

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИНСТИТУТ ДИСТАНЦИОННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ
Заведующий кафедрой
административного
и финансового права
канд. юрид. наук
С.В. Горovenko
10.03 2017 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Административно-правовое регулирование в области предпринимательской
деятельности в РФ

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Административное, финансовое право»

Выполнила работу
Студентка 3 курса
заочной формы обучения

Вопилова
Ярославна-Екатерина
Владимировна

Руководитель работы
канд. юрид. наук

Горovenko
Сергей
Викторович

Доцент кафедры государственно-
правовых дисциплин Филиала НОУ
ВПО «Московского института
государственного управления и права»
в Тюменской области, к.ю.н.

Агафонов
Василий
Валерьевич

г. Тюмень, 2017

Содержание

Введение.....	4
Глава 1. Теоретико-правовые основы административно-правового регулирования предпринимательской деятельности	
1.1. Предмет, методы и типы правового регулирования предпринимательской деятельности.....	11
1.2. Элементы механизма правового регулирования предпринимательской деятельности РФ.....	20
1.3. Понятие эффективности и критерии административно правового регулирования предпринимательской деятельности: понятие и критерии....	27
Глава 2. Актуальные проблемы реализации административно-правовых механизмов регулирования предпринимательской деятельности	
2.1. Контрольно-надзорная деятельность органов публичной власти.....	35
2.2. Основные проблемы в практике деятельности органов административно-правового регулирования по привлечению субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности.....	49
2.3. Процессуальные проблемы и противоречия в практике привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности.....	63
Заключение	91
Список использованной литературы.....	97

Введение

В последнее время, с каждым годом всё больше увеличивается роль предпринимательской деятельности в жизни граждан Российской Федерации. Предпринимательская деятельность все глубже проникает в жизнь каждого гражданина РФ. В связи с этим все актуальней становится потребность в административно-правовом регулировании предпринимательской деятельности.

Одной из целей данной диссертации, разобраться в том на какую глубину проникает административно-правовое регулирование в предпринимательскую деятельность и насколько оправданно глубина того или иного вида регулирования.

Что же такое административное регулирование – это действия администрации государства или региона, направленные на сбалансированность интересов субъектов хозяйствования с помощью нормативных актов, указаний, распоряжений. Администрация в свою очередь – это орган государственной власти на конкретной территории. Она призвана воплощать в жизнь законы, постановления и распоряжение, которое сыграют организационную роль и определяют отношения между членами общества. В условиях нынешней динамики, административный аппарат государственного управления должен оперативно принимать решение, прогнозировать будущее.¹

Содержание административного регулирования заключается в следующем:

- 1) в принятии новых административно правовых норм в соответствии
- 2) с потребностями общества и государства;
- 3) упорядочении и закреплении на основе современных норм права наиболее целесообразных общественных отношений в сфере

¹ Диссертация Глухова М.В. 316л. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» <http://science.vsu.ru>

государственного управления (приватизация государственного и муниципального имущества, регистрация прав на имущество и т. д.);

- 4) охране урегулированных правом управленческих отношений (в том числе через установление ответственности за их нарушение);
- 5) развитию новых общественных отношений, соответствующих требованиям объективных законов развития нашего общества (предпринимательство, лицензирование и т. д.);
- 6) вытеснении из сферы управления общественных отношений, не отвечающих современным условиям (административно-командных, устаревших налоговых отношений).

Система административно-правовых средств, которые воздействуют на общественные отношения, организуя их в соответствии с задачами государства и общества, именуется механизмом административно правового регулирования, в структуру которого могут входить следующие элементы:

- 1) нормы административного права, закрепленные в федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, законах субъектов Российской Федерации и в других нормативных правовых актах;
- 2) акты толкования норм административного права (инструкции, правила, нормативы), издаваемые уполномоченными на то органами государства;
- 3) акты применения норм административного права (поощрительные или в отношении правонарушителей);
- 4) административно-правовые отношения.

Важными средствами механизма административного регулирования являются нормативные и индивидуальные правовые акты, которые принимаются на федеральном и региональном уровнях². Первый уровень

²Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ

составляют общие правила поведения людей, а второй уровень образуют ³индивидуальные акты, определяющие на основе административно-правовой нормы права и обязанности конкретных участников правоотношения.⁴

Административное воздействие на предпринимательскую деятельность так же может выражаться в следующем:

- 1) определение стратегических целей развития экономики, их выражение в индикативных и других планах;
- 2) нормативных требованиях к качеству; и сертификации технологии и продукции
- 3) целевых программах;
- 4) государственных заказах и контрактах на поставки определённых видов продукции;

В административно-правовом отношении как элементе государственного регулирования индивидуализируются положения той или иной нормы административного права. Определяется порядок реализации обязанностей и прав участников отношения.

Власть, используя административное регулирование предпринимательской деятельности решает важные экономические проблемы.

Речь идет о выполнении перспективных задач развития страны, отдельных его регионов, в том числе формирования целесообразных производственных комплексов по охране и рационального использования природных ресурсов, организацию рационального использования трудовых ресурсов и т.п. Ведь административное регулирование – это управления объектом на стадии его движения к заданному результату; деятельность правительства относительно выполнения законов и

ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»
316л.<http://science.vsu.ru>

³Конституция РФ в ред. от 30.12.2008 // РГ.-21 января 2009 г.

⁴Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ (в ред. от 30.09.2013 №262-ФЗ)

// СЗ РФ.-2002.-№1 (ч.1).-Ст.1

формирования общественной атмосферы, которые бы оказывало содействие эффективному функционированию рыночной экономики, а также созданию условий конкуренции, перераспределения валового национального продукта и национального богатства; корректирование распределения ресурсов с целью усовершенствования общественного производства; стабилизация экономики через широкий контроль за финансовой, кредитно-денежной⁵ деятельностью физических и юридических лиц; анализ экономической конъюнктуры; стимулирование производственной активности и т.д.

Взаимодействие административной власти и предпринимательских структур, в последнее время, в связи с прогрессирующим ростом предпринимательской деятельности приобретает все более важное значение. Как показывает практика, что экономическое благосостояние страны зависит от формы правления и стабильности законодательной системы. Если руководство государства полноценно и эффективно работает и обеспечивает нормальное функционирование законов, то страна будет процветать и развиваться независимо от ее географического положения и культурной ориентации. Так что экономические победы и поражения абсолютно всех стран определяются не абстрактными экономическими условиями, а конкретной политической и правовой стратегией их руководства в отношении к индивидуальному предпринимательству⁶.

Путем снижения административных барьеров, обеспечения качества товаров, работ и услуг, создания целевых программ и др. воздействия административное регулирование обеспечивает нормальное функционирование предпринимательской деятельности, а она в свою очередь обеспечит благосостояние и развитие страны.

⁵ Конституция РФ в ред. от 30.12.2008 // Р.-21 января 2009 г.

⁶ Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в связи с регулированием предпринимательской деятельности на уровне государства.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие осуществление предпринимательской деятельности в стране.

Целью исследования является изучение проблемных вопросов, связанных с государственным регулированием предпринимательской деятельности на государственном уровне.

Достижение поставленной цели предполагает постановку и разрешение **следующих задач:**

- 1) изучить становление административно-правового регулирования предпринимательской деятельности в РФ;
- 2) определить механизм административно-правового регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации;
- 3) рассмотреть административные правонарушения в области предпринимательской деятельности;
- 4) выявить контрольно-надзорную деятельность органов публичной власти;
- 5) определить элементы механизма правового регулирования предпринимательской деятельности;
- 6) предложить предмет, методы и типы правового регулирования предпринимательской деятельности;
- 7) определить понятие эффективности и критерии административно правового регулирования предпринимательской деятельности: понятие и критерии;
- 8) выявить основные проблемы в практике деятельности органов административно-правового регулирования по привлечению субъектов предпринимательской деятельности к административной

ответственности⁷;

- 9) определить процессуальные проблемы и противоречия в практике привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности.

Методологическую основу исследования составляет совокупность приемов и методов научного познания. Во-первых, это диалектический общенаучный метод познания, позволяющий исследовать проблемы в единстве их содержания и формы, осуществлять системный анализ норм права в избранной области. Кроме того, использовались также отдельные научные методы познания: формально-юридический, формально-логический, социологический, историко-правовой, системно-функциональный, сравнительно-правовой, статистический.

