

УДК 342.924 **К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ШТРАФА**

© 2020

Е.Ю. Огородова

Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Статья посвящена вопросам соотношения таких видов административного наказания, как административный штраф и административное приостановление деятельности, исходя из критерия строгости. Целью статьи является изучение возможности замены одного административного наказания на другое в условиях отягчающих административную ответственность обстоятельств. Анализируется практика арбитражных судов, а также позиции Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека. Подчеркивается ряд проблем правоприменения. Предлагаются пути решения указанных проблем.

Ключевые слова: административное давление, административное наказание, административное приостановление деятельности, административный штраф.

Одной из наиболее актуальных проблем законодательства об административных правонарушениях является оказание административного давления на хозяйствующих субъектов посредством назначения им административных штрафов в значительных размерах.

Существующая судебная практика свидетельствует о том, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)¹ в его действующей редакции не позволяет в полной мере избежать негативных последствий, с которыми сталкиваются как юридические лица, так и индивидуальные предприниматели при назначении им наказания в виде административного штрафа.

Причиной возникновения данной проблемы стала фискальная ориентированность контрольно-надзорной деятельности², которая приводит к тому, что зачастую правоприменитель при назначении административного штрафа вынужден отходить от цели государственного принуждения, выражающейся в первую очередь в превентивном применении административных санкций.

Данная проблема нашла свое отражение и в Докладе Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей – 2019, в котором в качестве основных проблем в сфере контрольно-надзорной деятельности указываются рост числа и общей суммы штрафов, наложенных на предпринимателей (в 2018 году к административной ответственности было привлечено 984 тыс. юридических лиц, общий размер административных штрафов, наложенных по делам об административных правонарушениях в



Е.Ю. Огородова

*Магистрант юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного
университета им. Н.И. Лобачевского*

сфере экономики, превысил 173 млрд рублей³), а также отказ многих ведомств от внедрения принципа «предупреждение как первое наказание».

С целью решения данной проблемы и смягчения самих правил назначения административного наказания в 2014 г. в статью 4.1 КоАП РФ были внесены нормы, позволяющие в случаях, предусмотренных законом, назначать административный штраф в размере ниже низшего предела, что, тем не менее, в условиях существенной степени свободы усмотрения правоприменителей и значительных размеров штрафных санкций не позволило в полной мере решить

проблему оказания административного давления в первую очередь на субъекты малого и среднего предпринимательства.

Зачастую в связи с тяжелым материальным положением юридические лица и индивидуальные предприниматели просят заменить им административный штраф на административное приостановление деятельности⁴, однако действующий КоАП РФ и сложившаяся судебная практика не позволяют судам пойти навстречу правонарушителям.

Согласно положениям ст. 3.12 КоАП РФ административное приостановление деятельности представляет собой временное прекращение деятельности хозяйствующих субъектов, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений и осуществления отдельных видов работ, оказания услуг.

При этом в Кодексе предусмотрен широкий, но закрытый перечень обстоятельств, при которых может применяться анализируемый вид административного наказания: например, в случае угрозы жизни или здоровью людей либо возникновения эпидемии, эпизоотии, а также в случаях совершения правонарушений в таких областях, как порядок управления, общественный порядок и общественная безопасность, градостроительная деятельность, охрана собственности и ряд других.

Анализ статей Особенной части КоАП РФ показывает, что «законодатель возложил на эту меру ответственности повышенные обязательства»⁵, поскольку альтернативной санкцией для нее зачастую выступают довольно крупные административные штрафы. Так, например, в ч. 2 ст. 8.45 КоАП РФ административное приостановление деятельности выступает альтернативной санкцией по отношению к административному штрафу, размер которого для юридических лиц составляет от семисот тысяч до одного миллиона рублей, а в ч. 1 ст. 6.33 КоАП РФ – от одного до пяти миллионов рублей.

Особенностью административного приостановления деятельности является то, что оно назначается только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Из указанного положения ст. 3.12 КоАП РФ возник вопрос: можно ли считать, что административное приостановление деятельности является более строгим наказанием по сравнению с административным штрафом?

Должен ли правоприменитель оценивать совокупность обстоятельств дела при определении строгости того или иного вида наказания для конкретной ситуации либо же он должен исходить из того порядка, в котором система административных наказаний была закреплена в КоАП РФ?

