ответственности, не провел разграничения между компетенцией и порядком (ГК или КоАП) рассмотрения идентичных дел. Такой подход способен вызывать конкуренцию норм гражданского законодательства и КоАП при разрешении соответствующих споров.

Изложенные выше обстоятельства ведут к правовой неопределенности в отношении порядка применения статьи 4.17 КоАП и такой меры ответственности как ликвидация организации, что может вызвать совершенно различное истолкование этих норм судами и повлечь серьезные нарушения прав и имущественных интересов участвующих в гражданском и коммерческом обороте лиц. Особенно важно, что непродуманный характер таких положений затрагивает интересы не только субъекта административной ответственности, но и третьих лиц, не привлеченных к производству по делу об административной ответственности – участников (акционеров) обществ, в том числе миноритарных, кредиторов обществ, при отсутствии в их действиях какой-либо вины. Тем самым можно говорить о рисках объективного вменения ответственности, которые закладываются положениями Кодекса.

IV. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Анализ Проекта позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Проект предусматривает существенное реформирование системы отправления правосудия в Российской Федерации. Фактически предлагается отказаться от единого процессуального порядка рассмотрения дел в арбитражных судах, и создать для одной из категорий дел самостоятельный процессуальный механизм, кардинально отличающийся от предусмотренного АПК РФ. Речь в идет не о локальной специфике рассмотрения дел об административных правонарушениях, а именно о внедрении порядка рассмотрения дел, принципиально отличающегося по большинству существенных параметров.

2. Ключевыми новациями Проекта являются:

- **изменение подведомственности** значительной части споров об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями с арбитражных судов на суды общей юрисдикции. В самое короткое время после возможного вступления в силу предлагаемой редакции КоАП такие дела начнут поступать в суды общей юрисдикции, которые не обладают необходимыми экономическими знаниями, опытом и накопленной практикой рассмотрения соответствующих споров. Это, безусловно, негативно отразится на качестве правосудия по таким делам, уровне защиты прав и законных интересов участвующих в процессе лиц;
- **отказ от рассмотрения дел в порядке, предусмотренном АПК РФ.** Это кардинальным образом влечет пересмотр содержания принципа состязательности сторон и ослабляет уровень материально-правовых и процессуальных участников процесса.

3. По ряду конкретных вопросов Проект демонстрирует недостаточную степень проработанности, предоставляет административным органам избыточную сферу усмотрения, не устраняет риски недобросовестного применения механизмов административной ответственности. В частности, следует указать на следующие спорные новации (помимо перечисленных выше):

- сокращение количества инстанций для обжалования постановлений (решений) о привлечении к административной ответственности;
- отсутствие пределов пересмотра дела в порядке обжалования;
- отказ от гарантий, связанных с распределением бремени доказывания;
- предоставление суду полномочий по поиску объективной истины, неограниченному истребованию доказательств по собственной инициативе;
- увеличение сроков давности привлечения к административной ответственности, влекущее продление периода неопределенности в отношении оценки административными органами правомерности поведения субъекта предпринимательской деятельности, что повышает риски и издержки таких субъектов;
- сокращенные по сравнению с действующим АПК РФ сроки обжалования не вступившего в законную силу решения по делу об административном правонарушении;
- практическое отсутствие гарантий применения серьезных мер обеспечительного характера, способных заблокировать деятельность предприятия;
- предоставление административным органам возможностей выявления в дей-

ствиях физических лиц признаков предпринимательских отношений и, соответственно, произвольной переквалификации дела;

- использование в качестве меры административной ответственности ликвидации юридического лица, создающее риски объективного вменения мер ответственности к третьим лицам-инвесторам (прежде всего, миноритарным акционерам).

4. Рассматриваемый Проект безусловно относится к категории нормативных правовых актов с высокой степенью регулирующего воздействия*.

В этой связи представляется необходимым проведение комплексной процедуры оценки его регулирующего воздействия, в том числе в части изменения порядка рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях, в ходе которой должна быть дана полноценная экспертиза политических, экономических, социальных и иных последствий реализации Проекта.

Тем не менее уже сегодня можно прогнозировать некоторые эффекты и непосредственные последствия реализации предложений, содержащихся в Проекте, как для граждан и представителей бизнес-сообщества, так и для судебной системы и государства в целом.

Недостаточный уровень юридической техники подготовки документа, обилие лакун и внутренних противоречий, а также общая низкая степень проработанности и обоснования Проекта дают основания говорить о росте правовой неопределенности и «процессуального хаоса» в случае, если Проект будет принят в представленной редакции.