В целом в диссертационном исследовании используются все указанные методы в совокупности, приоритеты того или иного метода расставляются в зависимости от целей, поставленных в ходе исследования.

Теоретическую базу исследования составили работы видных отечественных специалистов в области административного права, которыми в той или иной мере затрагиваются вопросы привлечения к административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности, а научная и учебная литература по общей теории государства и права, отраслевым юридическим наукам (в частности, административному, гражданскому, налоговому праву), научные статьи практикующих судей и должностных лиц органов административной юрисдикции, привлекающих организации к административной ответственности.

Нормативно-правовой базой исследования являются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, подзаконные акты (указы Президента РФ, постановления

⁷Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

Правительства РФ, ведомственные нормативные правовые акты), регулирующие вопросы привлечения к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Научная новизна исследования заключается в комплексном изучении вопросов административной ответственности в области предпринимательской деятельности с учетом последних изменений действующего законодательства, а также проектов нормативных правовых⁸ актов, порядка привлечения организаций к административной ответственности судами и органами административной юрисдикции, выработке конкретных рекомендаций по улучшению действующего законодательства.

Теоретическая значимость исследования определяется внесением предложений и формулированием выводов, которые, возможно, могут быть использованы в учебном процессе, разработке программ учебных дисциплин и проведении занятий по курсам «Административное право», «Административный процесс», «Административная юстиция», «Административная ответственность», а также в ходе подготовки учебников, учебно-методических пособий, практикумов и других учебных материалов.

Практическое значение результатов исследования. Результаты настоящего исследования могут быть использованы для совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере административной ответственности субъектов предпринимательства - юридических лиц и индивидуальных предпринимателей¹⁰.

⁸ Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 1/14 316л.<http://science.vsu.ru>

¹⁰ Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 13/14 316л.<http://science.vsu.ru>

Глава 1. Теоретико-правовые основы административно-правового регулирования предпринимательской деятельности

1.1. Предмет, методы и типы правового регулирования предпринимательской деятельности

Предпринимательство - одна из форм деятельности человека, признание которой произошло и в российском законодательстве¹¹. В числе основных прав и свобод человека и гражданина в Конституции Российской Федерации закреплено право каждого «на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности». Отсюда вытекает, что предпринимательская деятельность представляет собой составную часть более широкого понятия - экономической деятельности.

В Конституции Российской Федерации также закреплено, что государство гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности.

Если объектом правового регулирования в целом выступают общественные отношения, то, по сути, сфера экономической деятельности выступает в качестве объекта правового регулирования предпринимательского права, особый механизм действия которого мы рассматриваем.

Экономическая деятельность - один из видов активности человека, форма участия индивида в общественном производстве и способ получения средств для обеспечения жизнедеятельности¹² его самого и членов его семьи. Экономическая деятельность подразумевает процесс воспроизводства

¹¹ Бандорин, А.Е. «Механизм правового регулирования предпринимательской деятельности в России : вопросы теории и практики» диссертация. 220 л. <http://dlib.rsl.ru>

¹² Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 11-14 316л.<http://science.vsu.ru>

материальных и духовных богатств, включающий производство, распределение, обмен и потребление. В современном мире одинаково важное значение имеют все стадии воспроизводственного цикла, и в рыночной экономике значительно возрастает роль обмена.

Очень важно отметить, что экономические отношения относятся к группе частично регулируемых правом. Эта особенность влияет и на применяемые методы правового регулирования предпринимательской деятельности и на устанавливаемые режимы правового регулирования в данной сфере.

Предмет правового регулирования - это отношения, непосредственно подпадающие под регламентацию юридических норм. Понятия «предмет правового регулирования» и «объект правового регулирования» соотносятся как часть и целое.

Определение сферы общественных отношений, на которые распространяет действие механизм правового регулирования предпринимательской деятельности, является немаловажным для юридической науки. По данной проблеме разворачиваются споры об отнесении предпринимательского права к самостоятельной отрасли права или интегрированному межотраслевому институту права, необходимости выделения самостоятельных методов регулирования предпринимательской деятельности, наличии специфических типов и режимов правового регулирования предпринимательской деятельности, наличии своеобразного механизма правового регулирования предпринимательской деятельности.

Предпринимательская деятельность - это вид экономической деятельности¹³. «Предпринимательство - одно из направлений хозяйственной деятельности, одна из черт которой - получение прибыли. Однако, десятки тысяч субъектов хозяйственной деятельности создаются и функционируют не

¹³ Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

ради извлечения прибыли, а в целях решения социальных задач. С другой стороны, промышленные, строительные, транспортные и другие предприятия создаются и осуществляют хозяйственную деятельность не только в целях получения прибыли. Разработанное с хозяйственно-правовых позиций понятие хозяйственной деятельности, включающее предпринимательство, но не сводящееся к нему, стало составной частью действующего законодательства».¹⁴

Особенности предпринимательской деятельности заключаются в том, что она связана с предпринимательским риском, новыми подходами к управлению, новаторством, использованием научных достижений, динамической неопределенностью, направленностью на систематическое извлечение прибыли, осуществляется особым субъектом - предпринимателем.

Под методом правового регулирования, применяемым в той или иной сфере правового регулирования, понимается набор способов, приемов и средств регулирования отношений между субъектами, складывающихся вследствие особых свойств предмета правового воздействия.

В общетеоретическом плане метод правового регулирования общественных отношений определяется с учетом следующих компонентов:

- 1) установление границ регулируемых отношений;
- 2) наделение участников общественных отношений правоспособностью и дееспособностью, позволяющих им вступать в разнообразные правоотношения;
- 3) порядок установления прав и юридических обязанностей;
- 4) степень определенности предоставленных прав и автономности действий их субъектов;
- 5) подбор юридических фактов, влекущих правоотношения;

¹⁴ Организация предпринимательской деятельности: Учебное пособие под ред. О.В. Шеменевой, Т.В. Харитоновой
Дашков и К • 2014 год • 294 стр.

- б) характер правового положения сторон в правоотношениях, в которых реализуются нормы, а также распределение прав и обязанностей между субъектами;
- 7) пути и средства обеспечения субъективных прав;
- 8) определение мер ответственности (принуждения) на случай нарушения.

В целом правовой метод представляет собой известный набор юридического инструментария, посредством которого государственная власть оказывает необходимое воздействие на волевые общественные отношения в целях придания им желательного развития.

Указанная специфика отличает данный вид социального упорядочения от других форм нормативной регуляции общественной жизни. Значение описанного правового механизма состоит в том, что он во многом определяет эффективность и результативность действия права.

Как правило, каждая отрасль предполагает лишь специфичные юридические средства воздействия на определенный вид общественных отношений. Однако в ряде случаев отрасли права регулируют не только типичные для них общественные отношения, но и отношения, так или иначе связанные с ними. Тогда и метод правового регулирования включает юридические средства, характерные не только для данной отрасли, но и для других отраслей права. Кроме того, в сложных отраслях (межотраслевых институтах), к которым, вне всякого сомнения, относится предпринимательское право, обычно используется не один, а сочетание нескольких методов правового регулирования.

Обычно при этом считается, что такой набор присущ общественным отношениям, обладающим общим характером, видовой (родовой) общностью¹⁵. В гражданском праве принято подчеркивать юридическое

¹⁵ Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

равенство взаимодействующих субъектов, в административном - наличие отношений власти и подчинения в процессе реализации управленческих отношений.

Для предпринимательских отношений метод регулирования характеризуется сложным сочетанием **способов воздействия на поведение субъектов**. Это дало основания утверждать, что в предпринимательском праве существует не один, а несколько методов правового регулирования.

Исходя из специфики предмета предпринимательского права¹⁶ законодательство в некоторых случаях предусматривает установление прав и обязанностей в силу заключенного договора, в других случаях - в связи с актом применения права (предписание антимонопольного органа), в третьем случае права и обязанности прямо вытекают из закона (обязательная государственная регистрация).