Правовая позиция арбитражных судов сформировалась более десяти лет назад и сводится к тому, что установленный ст. 3.2 КоАП РФ перечень видов наказаний расположен в порядке возрастания от менее строгого вида наказания к более суровому. Данный перечень начинается с предупреждения и заканчивается административным приостановлением деятельности⁶. Стоит отметить, что указанная аргументация применяется не только при решении вопроса о возможности замены административного приостановления деятельности на административный штраф, но и при рассмотрении иных дел⁷.

При этом судами не учитывается тот факт, что в 2012 и 2013 годах указанный перечень был дополнен такими видами административных наказаний, как обязательные работы и административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. В связи с этим до сих пор остается актуальным вопрос о том, какое место в иерархии в таком случае занимают указанные виды наказаний.

Стоит отметить, что некоторые суды, полностью игнорируя изменения, внесенные в главу 3 КоАП РФ, до сих пор указывают, что перечень видов наказаний, установленный статьей 3.2 КоАП РФ, является исчерпывающим, начинается таким видом наказания, как предупреждение, и заканчивается административным приостановлением деятельности⁸.

Между тем применительно к проблеме назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности данный подход является весьма спорным, особенно если учитывать существенные размеры административных штрафов как альтернативной санкции.

В научном сообществе также не сформировалась единой позиции по данному вопросу. В частности, М.С. Студеникина полагает, что «по тому, как построена система видов административных наказаний, нельзя сделать однозначный вывод относительно оценки законодателем тяжести отдельных видов административных наказаний, а также об их соотношении между собой»⁹.

Другие же авторы, в частности Н. Морозова, полагают, что «несмотря на наличие исключений, административное приостановление деятельности является наиболее тяжким наказанием для хозяйствующего субъекта, поскольку расположено последним в перечне наказаний, закрепленном в КоАП РФ»¹⁰.

На наш взгляд, нельзя однозначно сказать, что административное приостановление деятельности является более строгим наказанием по сравнению с административным штрафом. Стоит учитывать, что данный вид наказания назначается не только крупным юридическим лицам, но и субъектам малого и среднего предпринимательства. И если в случае с крупными организациями административное приостановление деятельности действительно может повлечь для них серьезные затраты, то для иных хозяйствующих субъектов назначение наказания в виде даже минимального размера административного штрафа (включая возможность назначения административного наказания ниже низшего предела) может ухудшить их финансовое положение в большей степени, чем альтернативная санкция, предусмотренная той же статьей КоАП РФ.

В таких случаях, как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, «несоизмеримо большой штраф может превратиться из меры воздействия в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности»¹¹.

Судебная практика по данному вопросу долгое время была неоднозначной и в конечном итоге сформировалась далеко не в пользу субъектов предпринимательской деятельности.

Связано это, в первую очередь, с разъяснениями, данными в Постановлении Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»¹². Согласно п. 18.2 указанного постановления «если суд придет к выводу о необходимости привлечь лицо к административной ответственности за административное правонарушение с назначением ему наказания в виде административного приостановления деятельности, он в мотивировочной части решения должен указать мотивы, по которым считает, что менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания».

Указанное положение стало трактоваться судами таким образом, что административное приостановление деятельности является более строгим наказанием, чем административный штраф,

поэтому для его назначения должны иметь место отягчающие обстоятельства, в качестве которого не может рассматриваться, например, тяжелое материальное положение организации¹³.

Однако ранее, в начале десятых годов нынешнего столетия, существовала и противоположная судебная практика. Суды при назначении административного наказания исходили из того, что примененный к заявителю административный штраф нарушает баланс публичных и частных интересов; является чрезмерно большим; непропорционален целям административного наказания¹⁴.