При этом **изменение подведомственности значительной части споров об административных правонарушениях**, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями с арбитражных судов на суды общей юрисдикции, а также **отказ от рассмотрения дел в порядке, предусмотренном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации значительно ухудшат процессуальное положение участников споров, существенно снизят уровень правовой защиты законных прав и интересов как представителей бизнеса, так и государственных органов, нанесут значительный ущерб единообразию практики правоприменения.**

Непосредственным эффектом реализации ряда новелл, предусмотренных Проектом, станет возникновение или значительное увеличение коррупционных рисков, а также условий для распространения недобросовестных практик привлечения к административной ответственности либо применения мер обеспечительного характера, нарушения прав и законных интересов граждан и организаций.

Следует также отметить, что дополнительные негативные социальные и социально-политические последствия могут быть связаны с ростом давления на мелкий и средний бизнес, обусловленного сужением процессуальных гарантий справедливого и беспристрастного рассмотрения дел с участием данных категорий лиц в арбитражных судах Российской Федерации.

Одновременно, реализация ряда новелл Проекта повлечет значительные потери федерального бюджета Российской Федерации за счет неполучения соответствующих выплат в связи с прекращением производств по делу об административном правонарушении.

* П. 6 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. N 1318.

Кроме того можно констатировать, что **принятие Проекта в действующей редакции по сути является шагом в направлении процессуальной и структурной деконструкции системы арбитражных судов и реализации комплексной реформы судебной системы страны.**

Перманентное реформирование судебной системы Российской Федерации чревато серьезными рисками дестабилизации и снижения эффективности ее функционирования, что очевидно идет вразрез с интересами как делового сообщества, так и государства в целом.

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АПК	Арбитражный процессуальный кодекс
АС	арбитражный суд, арбитражные суды
ГПК	Гражданский процессуальный кодекс
г.	год
гг.	годы
п.	пункт
пп.	подпункт
Проект	проекта Кодекса РФ об административных правонарушениях
РФ	Российская Федерация
см.	смотри
СКЭС	Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ
СОИ	суд/суды общей юрисдикции
ст.	статья
т.д.	так далее
т.п.	тому подобное
ч.	часть

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Сравнение составов дел об административных правонарушениях, рассматриваемых арбитражными судами на стадии привлечения ими юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности

Новый КоАП	Действующий КоАП	Наименование составов правонарушений в новом КоАП
Составы, подведомственные АС	Составы-аналоги	
12.16	6.33	Обращение фальсифицированных, контрафактных, недоброкачественных и незарегистрированных лекарственных средств, медицинских изделий и оборот фальсифицированных биологически активных добавок
18.4	9.4	Нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий)
18.5	9.5	Нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию
18.6	9.5.1	Выполнение инженерных изысканий, подготовка проектной документации, строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства без свидетельства о допуске к соответствующим видам работ или с нарушением минимально необходимых требований к выдаче свидетельств о допуске к соответствующим видам работ
20.25	11.21 подведомственно СОЮ	Нарушение правил использования полосы отвода и придорожных полос автомобильной дороги
23.1	14.1	Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)
23.3	14.27	Нарушение законодательства о лотереях

Новый КоАП	Действующий КоАП	Наименование составов правонарушений в новом КоАП
Составы, подведомственные АС	Составы-аналоги	
23.8	14.10	Незаконное использование средств индивидуализации товаров (работ, услуг)
23.9	14.11	Незаконное получение кредита или займа
23.10	14.12	Фиктивное или преднамеренное банкротство
23.11	14.13	Неправомерные действия при банкротстве
23.12	14.14	Воспрепятствование должностными лицами кредитной или иной финансовой организации осуществлению функций временной администрации
23.25 ч.2	14.58 подведомственно СОЮ	Осуществление проката фильма и (или) показа фильма без прокатного удостоверения на фильм
24.1	14.44	Недостоверное декларирование соответствия продукции
24.2	14.45	Нарушение порядка реализации продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия
24.3	14.46	Нарушение порядка маркировки продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия
24.4	14.46.1	Нарушение обязательных требований к маркировке пищевой продукции, полученной с применением генно-инженерно-модифицированных организмов или содержащей такие организм
24.5	14.47	Нарушение правил выполнения работ по сертификации
24.6	14.48	Представление недостоверных результатов исследований (испытаний)
24.7	14.43	Нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов
24.8	Нет	Невыполнение изготовителем (исполнителем, продавцом, лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя) обязанностей по информированию органа государственного контроля (надзора) в соответствии с его компетенцией о несоответствии выпущенной в обращение продукции требованиям технических регламентов
26.3	14.17	Нарушение требований к производству или обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции
26.2	Примерный аналог	Нарушение правил и особых требований к розничной продаже этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции

Новый КоАП	Действующий КоАП	Наименование составов правонарушений в новом КоАП
Составы, подведомственные АС	Составы-аналоги	
26.4	14.16	Нарушение требований к обороту отдельных видов алкогольной продукции
26.5	14.18	Использование этилового спирта, произведенного из непищевого сырья, и спиртосодержащей непищевой продукции для приготовления алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции
27.1 ч.2 (в отношении должностных лиц)	14.31 ч.2 Подведомственно ФАС	<p>1. Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке.</p> <p>2. Совершение занимающим доминирующее положение на товарном рынке хозяйствующим субъектом действий, признаваемых злоупотреблением доминирующим положением и недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации, если результатом таких действий является или может являться недопущение, ограничение или устранение конкуренции, либо совершение субъектом естественной монополии действий, признаваемых злоупотреблением доминирующим положением и недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации</p>
27.2 ч.1,2 (в отношении должностных лиц)	14.6 ч.1,2 подведомственно СОЮ	<p>1. Завышение регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) на продукцию, товары либо услуги, предельных цен (тарифов, расценок, ставок, платы и тому подобного), завышение установленных надбавок (наценок) к ценам (тарифам, расценкам, ставкам и тому подобному), по табачным изделиям завышение максимальной розничной цены, указанной производителем на каждой потребительской</p> <p>2. Занижение регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) на продукцию, товары либо услуги, предельных цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), занижение установленных надбавок (наценок) к ценам (тарифам, расценкам, ставкам и тому подобному), нарушение установленного порядка регулирования цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), нарушение установленного порядка применения цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), в том числе при оформлении платежных документов (счетов, платежных требований, направлении проектов договоров, а равно иное нарушение установленного порядка ценообразования</p>

Новый КоАП	Действующий КоАП	Наименование составов правонарушений в новом КоАП
Составы, подведомственные АС	Составы-аналоги	
27.3 ч.2	14.31.2	<p>Манипулирование ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности)</p> <p>2. Совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение</p>
27.4 ч.2 в отношении должностных лиц	–	<p>Нарушение правил (порядка обеспечения) недискриминационного доступа, порядка подключения (технологического присоединения)</p> <p>2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи</p>
27.5 ч.1,3,5 (в отношении должностных лиц)	Аналог 14.32	<p>Заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности</p> <p>1. Участие хозяйствующего субъекта в соглашении, признаваемом в соответствии с антимонопольным законодательством картелем, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи, а равно заключение такого соглашения</p> <p>3. Заключение хозяйствующим субъектом «вертикального» соглашения, недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации, а равно участие в нем</p> <p>5. Координация экономической деятельности хозяйствующих субъектов, недопустимая в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации</p>
27.6	14.9	Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления
27.15. ч.1,3 (в отношении должностных лиц)	19.8 ч.7, 5 Подведомственно ФАС	<p>1. Непредставление или несвоевременное представление в федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган по их требованию сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, либо представление в федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган заведомо недостоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа</p> <p>3. Непредставление, несвоевременное представление или представление не в полном объеме в антимонопольный орган, его территориальный орган сведений (информации), предусмотренных законодательством Российской Федерации, в том числе непредставление сведений (информации) по требованию антимонопольного органа, а равно представление в антимонопольный орган заведомо недостоверных сведений (информации), за исключением случаев, предусмотренных частями 1 и 2 статьи</p>

Новый КоАП	Действующий КоАП	Наименование составов правонарушений в новом КоАП
Составы, подведомственные АС	Составы-аналоги	
27.18	14.37	Нарушения требований к установке и (или) эксплуатации рекламной конструкции
27.19	19.8.1 Подведомственно государственному органу	Непредоставление сведений или предоставление заведомо ложных сведений о своей деятельности субъектами естественных монополий и (или) регулируемыми организациями
27.20 ч.2	14.38 ч.2	Размещение рекламы на дорожных знаках и транспортных средствах 2. Использование транспортного средства исключительно или преимущественно в качестве передвижной рекламной конструкции, в том числе переоборудование транспортного средства для распространения рекламы, в результате которого транспортное средство полностью или частично утратило функции, для выполнения которых оно было предназначено, переоборудование кузова транспортного средства с приданием ему вида определенного товара
28.5 ч.2	7.32 ч.2 подведомственно СОЮ	Нарушение порядка заключения, изменения контракта 2. Заключение контракта по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) с нарушением объявленных условий определения поставщика (подрядчика, исполнителя) или условий исполнения контракта, предложенных лицом, с которым в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок заключается контракт, если такое нарушение привело к дополнительному расходованию средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или уменьшению количества поставляемых товаров, объема выполняемых работ, оказываемых услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд
28.5 ч.8	–	Неприменение заказчиком мер ответственности и несовершение иных действий, предусмотренных государственным или муниципальным контрактом в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта
28.11 ч.2	14.55.1 Рособоронзаказ	Ликвидация или репрофилирование производственных мощностей, обеспечивающих поставку продукции по государственному оборонному заказу Совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение

Новый КоАП	Действующий КоАП	Наименование составов правонарушений в новом КоАП
Составы, подведомственные АС	Составы-аналоги	
28.12 ч.3	14.55 ч.3 подведомственно СОЮ	Нарушение условий государственного контракта по государственному оборонному заказу либо условий договора, заключенного в целях выполнения государственного оборонного заказа 3. Грубое нарушение условий государственного контракта по государственному оборонному заказу, совершенное лицом, указанным в части 1 или 2 статьи
31.2 ч.1,3	16.2 ч.1,3 Таможенный орган	1. Недекларирование по установленной форме товаров, подлежащих таможенному декларированию, за исключением случаев, предусмотренных статьей 31.4 Кодекса 3. Заявление декларантом или таможенным представителем при таможенном декларировании товаров недостоверных сведений о товарах либо представление недействительных документов, если такие сведения или документы послужили или могли послужить основанием для несоблюдения установленных международными договорами государств - членов Евразийского экономического союза, решениями Евразийской экономической комиссии, нормативными правовыми актами Российской Федерации запретов и ограничений,
32.11	–	Нарушение требований административного законодательства об обеспечении производства по делу об административном правонарушении
32.12	–	Неисполнение определения (представления) суда, предписания (представления) органа, должностного лица об исполнении обязанности, за неисполнение либо ненадлежащее исполнение которой лицо привлечено к административной ответственности, или об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения
32.12	17.14	Нарушение должником требований законодательства об исполнительном производстве
32.12	20.25 ч.1 (корреспондирует ч.1 32.14) Подведомственно СОЮ 14.23 (корреспондирует ч.5 32.14)	Уклонение от исполнения административного наказания 1. Неуплата административного штрафа в двухмесячный срок со дня возбуждения исполнительного производства, 2. Соккрытие или присвоение имущества, подлежащего конфискации по постановлению суда о привлечении к административной ответственности и назначении административного наказания, а равно иное уклонение от исполнения вступившего в законную силу постановления о привлечении к административной ответственности и назначении конфискации имущества 5. Осуществление дисквалифицированным лицом в течение срока дисквалификации деятельности, права на осуществления которой это лицо лишено

Новый КоАП	Действующий КоАП	Наименование составов правонарушений в новом КоАП
Составы, подведомственные АС	Составы-аналоги	
32.15 ч.3-6	17.14 ч.2 (корреспондирует 32.15 ч.3) 17.14 ч.2.1 (корреспондирует ч.4 32.15) 14.23 ч.2 (отчасти корреспондирует ч.6 ст. 32.15)	<p>Нарушение требований законодательства о порядке исполнения исполнительных документов, административных наказаний</p> <p>3. Неисполнение банком или иной кредитной организацией содержащегося в исполнительном документе требования о взыскании денежных средств с должника.</p> <p>4. Неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований о списании с лицевого счета или счета депо должника и зачислении на лицевой счет или счет депо взыскателя эмиссионных ценных бумаг при наличии ценных бумаг на соответствующем счете должника эмитентом, самостоятельно осуществляющим деятельность по ведению реестра владельцев эмиссионных ценных бумаг, профессиональным участником рынка ценных бумаг, осуществляющим учет прав на эмиссионные ценные бумаги, принадлежащие должнику.</p> <p>5. Нарушение юридическим лицом, предоставляющим услуги авиаперевозчика пассажиров, запретов, наложенных в связи с исполнением административного наказания в виде административного запрета на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажира.</p> <p>6. Заключение с дисквалифицированным лицом договора (контракта), принятие решения об участии дисквалифицированного лица в совете директоров (наблюдательном совете), в управлении юридическим лицом, выдача дисквалифицированному лицу разрешения (лицензии) на осуществление определенной деятельности, государственная регистрация дисквалифицированного лица в качестве индивидуального</p>
33.25	19.7.5-1 Подведомственно СОЮ	Нарушение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем установленного порядка представления уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности
33.22	19.17 Подведомственно ОВД	Незаконное изъятие документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), или принятие документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), в залог
34.16	19.5 ч.6	Невыполнение в установленный срок законного предписания уполномоченных на осуществление государственного строительного надзора федерального органа исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов
34.23	19.5 ч.15 (схожая норма)	Невыполнение в установленный срок решения, предписания федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«**ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ**»

Институт правовых исследований