Нормы предпринимательского права могут предоставлять возможность более или менее самостоятельно решать вопрос об объеме прав и обязанностей (диспозитивные нормы), могут носить рекомендательный характер, а могут исчерпывающе определить объем субъективного права или обязанность (императивные нормы). Субъекты предпринимательских правоотношений могут находиться в равноправном или подвластном положении (горизонтальные отношения между предпринимателями и вертикальные отношения между предпринимателями и государством). Защита прав и применение санкций при невыполнении обязанностей могут осуществляться разными средствами - гражданско-правовыми, административными, уголовными и в различном порядке.

Вследствие перехода к преимущественно экономическим методам регулирования предпринимательских отношений властные предписания в ряде случаев трансформируются в диспозитивные либо рекомендательные или

¹⁶ Бандорин, А.Е. «Механизм правового регулирования предпринимательской деятельности в России : вопросы теории и практики» диссертация. 220 л. <http://dlib.rsl.ru>

реализуются на основе договора. В то же время даже наличие властного веления допускает оспаривание¹⁷ некомпетентного предписания.

В условиях рынка поведение участников правоотношений регулируется главным образом путем предоставления субъектам права самостоятельно определять взаимоотношения с другими участниками экономического оборота, осуществлять хозяйственную деятельность.

Усиление самостоятельности всех субъектов повысило объем применения таких способов регулирования. Вмешательство в хозяйственную или иную деятельность предпринимателей, занимавшее в прежних условиях хозяйствования ведущее место в работе вышестоящих органов, ныне не допускается. Исключение составляет только контроль, предусмотренный законодательством для защиты публичных интересов общества.

Указанные изменения в регулировании отношений участников хозяйственных отношений истолковываются в некоторых случаях как усиление гражданско-правового метода регулирования.

Однако следует иметь в виду, что способы регулирования, применяемые в сфере экономики, взаимосвязаны и составляют нерасторжимое единство. Усиление одной стороны регулирования за счет другой, проводимое при¹⁸ перестройке хозяйственного механизма, не разрушает этого единства. Широкое дозволение самостоятельности действий субъектов хозяйствования взамен мелочной их регламентации и применение диспозитивных начал в выборе поведения не устраняет властных импульсов государства там, где публичный интерес предполагает необходимость властного воздействия. Права и свободы участников оборота сопряжены поэтому с необходимостью выдерживать в установленных случаях пределы (например, при установлении

¹⁷Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

¹⁸Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

минимальной зарплаты работников и др.), получать лицензии (разрешения) для определенных видов деятельности (банковской, страховой, биржевой и иной), не допускать монополистической деятельности.

Мы видим, что в сфере предпринимательской деятельности используется не один, а **несколько традиционных методов правового регулирования.**¹⁹ Можно выделить:

- 1) метод обязательных предписаний, при котором с помощью императивных норм устанавливаются требования к процессу осуществления предпринимательской деятельности, права и обязанности ее участников;
- 2) метод автономных решений, при котором с помощью диспозитивных норм регулируются отношения равноправных хозяйствующих субъектов;
- 3) метод рекомендаций, при котором одна сторона правоотношения предлагает другой стороне определенную модель поведения, которая может быть принята либо отвергнута.

Предмет и метод правового регулирования являются квалифицирующими признаками деления системы права на отрасли. Именно по предмету и методу отрасли отграничиваются одна от другой, и именно наличие самостоятельного предмета и специфического метода дает возможность говорить об отдельной отрасли. Следует отметить, что вопрос о предпринимательском праве как самостоятельной отрасли права является весьма дискуссионным. Впрочем, спор о разграничении отраслей права становится уже традиционным для российского правоведения и носит скорее теоретический, нежели прикладной характер.

¹⁹ Бандорин, А.Е. «Механизм правового регулирования предпринимательской деятельности в России : вопросы теории и практики» диссертация. 220 л. <http://dlib.rsl.ru>

Тип правового регулирования это специфический порядок юридического воздействия, характеризующийся особым сочетанием всех используемых в правовом регулировании средств и методов.

«Тип правового регулирования» - более емкая по содержанию категория, нежели «метод правового регулирования», т.к. охватывает всю систему методов, а также средства, используемые в процессе правового регулирования, учитывает специфику их взаимосочетания и направленности при достижении конкретных целей, и, таким образом, показывает наиболее общие моменты в характере специально-юридического действия права.

В литературе выделяют два типа правового регулирования: **общедозволительный и разрешительный.**²⁰

Общедозволительный тип правового регулирования основан на формуле: дозволено все, кроме прямо запрещенного законом. Если правовое регулирование социальных отношений осуществляется по такому типу, то это значит, что в законодательстве устанавливается строгий, перечень четко сформулированных запретов. Объем дозволений²¹ (того, что разрешается субъектам) при этом не ограничен и они четко не определены. Следовательно, субъектам предоставляется возможность делать все, что прямо не запрещено законом. Например, законодательство разрешает гражданам выбирать любой способ повышения своего благосостояния, занятия предпринимательской деятельностью, извлечения прибыли, при этом четко указывая те способы, которые запрещены.

Общедозволительный тип правового регулирования связан с закреплением в праве гражданских свобод, с правом на выбор средств достижения цели, он способствует проявлению самостоятельности граждан, их правомерной активности.

²⁰ Курбатов А.Я. "Защита прав и законных интересов в условиях "модернизации" правовой системы России" ("Юстициформ", 2013)

²¹ Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

Весьма продуктивной с позиций типа правового регулирования предпринимательских отношений является реализация сочетания общедозволительных порядков. При этом, как **справедливо подчеркивается** в юридической литературе, существенное значение приобретают «внешние границы поведения - **то, что «нельзя», запрещено»**. Общие дозволения, провозглашенные в качестве типа правового регулирования, должны опираться на эти внешние границы.

Несколько сложнее этот вопрос решается применительно к собственно экономическому поведению, к хозяйствующим субъектам²². Обратимся к конкретному примеру. Статья 544 ГК РФ установила, что оплате подлежит фактически принятое абонентом количество энергии, если **иное** не предусмотрено законом, иными правовыми актами или соглашением сторон. Возникает вопрос о пределах этого «**иного**». Представляется, что в этом случае, как и во многих аналогичных, пределы «иного», устанавливаемого в условиях **дозволительного** регулирования, должны диктоваться сущностью складывающихся правоотношений, общими принципами правового регулирования. И, возвращаясь к приведенному примеру, если договор энергоснабжения отнесен к виду договоров купли-продажи, то оплата должна производиться за товар, а не возможность его получения (как, скажем, могло бы быть, если в ведомственном нормативном акте или договоре предусмотреть оплату не реально полученной энергии, а фиксированное количество энергии, даже в случае его неупотребления, независимо от реального исполнения).

Разрешительный тип правового регулирования осуществляется по схеме: **запрещено все, кроме прямо разрешенного**. В рамках данного типа субъект правоотношения может совершать лишь те действия, которые прямо разрешены законом. Все иное поведение предполагается противоправным, причем круг юридических запретов четко не ограничен.

²² Бандорин, А.Е. «Механизм правового регулирования предпринимательской деятельности в России : вопросы теории и практики»» диссертация. 220 л. <http://dlib.rsl.ru>

В предпринимательском праве используются и данный тип правового регулирования. Для государственных органов, он состоит в том, что их полномочия, равно как и формы реализации, прямо предусмотрены законом, поскольку к этой сфере применяется разрешительный тип регулирования. Следовательно, все иное для органов исполнительной власти запрещено.

В правовой системе нет отраслей, построенных только на каком-то одном типе правового регулирования. И общедозволительный и разрешительный порядок правового регулирования социальных отношений переплетены друг с другом.

Хотелось бы подчеркнуть, что повышенное внимание все же должно быть уделено, разрешительному типу правового регулирования, ибо он (наряду и в сочетании с правами человека) выражает основные процессы, связанные со становлением системы субъективных прав, от кривающих гарантированный простор для собственной активной деятельности людей, их творчества, инициативы, дерзаний, предприимчивого дела.

Представляется, что специфика правового регулирования предпринимательской деятельности, а также предпринимательского законодательства находит выражение в сочетании, взаимодействии общедозволительного и разрешительного типа, частноправовых и публично-правовых средств. В этом и заключаются особенности предпринимательского права.