На наш взгляд, такой подход является правильным, поскольку правоприменитель при назначении наказания должен соблюдать конституционно закрепленный принцип справедливости наказания, а также принципы соразмерности и индивидуализации ответственности и учитывать конкретные обстоятельства дела, такие как характер совершенного субъектом административного правонарушения, имущественное и финансовое положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

Указанной позиции придерживается и Европейский суд по правам человека. Так, в деле «Мамидакис против Греции» суд постановил, что при назначении наказания необходимо соблюдать принцип соразмерности между применяемыми средствами и преследуемой целью. «Что касается требования пропорциональности вмешательства государства в право заявителя и преследуемой цели, представляющей общий интерес, наложенный штраф был чрезмерно велик. При таких обстоятельствах ... наложение указанного штрафа причинило финансовому положению заявителя ущерб, который делал его непропорциональной мерой, хотя и преследующей законную цель»¹⁵.

В противном случае, придерживаясь формального подхода, согласно которому административное приостановление деятельности является более строгим наказанием по сравнению с административным штрафом только по той причине, что данный вид наказания указан последним в перечне, закрепленном ст. 3.2 КоАП РФ, суд, по сути, не учитывает фактические обстоятельства дела.

Такая ситуация имела место в одном из постановлений ФАС Северо-Кавказского округа. Суд кассационной инстанции отменил замену наказания в виде штрафа на административное приостановление деятельности, указав, что административное приостановление деятельности

представляет собой наиболее жесткую санкцию, носящую исключительный характер¹⁶.

По нашему мнению, нельзя однозначно сказать, что административное приостановление деятельности является более строгим наказанием по сравнению с административным штрафом. Правоприменитель должен оценивать все обстоятельства дела, включая финансовое положение хозяйствующего субъекта, и исходить из тех последствий, к которым может привести назначение того или иного административного наказания. В частности, назначение крупного административного штрафа может привести не просто к ухудшению финансово-хозяйственной ситуации предприятия, а к банкротству и прекращению деятельности. Соответственно, в таком случае административный штраф выступает более строгим видом наказания для субъекта.

В связи с этим нам кажутся довольно спорными положения Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁷ (далее – Концепция) относительно данного вида административного наказания.

Вместо анализа проблемы и поиска путей ее решения в представленной Концепции предлагается в принципе исключить административное приостановление деятельности из перечня видов административных наказаний, одновременно включив его наряду с временным запретом деятельности в перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. При этом абсолютно игнорируются, с одной стороны, разная природа таких видов административного принуждения, как административное наказание и меры обеспечения производства по делу, а с другой – схожий до степени смешения характер анализируемого нами вида административного наказания и временного запрета деятельности, который в силу ст. 27.16 КоАП РФ может применяться только в случаях, когда за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

Какого-либо обоснования необходимости столь радикальных изменений в Концепции не приводится. Проблема соотношения видов административных наказаний и возможности их взаимной замены разработчиками также игнорируется.

Мы полагаем, что подобные изменения не являются целесообразными и лишь усугубят существующие проблемы правоприменения. Решением, на наш взгляд, может стать внесение

изменений в перечень административных наказаний. В частности, необходимо решить вопрос о возможности систематизации административных наказаний путем построения в норме закона их перечня исходя из критерия строгости.

Однако, как уже было отмечено ранее, строгость административного наказания может отличаться в зависимости от конкретных обстоятельств дела, поэтому иным вариантом решения проблемы может стать закрепление в КоАП РФ или в разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ положения о том, что виды административных наказаний расположены в Кодексе исходя из их относительной строгости, которая в каждом конкретном случае должна определяться правоприменителем самостоятельно.

Цели обеспечения назначения справедливого административного наказания и его индивидуализации можно достичь и путем закрепления в КоАП РФ правил взаимной замены административных наказаний, обозначения их соотношения и критериев применения, что позволит несколько снизить степень усмотрения правоприменителей.

Так или иначе, приведенные изменения обеспечат возможность назначения административного приостановления деятельности взамен административного штрафа даже в том случае, если отягчающие административную ответственность обстоятельства отсутствуют, что позволит несколько снизить административное давление на субъектов малого и среднего предпринимательства.

Библиографический список

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
2. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.12.2019).
3. Постановление ЕСПЧ от 11 января 2007 г. Дело «Мамидакис против Греции» [Mamidakis v. Greece] (жалоба № 35533/04) (I Секция) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 24.11.2019).
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2017. – № 2.

5. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. – 2004. – № 8.

6. Определение ВАС РФ от 24.09.2012 № ВАС-8651/12 по делу № А06-5128/2011 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.12.2019).

7. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 09.12.2009 по делу № А15-1628/2009 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.12.2019).

8. Постановление ФАС Поволжского округа от 26.04.2012 по делу № А06-5130/2011 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.12.2019).

9. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21.11.2016 № Ф02-6130/2016 по делу № А69-1996/2016 [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 08.01.2020).

10. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 10.07.2008 г. по делу № А41-3716/08 [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 08.01.2020).

11. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.12.2011 по делу № А55-10201/2011 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.11.2019).

12. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.11.2019 г. по делу № А12-22238/2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 08.01.2020).

13. Решение Арбитражного суда Самарской области от 29.09.2010 по делу № А55-4576/2010 // СПС

«КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.12.2019).

14. Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 07.12.2018 г. по делу № А45-40160/2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 08.01.2020).

15. Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 28.01.2019 г. по делу № А12-45305/2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 08.01.2020).

16. Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 18.07.2019 г. по делу № А45-17374/2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 08.01.2020).

17. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / Под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М., 2011 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.12.2019).

18. Морозова Н.А. Изменение меры ответственности: уменьшить можно, усилить нельзя? / Н.А. Морозова // ЭЖ-Юрист. – 2012. – № 27. – С. 7–8.

19. Шерстобоев О.Н. Административное приостановление деятельности: к постановке проблемы / О.Н. Шерстобоев // Российская юстиция. – 2010. – № 2. – С. 58–61.

20. Витрина статистических данных Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://showdata.gks.ru/report/279967/> (дата обращения: 08.01.2020).

21. Доклад Президенту РФ Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/7.pdf> (дата обращения: 12.12.2019).

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

² Доклад Президенту РФ Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/7.pdf> (дата обращения: 12.12.2019).

³ Витрина статистических данных Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://showdata.gks.ru/report/279967/> (дата обращения: 08.01.2020).

⁴ См., например: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21.11.2016 № Ф02-6130/2016 по делу № А69-1996/2016; Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 07.12.2018 г. по делу № А45-40160/2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 08.01.2020).

⁵ Шерстобоев О.Н. Административное приостановление деятельности: к постановке проблемы // Российская юстиция. 2010. № 2. С. 58.

⁶ См., например: Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 10.07.2008 г. по делу № А41-3716/08; Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 28.01.2019 г. по делу № А12-45305/2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 08.01.2020).

⁷ См., например: Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 18.07.2019 г. по делу № А45-17374/2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 08.01.2020).

⁸ См., например: Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.11.2019 г. по делу № А12-22238/2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 08.01.2020).

⁹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / Под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М., 2011 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.12.2019).

¹⁰ Морозова Н. Изменение меры ответственности: уменьшить можно, усилить нельзя? // ЭЖ-Юрист. 2012. № 27. С. 7.

¹¹ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 №1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 2.

¹² Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

¹³ См., например: Определение ВАС РФ от 24.09.2012 № ВАС-8651/12 по делу № А06-5128/2011 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.12.2019).

¹⁴ См., например: Решение Арбитражного суда Самарской области от 29.09.2010 по делу № А55-4576/2010; Постановление ФАС Поволжского округа от 26.04.2012 по делу № А06-5130/2011; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.12.2011 по делу № А55-10201/2011 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.11.2019).

¹⁵ Постановление Европейского Суда по правам человека от 11 января 2007 г. Дело «Мамидакис против Греции» [Mamidakis v. Greece] (жалоба № 35533/04) (I Секция) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 24.11.2019).

¹⁶ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 09.12.2009 по делу № А15-1628/2009 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.12.2019).

¹⁷ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.12.2019).

ON THE RELATIONSHIP BETWEEN THE ADMINISTRATIVE SUSPENSION OF ACTIVITIES AND THE ADMINISTRATIVE FINE

E.Yu. Ogorodova

Masters program student of the Law Faculty at the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

This paper discusses the relationship between the administrative suspension of activities and the administrative fine based on the criterion of severity. The research aims to reveal possible substitution of one administrative penalty for another in the absence of aggravating circumstances. Following an analysis of arbitration courts' practices and national Constitutional court and European Court of Human Rights positions, a number of enforcement issues are highlighted and some ways to solve these problems are proposed.

Keywords: administrative pressure, administrative punishment, administrative suspension of activities, administrative fine.