1.2 Элементы механизма правового регулирования предпринимательской деятельности РФ

Особенность понятия механизма правового регулирования связана с тем²³, что оно является системным по своему содержанию, ибо охватывает множество различных по своей природе самостоятельных юридических феноменов, интегрирует разнородные правовые явления в диалектическое единство, в целостное образование.

²³ Бандорин, А.Е. «Механизм правового регулирования предпринимательской деятельности в России : вопросы теории и практики» диссертация. 220 л. <http://dlib.rsl.ru>

Нормы, принципы права, субъективные права и юридические обязанности, запреты, дозволения, санкции, льготы и поощрения, юридические факты и правоотношения, формы практической реализации права, юридические документы, правовые институты, процедуры, режимы и множество других регулятивных «частиц» права предстают перед исследователем в виде единой системы последовательно организованных юридических средств, при помощи которых обеспечивается целенаправленное и результативное воздействие на общественные отношения.

Механизм правового регулирования представляет собой динамическое явление, в связи с чем, в юридической науке наиболее распространена точка зрения, согласно которой критерием выделения основных элементов данного механизма служит структура самого процесса правового регулирования. Данное утверждение справедливо и при рассмотрении механизма правового регулирования предпринимательской деятельности. Таким образом, выделяются элементы в зависимости от той стадии, на которой они вступают в «работу», каждая стадия сочетается с определенной совокупностью правовых средств. Подобный подход позволяет охватить²⁴ различные юридические средства и представить их в виде единой функционирующей системы, показать ее внутреннюю логику, отразить роль и функциональное назначение каждого элемента в общей структуре механизма правового регулирования предпринимательской деятельности.

Следует назвать следующие элементы структуры механизма правового регулирования предпринимательской деятельности:

- 1) нормативные установления в сфере предпринимательской деятельности;
- 2) юридические факты, порождающие предпринимательские отношения;

²⁴Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

- 3) сами предпринимательские отношения;
- 4) правореализационная предпринимательская практика;

Правовое регулирование представляет собой длящийся во времени процесс, проходящий ряд стадий, этапов, на каждом из которых реализуются особые цели и действуют различные юридические инструменты, призванные служить достижению конкретных правовых результатов.²⁵

Первая стадия (элемент) механизма правового регулирования предпринимательской деятельности заключается в нормативно-правовой регламентации предпринимательских отношений. Ее сущность заключается в обобщении множества широко распространенных, видовых жизненных ситуаций и отношений в едином, обязательном для всеобщего выполнения правиле поведения.

Предпринимательское право - это система правовых норм и институтов, регулирующих на основе сочетания публичных и частных интересов общественные отношения, возникающие в процессе осуществления предпринимательской деятельности, в том числе отношения по государственному регулированию экономики в целях обеспечения интересов государства и общества. Иными словами, нормы предпринимательского права нужны в том случае, когда какой-либо субъект действует как профессионал, производящий товары, работы, услуги, в том числе финансовые, для продажи или обмена. Необходимость в хозяйственных нормах возникает в силу того, что профессиональная экономическая деятельность затрагивает интересы неопределенного круга лиц, нуждающихся в дополнительной (по сравнению с частно правовой) защите.²⁶

Вторая стадия (элемент) заключается в наступлении юридически значимых фактов для предпринимательских отношений. Суть заключается в том, что норма, обязательная для всех становится правилом для

²⁵Бандорин, А.Е. «Механизм правового регулирования предпринимательской деятельности в России : вопросы теории и практики» диссертация. 220 л. <http://dlib.rsl.ru>

²⁶Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.r>

хозяйствующего субъекта, поставленного в конкретные условия. Для подобного перехода важно определить время, место, круг субъектов правоотношения, обстановку, цели, мотивы, др.

На **третьей стадии (составном элементе)** на основе нормы права и при наступлении соответствующих юридических фактов складываются реальные правовые связи между субъектами, устанавливаются правоотношения. В данном случае они выступают юридическим средством.²⁷

Правовое отношение - это реально существующая связь между конкретными, четко определенными субъектами. В данном случае его фактическое материальное содержание составляют предпринимательские отношения основанные на экономических интересах, участвующих в них субъектов.

В процессе подготовки к предпринимательской деятельности, в ходе ее практического осуществления, реализации ее результатов предприниматель вступает в разнообразные правоотношения, которые должны быть обозначены как предпринимательские, или хозяйственные.

Под предпринимательскими правоотношениями понимаются урегулированные нормами предпринимательского права отношения, возникающие в процессе осуществления предпринимательской деятельности, тесно с ней связанной деятельности некоммерческого характера, внутрихозяйственные отношения, а также отношения по государственному регулированию предпринимательской деятельности.

Объектом предпринимательского правоотношения является собственная деятельность предприятия и предпринимателя. Субъекты хозяйствования ведут ее в соответствии с законом, и все иные лица не должны препятствовать в ее осуществлении.

Объектами предпринимательских правоотношений могут быть:

²⁷Бандорин, А.Е. «Механизм правового регулирования предпринимательской деятельности в России : вопросы теории и практики» диссертация. 220 л. <http://dlib.rsl.ru>

- 1) вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество;
- 2) действия обязанных субъектов;
- 3) собственная деятельность субъекта права;
- 4) неимущественные блага, используемые при ведении хозяйственной деятельности (фирменное наименование, товарный знак, коммерческая тайна и др.).

Содержание хозяйственного правоотношения составляют права и обязанности его участников, являющиеся мерой возможного или должного поведения²⁸. Для уяснения конструкции правоотношения в теории права обычно прибегают к делению прав на абсолютные и относительные.

В абсолютном правоотношении субъекту права противостоит неопределенное количество обязанных лиц с пассивной обязанностью не препятствовать управомоченному лицу в осуществлении права. Таково право организации на принадлежащее ей имущество, исключительные права и др.

Относительными являются права с корреспондирующей им обязанностью у других субъектов. Такие правоотношения²⁹ возникают, например, в силу заключенных предпринимательских договоров.

В предпринимательском правоотношении участвуют субъекты, ведущие предпринимательскую деятельность, а также государство и муниципальные образования.

Предпринимательские правоотношения можно разбить на четыре группы в связи со сложным внутренним содержанием и структурой предпринимательской деятельности, а также ее стадийностью.

Первая группа таких отношений - это отношения, связанные с организацией предпринимательской деятельности. Они основываются на конституционном праве граждан на занятие предпринимательской

²⁸Бандорин, А.Е. «Механизм правового регулирования предпринимательской деятельности в России : вопросы теории и практики» диссертация. 220 л. <http://dlib.rsl.ru>

²⁹Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

деятельностью (ст. 34 Конституции РФ). К ним относят отношения по государственной регистрации юридических лиц, отношения, связанные с лицензированием отдельных видов предпринимательской деятельности, комплекс организационно-имущественных отношений, связанных с созданием юридических лиц - субъектов предпринимательства, и др. Здесь в основном используются публично-правовые методы регулирования.

Во вторую группу входят отношения, связанные с самой предпринимательской деятельностью³⁰, т. е. непосредственно та деятельность, где достигается одна из главных целей предпринимательства - получение прибыли. Речь идет о пользовании имуществом, продаже товаров, выполнении работ, оказании услуг. Здесь доминирующее положение занимает частноправовое, гражданско-правовое регулирование предпринимательских отношений. Хотя и здесь можно наблюдать ряд случаев государственного (публично-правового) воздействия на частноправовые отношения, например государственное регулирование цен на продукцию и услуги естественных монополий и др. Влияние административных актов ощутимо сказывается при конструировании обязательств по поставке товаров для государственных нужд и публичных договоров.

Третья группа отношений - отношения по государственному регулированию предпринимательства. Гражданским правом регулируется только часть, хотя и существенная, отношений, возникающих в связи с предпринимательской деятельностью. Не менее значительная их часть регулируется публично-правовыми методами. Третья группа отношений, также составляющая предмет предпринимательского права, тесно связана с первой и второй. Но если в первой группе, условно говоря, инициативной стороной организации предпринимательской деятельности являются главным образом субъекты предпринимательства, то в этой группе отношений

³⁰ Бандорин, А.Е. «Механизм правового регулирования предпринимательской деятельности в России : вопросы теории и практики» диссертация. 220 л. <http://dlib.rsl.ru>

государство от имени общества устанавливает правила предпринимательства и последствия их нарушения, защищая публичные (социальные, финансовые, бюджетные, экологические, энергетические и др.) и частные интересы.

Четвертая группа предпринимательских отношений - это внутрихозяйственные, внутрикорпоративные отношения, возникающие в процессе предпринимательской деятельности крупных и сложных предпринимательских структур. Взаимоотношения между относительно обособленными структурными подразделениями регулируются локальными нормативными актами, составляющими значительную часть предпринимательского законодательства. Сюда же относятся неимущественные отношения участников хозяйственных товариществ и обществ, связанные с участием в управлении, получением информации о деятельности корпораций.

Таким образом, механизм правового регулирования предпринимательской деятельности проходит ряд стадий, позволяющих выделить следующие его элементы: нормативные установления в сфере предпринимательской деятельности; юридические факты, порождающие предпринимательские отношения; сами предпринимательские отношения; правореализационная предпринимательская практика.

Рассмотренные выше основные элементы механизма правового регулирования предпринимательской деятельности являются его наиболее важными и крупными звеньями. Между тем очевидно, что каждый такой узловой элемент, в свою очередь, сам является системой, объединяющей едиными задачами разнообразные юридические средства. Таким образом, в структуре механизма, помимо **макроуровня** - уровня четырех базовых регулятивных звеньев, обнаруживается и более глубокий **микроуровень** - уровень первичного, базового правового инструментария. Наиболее полно данный срез правовых инструментов представлен на уровне правовых норм.

1.3. Понятие эффективности и критерии административно правового регулирования предпринимательской деятельности: понятие и критерии

Для выбранной в России экономической модели отправной точкой для роста будет являться развитие предпринимательской деятельности.

Наиболее очевидными положительными результатами такого развития можно назвать - усиление внутренней конкуренции и естественное ослабление позиций монополистов, замещение импортных товаров отечественными, совершенствование производственных технологий и др.

Однако следует отметить, что ожидаемого крупного успеха в решении вопроса о развитии предпринимательства в России пока достичь не удалось.

Если проанализировать факторы, обуславливающие нормальное осуществление предпринимательской деятельности, то в наиболее общем виде их можно разделить на две группы: правовые (прежде всего, сформированный государством механизм правового регулирования предпринимательской деятельности) и внеправовые (экономические, демографические, природно-климатические, психологические и др.) факторы.

Исходя из этого для юридического исследования в данном контексте наиболее актуальной будет являться проблема эффективности механизма³¹ правового регулирования предпринимательской деятельности: формулировка понятия эффективности механизма правового регулирования; определение ее критериев; выявление путей повышения.

Что же означает сам термин «эффективность»? «Эффективный (- ая, - ое)», и существительное «эффективность» это слова производные от слова «эффект».

Представляется, что на вопрос следует ответить утвердительно и указать на ряд обстоятельств, которые определяют необходимость

³¹Бандорин, А.Е. «Механизм правового регулирования предпринимательской деятельности в России : вопросы теории и практики» диссертация. 220 л. <http://dlib.rsl.ru>

дифференцированного подхода к определению эффективности механизма правового регулирования в различных сферах общественных отношений.

- 1) Использование в соответствующих сферах общественных отношений различных типов правового регулирования: общедозволительного и разрешительного. Так например, в сфере обеспечения защиты личности, общества и государства от преступных посягательств (уголовно-правовой) используется разрешительный тип правового регулирования. Например, запрещены все перечисленные в Уголовном кодексе РФ деяния, за исключением случаев, если они совершаются в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости. В сфере регулирования предпринимательской деятельности напротив преобладает общедозволительный тип правового регулирования.
- 2) Наличие в первом элементе механизма правового регулирования - правовой норме - некоторых особенностей, обусловленных использованием в рамках определенной сферы общественных отношений того или иного типа правового регулирования. Спецификой нормы права при разрешительном типе правового регулирования, на наш взгляд, является более высокая степень ее четкости (ясности) и относительная простота.

Соответственно и правовые акты, аккумулирующие в себе эти нормы, получаются более лаконичными, чем те которые регулируют общественные отношения способом дозволения. Можно сравнить по объему хотя бы Уголовный кодекс Российской Федерации и Гражданский кодекс Российской Федерации: даже первые 2 части ГК РФ превосходят по числу статей Уголовный кодекс РФ практически в 3 раза. И это при том, что Уголовный кодекс РФ является исключительным правовым актом, регулирующим соответствующую сферу общественных отношений, а Гражданский кодекс РФ, например в сфере регулирования предпринимательской деятельности, представляет собой только основу, «скелет» действующего в этой области законодательства.

- 3) Соответственно сказанному о различии в правовых нормах следует отметить и особенности в правотворческом процессе. Представляется, что они будут заключаться в сложности задач, решаемых законодателем в рамках избранного типа правового регулирования.
- 4) Различие в восприятии используемых способов правового регулирования, присущих определенной сфере общественных отношений, обусловленное спецификой сформировавшейся в социуме правовой системы, прежде всего, уровнем развития правовой культуры. Представляется очевидным наличие особенностей в восприятии правовых предписаний у представителей разных народов: в одном случае лучше воспринимается, если используются такие способы правового регулирования, как обязывание и запрещение; в другом - дозволение.
- 5) Особенности охранительного элемента механизма обусловлены выбранными способами правового регулирования, значимостью подлежащих регулированию общественных отношений и уровнем развития правовой системы государства. Как правило, государство обеспечивает лучшую охрану (и с точки зрения законодательной проработанности и с точки зрения правоприменительной практики), в тех сферах, где государство что-либо запрещает или к чему-либо обязывает субъектов права.
- 6) Учитывая, что эффективность механизма правового регулирования есть его способность достигать определенной правовой цели - удовлетворять социальные интересы субъектов права, следует отметить зависимость эффективности от консолидации интересов участников социальных отношений в определенной сфере в рамках единого «русла», являющегося результатом общественного компромисса. На первый взгляд данное условие кажется парадоксальным, но несмотря на это его необходимо принимать в расчет. С одной стороны, потребность в функционировании механизма правового регулирования связана с

существованием конфликта интересов участников общественных отношений и необходимостью обретения баланса при их удовлетворении, степень удовлетворения таких интересов и есть показатель эффективности механизма. С другой - вряд ли возможно найти баланс между социальными интересами, которые не только противоположны друг другу, но при этом еще и находятся в разных измерениях.

Названные обстоятельства будут оказывать существенное влияние на различие в степени эффективности механизма правового регулирования в той или иной сфере общественной жизни³². Проецирование их на исследуемую эффективность механизма правового регулирования предпринимательской деятельности позволяет выделить следующие ее специфические черты.

Во-первых, механизм правового регулирования предпринимательской деятельности в России в настоящее время функционирует на основе общедозволительного типа правового регулирования (продолжительность данного этапа около 30 лет), однако практически весь период советской истории России в сфере предпринимательской деятельности существовал разрешительный тип правового регулирования.

Во-вторых, указанное изменение типа правового регулирования предпринимательской деятельности в России повлекло за собой необходимость создания практически заново и в сжатые сроки объемной нормативно-правовой основы данной деятельности. В сложившихся условиях проблема качества создаваемых норм права, зачастую отступала на задний план перед потребностью «заложить фундамент», создать хотя бы наиболее общие, базовые законодательные акты в сфере предпринимательства.

В-третьих, обозначенные проблемы в нормативно-правовых основах предпринимательской деятельности требуют от государства особого подхода к совершенствованию правотворческого процесса в этой области, понимания

³²Бандорин, А.Е. «Механизм правового регулирования предпринимательской деятельности в России : вопросы теории и практики» диссертация. 220 л. <http://dlib.rsl.ru>

того, что предпринимательство является центральным институтом и главной движущей силой рыночной экономики¹. Очевидной сложностью, здесь является большой объем вопросов, требующих нормативно-правового урегулирования в сочетании с необходимостью устранения прежних недоработок в законодательстве.

В-четвертых, с учетом специфики российской правовой системы, уровня развития правовой культуры и массового правосознания следует сделать вывод о том, что обществом лучше воспринимается ситуация, когда государство устанавливает определенные запреты, возлагает обязанности либо напрямую уполномочивает на совершение определенных действий, нежели когда построение нормативно-правовых основ предпринимательской деятельности осуществляется на принципе «что не запрещено законом, то разрешено».

В-пятых, несовершенным остается охранительный элемент механизма правового регулирования предпринимательской деятельности. Именно неспособность государственной власти в полной мере обеспечить охрану правопорядка в сфере предпринимательской деятельности, послужила одной из основных причин того, что в период становления отечественного бизнеса (90-ые годы XX века) роль регулятора в среде предпринимателей выполняли зачастую криминальные структуры. Однако в настоящее время государством предпринимаются определенные шаги для разрешения данной проблемы: совершенствуется система арбитражных судов и их деятельность, принимаются меры к повышению эффективности исполнительного производства и др.

В-шестых, регулируемая сфера отношений - предпринимательская деятельность - представляет собой сосредоточение множества противоречивых интересов. Нахождение у этих интересов общих «знаменателей», достижение баланса между ценностями различных групп, участников общественных отношений в области предпринимательской деятельности и, в конечном счете, максимально возможное удовлетворение

интересов различных субъектов - это цель функционирования механизма правового регулирования. Разнообразие социальных интересов в рассматриваемой сфере отношений явление вполне закономерное как для Российской Федерации, так и для остальных государств³³. Сама предпринимательская деятельность согласно ст. 2 Гражданского кодекса РФ - это самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке¹.

Исходя из данного определения изначально предполагается различие интересов у участников отношений в области предпринимательства, но действительность диктует необходимость существования и общих для всех участников интегрирующих интересов, таких как: создание «прозрачной» и понятной системы налогообложения, развитие эффективных механизмов разрешения споров, справедливое распределение средств государственной поддержки и др.

Но в России с учетом ее относительно небольшого опыта свободного развития предпринимательской деятельности выявление объединяющих начал затруднено, а противоречий еще слишком много.

Разрозненность интересов субъектов, вовлеченных в сферу отношений, связанных с предпринимательской деятельностью, и различия в степени их удовлетворенности действующим механизмом правового регулирования заставляют обратить внимание на проблему социальной ценности механизма правового регулирования.

Таким образом, все перечисленные, обстоятельства будут являться наиболее важными условиями эффективности механизма правового регулирования предпринимательской деятельности.

³³Бандорин, А.Е. «Механизм правового регулирования предпринимательской деятельности в России : вопросы теории и практики» диссертация. 220 л. <http://dlib.rsl.ru>

Кроме условий, отдельному анализу следует подвергнуть критерии эффективности механизма правового регулирования предпринимательской деятельности.

- 1) Основным критерием необходимо назвать - это достижение поставленных перед механизмом правового регулирования целей. Цель есть идеальный, мысленный образ определенной ценности. Полагаем, что при исследовании правового регулирования в отдельных сферах, областях общественных отношений (в сфере предпринимательской деятельности, в социальной сфере, в области безопасности и т.п.) необходимо говорить о существовании целей различного уровня.
- 2) Вторым критерий эффективности механизма правового регулирования - это сроки достижения поставленных целей. Учитывая, что право обладает достаточной степенью «консервативности» по сравнению с развитием общественных отношений, а законодательство, как правило, рассчитано на длительные сроки реализации его предписаний (за исключением каких-либо чрезвычайных, переходных или изначально краткосрочных нормативно-правовых актов), государство определяет в качестве целей механизма правового регулирования более отдаленные, перспективные результаты, а не решение сиюминутных вопросов. Но и в этом случае получение желаемого результата может более или менее отдалено по времени. Показателем эффективности механизма правового регулирования зачастую может быть даже не само достижение определенного перспективного результата, а хотя бы начало движения к нему.

Представляется, что временной критерий является одним из важнейших при определении эффективности механизма правового регулирования именно в сфере предпринимательской деятельности. Это связано с тем, что для развития предпринимательства в Российской Федерации, не уступающего передовым образцам в зарубежной практике, отведены чрезвычайно сжатые сроки. Те отношения и те механизмы правового регулирования в сфере

бизнеса, которые формировались в европейских государствах и странах Северной Америки десятилетиями, в России должны быть созданы за несколько лет. В дополнение к этому необходимо не отстать от самых современных тенденций развития предпринимательских отношений, вызванных высокими темпами научно-технического прогресса. Например, когда РСФСР, а затем и Россия вступали на путь развития рыночных отношений, о таких возможностях как торговля через Интернет, оплата товаров и услуг с помощью мобильных телефонов или электронных терминалов оплаты речи не шло.

- 3) Еще одним немаловажным критерием эффективности механизма правового регулирования является его «ресурсозатратность»³⁴. Ресурсозатратность определяет то количество правовых и финансовых средств, организационных усилий, которые необходимы для достижения целей правового регулирования предпринимательской деятельности.

³⁴Бандорин, А.Е. «Механизм правового регулирования предпринимательской деятельности в России : вопросы теории и практики» диссертация. 220 л. <http://dlib.rsl.ru>

Глава 2. Актуальные проблемы реализации административно-правовых механизмов регулирования предпринимательской деятельности

2.1. Контрольно-надзорная деятельность органов публичной власти

В механизме правового регулирования государственный и муниципальный контроль (надзор) за исполнением установленных общеобязательных правил поведения занимает ключевую позицию, обеспечивая действие других инструментов государственного воздействия, основным содержанием которых является правоустановление

(правонаделение) либо установление пределов дозволенного поведения (запретов).

Государственный и муниципальный контроль (надзор) в зависимости от временного фактора позволяет в качестве предварительного контроля не допустить регистрации, разрешения (в той или иной форме), выдачи лицензии субъектам, не соответствующим установленным требованиям; в качестве текущего контроля позволяет изъять из оборота объекты, в отношении которых не соблюдено требование об обязательной регистрации; пресечь осуществление без разрешения (лицензии) деятельности, совершение действий, подлежащих разрешению (лицензированию); обеспечить соблюдение квот; выявить правонарушение и пресечь противоправное поведение; в качестве последующего контроля позволяет установить причины правонарушений или происшествий и принудить к их устранению.³⁵

Как обособленная часть социального управления контроль заключается в:

- 1) наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта предписаниям (нормативам);

³⁵Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.
<http://science.vsu.ru>

- 2) выявлении результатов воздействия субъекта на объект;
- 3) определении допущенных отклонений и их оценке.

Контроль включает анализ причин отклонений, устранение негативных явлений, определяет способы воздействия на управляемый объект с целью преодоления отклонений.

Осуществление контроля направлено на охрану и защиту конкретных общественных отношений, общепризнанных ценностей и имеет целью их сохранение и развитие, укрепление достигнутых положительных результатов, исправление каких-либо отклонений от требуемого значения.

Надзор предложено понимать как систему установленных законами и иными нормативными правовыми актами действий и мероприятий, осуществляемых специально уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами, направленных на обеспечение соблюдения законов и законности государственными органами и учреждениями, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами.

Нормы о государственном и муниципальном контроле (надзоре) включены в большинство федеральных законов, регулирующих отношения в промышленности, на транспорте, в энергетике и в строительстве, а также регламентирующих порядок и особенности применения других инструментов государственного воздействия.

Часто привлечение субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности является результатом проводимых в отношении них контрольно-надзорных мероприятий.

Законодательство, регулируя предпринимательскую деятельность и устанавливая определенные требования в той или иной ее сфере, одновременно наделяет уполномоченных органов исполнительной власти осуществлять и контрольно-надзорные мероприятия за исполнением соответствующих предписаний.

Нормативным правовым актом, содержащим легальные определения государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, является Федеральный закон «О защите прав юридических лиц».

Понятие государственного контроля (надзора) связывается указанным нормативным правовым актом с деятельностью уполномоченных государственных органов (как федеральных, так и субъектов Российской Федерации) по выявлению, пресечению и предупреждению нарушений субъектами предпринимательства требований, установленных законодательством Российской Федерации и ее³⁶ субъектов путем организации и проведения их проверок и принятия предусмотренных законодательством мер по результатам, а также деятельность этих органов по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения этих требований.

В отличие от государственного контроля (надзора) муниципальный контроль осуществляется уполномоченными органами местного самоуправления, которыми также организуются и проводятся на территории муниципального образования проверки соблюдения подконтрольными субъектами требований, установленных муниципальными правовыми актами. Кроме того, органами местного самоуправления могут проверяться выполнение требований, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения.

Таким образом, осуществление государственного надзора Федеральный закон «О защите прав юридических лиц»³⁷ связывается только с деятельностью органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, тогда

³⁶Диссертация_Глухова_М.В.. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.. <http://science.vsu.ru>

³⁷Федеральный закон «О защите прав юридических лиц» и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" от 26.12.2008 N 294-ФЗ

как контроль может осуществляться как государственными, так и муниципальными органами власти.

Кроме того, данный нормативный акт связывает с контролем проведение мероприятий по исследованию деятельности того или иного субъекта с целью выявления нарушений установленных норм, а также причин, способствовавших этому нарушению. Надзор же подразумевает принятие установленных законом мер по пресечению правонарушений, а также привлечению виновных лиц к ответственности.

Оба эти понятия очень тесно взаимосвязаны, надзорная деятельность невозможна без контрольной: чтобы пресечь правонарушение и привлечь к ответственности виновное лицо, его необходимо выявить, для чего исследовать документы, территорию субъекта контроля, т.е. провести мероприятия по контролю. После принятия мер в рамках надзорных мероприятий уполномоченными органами вновь осуществляется контроль за исполнением поднадзорными субъектами выданных предписаний.

Виды государственного контроля (надзора) и муниципального контроля устанавливаются законодательством Российской Федерации.

Среди первых нормативных правовых актов, направленных на урегулирование отношений в сфере осуществления государственного контроля (надзора) в Российской Федерации можно назвать Указ Президента РФ от 29 июня 1998 №730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства»³⁸, в соответствии с которым был принят Федеральный закон от 08 августа 2001 №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».³⁹

Однако недостаточная эффективность закона №134-ФЗ послужила одной из основных причин принятия Указа Президента РФ от 15 мая 2008

³⁸ Указ Президента РФ от 29 июня 1998 г. N 730 "О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства"

³⁹ Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)"

№797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности», во исполнение которого был принят ныне действующий Федеральный закон «О защите прав юридических лиц».

По сравнению с ранее действовавшим, новый закон 2008 года значительно повысил эффективность защиты прав хозяйствующих субъектов.

Во-первых, если прежний закон понимал под государственным контролем (надзором) только проведение проверок, то новый закон рассматривает проверки лишь как одну из проводимых мер при осуществлении полномочий по надзору.

Во-вторых, под действие данного закона попал не только государственный, но и муниципальный контроль.

В-третьих, вновь принятый закон детально конкретизировал процедуру проведения проверок во избежание злоупотреблений и нарушений прав субъектов предпринимательства. Так, четко определены сроки периодичность проведения проверок, закреплены обязанности должностных лиц контролирующих органов, а также субъектов предпринимательства.

В-четвертых, значительная роль в организации и проведении проверок (как плановых, так и внеплановых) отведена органам прокуратуры. В частности, органы прокуратуры согласовывают ежегодные планы проведения плановых проверок субъектов предпринимательства, а также решение уполномоченного на проведение надзорных мероприятий органа о проведении внеплановой выездной проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Доступность информации о проведении проверок за счет ее размещения в сети Интернет на сайте соответствующего контролирующего органа с одной стороны имеет положительное значение, поскольку дает возможность субъектам хозяйствования к моменту проведения проверки самостоятельно принять меры по устранению нарушений законодательства. С другой стороны, в этом кроется и негативный момент: заранее известная дата проведения

проверки позволяет недобросовестным субъектам хозяйствования попросту замаскировать имеющиеся нарушения к определенной дате, а после проведения проверки по-прежнему совершать правонарушения.

Как показывает статистика органов прокуратуры, наибольшее число нарушений законов при осуществлении мероприятий по контролю (надзору) выявлено в деятельности МЧС России, Роспотребнадзора, ФМС России, Роструда, Ространснадзора, Росреестра, а также органов контроля (надзора) субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что, создав институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации (далее - Уполномоченный), законодатель пока недостаточно подробно закрепил его полномочия при участии в проверках, проводимых уполномоченными органами.

Федеральным законом «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» Уполномоченному предоставлено право, в том числе, принимать с письменного согласия заявителя участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля.

Данная норма корреспондирует с частью 5 статьи 21 Федерального закона «О защите прав юридических лиц», дающей право привлекать Уполномоченного к участию в проверке.

Вместе с тем, соответствующий механизм такого участия ни в одном, ни в другом законе не раскрыт.

Так, неурегулированным остается вопрос о том, в какой срок Уполномоченный должен отреагировать на поступившее заявление о его участии в проверке.

О плановой проверке субъекту предпринимательской деятельности должно быть известно заранее, тогда как о проведении внеплановой выездной проверки субъект предпринимательской деятельности уведомляется не менее чем за двадцать четыре часа до ее проведения, а в установленных законом

случаях контрольно-надзорные органы могут приступить к ее проведению незамедлительно и без уведомления.

В этом случае неясен механизм реализации права на привлечение к проверке Уполномоченного.

В своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 05 ноября 2008 года Д. Медведев обратил особое внимание на необходимость оптимизации и конкретизации полномочий государственных органов, ликвидации необоснованных запретов в сфере экономической деятельности.

На сегодняшний день эти слова по-прежнему являются актуальными.

Однако следует отметить, что нарушения действующего законодательства и злоупотребление своими правами имеют место не только со стороны контролирующих органов, но и со стороны тех, по отношению к кому проводятся мероприятия по контролю.⁴⁰

Частыми являются случаи воспрепятствования проведению контрольно-надзорных мероприятий, невыполнению законных предписаний должностных лиц контролирующих органов.

При этом одной из причин существующей возможности такого воспрепятствования является закрепленный в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц» запрет проводить выездную проверку подконтрольного субъекта в отсутствие его руководителя, уполномоченного представителя либо должностного лица⁴¹. Являясь гарантией обеспечения прав добросовестных субъектов предпринимательства, данный запрет одновременно позволяет недобросовестным субъектам уклониться от проведения проверки попросту путем необеспечения присутствия уполномоченных лиц.

Контрольно-надзорными органами называется и такая проблема, как потеря оперативности реагирования контролирующего органа на нарушения законодательства ввиду необходимости согласования внеплановой проверки с

⁴⁰Прокурорский надзор: учебник Ястребов В.Б. 2011г, Москва, 425 л. <http://bibliorossica.com>

⁴¹Федеральный закон от 8 августа 2001г. N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)"

органами прокуратуры в установленных случаях. Это ведет к значительному снижению эффективности контрольно-надзорного мероприятия.

Вместе с тем, поскольку проведение проверок сопряжено с определенным ограничением прав граждан и организаций, согласование проверки с органами прокуратуры позволяет отсеять проверки без предусмотренных законом оснований, проверки по не подтвержденным основаниям, а также проверки, проводимые контрольно-надзорными органами с нарушением пределов своей компетенции, установленной законами и иными нормативными правовыми актами. Полезность деятельности по согласованию соответствующих проверок подтверждена приведенными выше данными о количестве отклоненных заявлений о согласовании внеплановых проверок.

Неоправданно высокая степень усмотрения должностных лиц при проведении проверок сохраняется в случаях проведения внеплановых проверок по основанию, предусмотренному пунктом 1 части 2 статьи 10 указанного закона (истечение срока исполнения ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами).

Важным является вопрос о допустимости при проведении проверки выполнения требований ранее выданных предписаний проверять соблюдение обязательных требований и фиксировать новые нарушения, не связанные с выданным предписанием.

Данный законодательный акт не дает четкого ответа на вопрос о пределах проведения проверки по основанию, предусмотренному в пункте 1 части 2 его статьи 10: следует ли уполномоченному должностному лицу ограничиваться лишь проверкой выполнения предписания, либо возможно принимать меры по фиксации и иных нарушений, которые не были отмечены в акте о проведении первой проверки?

К сожалению, правоприменительная практика не дает пока четких ориентиров, а это действительно серьезная недоработка, которая вызывает

соблазн недобросовестно исполнять свои обязанности представителям надзорных органов.⁴²

Еще одной важной и «болезненной» проблемой при осуществлении контрольно-надзорной деятельности является применение правовых актов, которые не были официально опубликованы для всеобщего сведения.

Например, в соответствии с пп. «г» пункта 15 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, не требуют государственной регистрации технические акты (ГОСТы, СНиПы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п.), если они не содержат нормативных предписаний.

Однако сама природа обязательных стандартов подразумевает, что государственные стандарты содержат обязательные требования, рассчитанные на неоднократное применение к неопределенному кругу лиц и поэтому являются нормативными. При этом практика пошла по пути признания ГОСТов не нуждающимися в государственной регистрации и, следовательно, в официальном опубликовании.

Вышеназванным проектом Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предложено исключить из числа нормативных актов, подлежащих проверке⁴³, акты СССР и РСФСР, не соответствующие законодательству Российской Федерации, а также не опубликованных в установленном порядке.

⁴² Прокурорский надзор: учебник Ястребов В.Б. 2011г, Москва, 425 л. <http://bibliorossica.com>

⁴³ Приказ Генпрокуратуры РФ от 31.03.2008 N 53 (ред. от 30.04.2009) "Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности"

В этой связи представляется необходимым пересмотреть такого рода акты, признать утратившими силу устаревшие и несогласующиеся с более поздним законодательством Российской Федерации.

В качестве решения данной проблемы Минэкономразвития России также предлагает применение следующих мер:

- 1) при утверждении Правительством РФ нормативных правовых актов об осуществлении каждого вида контроля в максимально конкретной форме очерчивать требования к поднадзорным объектам, исключая при этом любую возможность возникновения дублирования полномочий по контролю одних и тех же обязательных требований различными органами государственного контроля (надзора)⁴⁴;
- 2) определять методы проверки соответствия подконтрольных субъектов установленным требованиям (изучение документов, отбор проб и образцов для проведения экспертиз, осмотр помещения, объяснение ответственного лица и прочее) и способы отбора таких методов для проверки соблюдения конкретных требований (в каких случаях необходимо провести экспертизу, в каких случаях достаточно ограничиться изучением запрошенных документов и т.п.);
- 3) вменить в обязанность уполномоченным органам государственного контроля (надзора) утверждать своими приказами исчерпывающий перечень актов, устанавливающих обязательные требования, подлежащие проверке, и размещать тексты таких актов на официальном сайте органа государственного контроля (надзора).

Рассматривая вопросы осуществления уполномоченными органами власти государственного (муниципального) контроля (надзора), хотелось бы

⁴⁴Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

сказать о возможности осуществления этих полномочий органами местного самоуправления в случае наделения их этим правом законами субъектов⁴⁵.

Как показывает практика, законодательство регионов по данному вопросу не характеризуется единством.

Подводя итог, можно сделать важные выводы.

Во-первых, анализ действующего законодательства в сфере осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) выявляет немало проблемных вопросов, требующих своего разрешения. Несовершенство законодательных норм порождает противоречивую правоприменительную практику.

Эти проблемы не остаются незамеченными на федеральном уровне. Министерством экономического развития Российской Федерации разрабатывается проект нового Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации», целью которого станет построение прозрачной, доверительной и действенной системы взаимоотношений власти, граждан и бизнеса, которая должна способствовать снижению избыточного давления на бизнес, определить четкие границы разрешительной деятельности органов власти всех уровней, что позволит стимулировать добросовестную конкуренцию и повысит эффективность использования бюджетных средств⁴⁶.

Во-вторых, количество допускаемых органами контроля (надзора) норм Федерального закона «О защите прав юридических лиц» свидетельствует о необходимости принятия неотложных мер по усовершенствованию их практической работы.

Профессор Рогачева О.С. в качестве таких мер, в частности, предлагает «взаимодействие и координацию деятельности контрольно-надзорных и правоохранительных органов по установлению обязательных

⁴⁵ Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316 л. <http://science.vsu.ru>

⁴⁶ Прокурорский надзор: учебник Ястребов В.Б. 2011г, Москва, 425 л. <http://bibliorossica.com>

стандартов, иных требований по применению мер административного воздействия к физическим и юридическим лицам».⁴⁷

В-третьих, изменение норм федерального законодательства требует более оперативного реагирования со стороны субъектов РФ, поиск наиболее оптимальных вариантов приведения в соответствие с ним законодательства регионов.

В-четвертых, очевидна необходимость формулирования единых подходов к вопросам осуществления контроля (надзора), в частности, возможности наделения муниципальных органов полномочиями по принятию мер по пресечению⁴⁸ административных правонарушений.

Обобщая сказанное в настоящей главе, можно резюмировать, что законодательство об административной ответственности юридических лиц нуждается в определенном реформировании.

В первую очередь это касается вопроса установления санкций за совершенное деяние: оценке на предмет обоснованности установленного размера административного штрафа подлежат некоторые нормы КоАП РФ, а также нормы регионального законодательства.⁴⁹

Кроме того, нуждается в усовершенствовании и законодательство о государственном (муниципальном) контроле (надзоре), поскольку юридические лица привлекаются к административной ответственности, в том числе, по результатам контрольно-надзорных мероприятий, проводимых уполномоченными органами. Вместе с тем, вследствие несовершенства действующего законодательства и правоприменительной практики организации подвергаются чрезмерному, избыточному контролю со стороны

⁴⁷ Рогачева О.С. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / О.С. Рогачева [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2010. – С. 574–724 (12,5 п.л.)

⁴⁸ Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

различных государственных и муниципальных органов власти, что не может не сказываться негативно на их деятельности.

И конечно невозможно пройти мимо последних изменений в законодательстве⁵⁰. В Федеральном законе от 3 июля 2016 г. N 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» с января 2017 года изменяются требования к рассмотрению Роспотребнадзором (его территориальными органами) обращений потребителей как возможному основанию для проведения соответствующих внеплановых проверок в рамках осуществления федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Согласно новой редакции подпункта «в» пункта 2 части 2 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ 134 (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. N 277-ФЗ) необходимым условием для того, чтобы обращения граждан, потребительские права которых нарушены, могли стать законным основанием для проведения внеплановой проверки, будет являться подтверждение заявителем в его обращении в орган государственного контроля (надзора) факта того, что до обращения в Роспотребнадзор (его территориальный орган) он «обращался за защитой (восстановлением) своих нарушенных прав к юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю и такое обращение не было рассмотрено либо требования заявителя не были удовлетворены»⁵¹.

Указанное означает, что для граждан, целью обращения которых в Роспотребнадзор (его территориальные органы) является постановка вопроса о проведении в отношении соответствующих юридических лиц и/или

⁵⁰ Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

⁵¹ Мурманск. О новых требованиях к обращениям потребителей. Электронная газета.<http://murmansk.bezformata.ru>

индивидуальных предпринимателей внеплановых проверок, организация и проведение которых регламентированы положениями Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ,⁵² вышеназванными новеллами фактически вводится обязательный предварительный претензионный порядок обращения потребителя с соответствующими требованиями непосредственно к хозяйствующему субъекту.

Кроме того, не смогут служить основанием для проведения внеплановой проверки обращения и заявления, не позволяющие установить обратившееся лицо.

Анонимность обращения или заявления либо заведомая недостоверность сведений, содержащихся в обращении или заявлении, ставших поводом для организации внеплановой проверки, выявленные после начала ее проведения, являются основанием для принятия руководителем, заместителем руководителя органа государственного контроля (надзора) решения о прекращении такой проверки. При этом в отношении взыскания расходов, понесенных органом государственного контроля (надзора) в связи с рассмотрением обращений, содержащих заведомо ложные сведения, орган государственного контроля (надзора) вправе обратиться в суд с иском к соответствующему заявителю.⁵³

Все вышеизложенное свидетельствует о необходимости дальнейшего глубокого изучения вышеобозначенных проблем, анализа причин отклонений от законодательно установленных принципов и норм. Однако следует отметить, что законодательство Российской Федерации, постоянно подвергается модернизации и принятие поправок в ранние законодательные акты положительно влияет на развитие предпринимательства, многие надзорные барьеры рушатся, что, уверена, будет влиять положительно на динамику роста частных предприятий страны.

⁵² Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (с изменениями и дополнениями)

⁵³ Мурманск. О новых требованиях к обращениям потребителей. Электронная газета. <http://murmansk.bezformata.ru>

2.2. Основные проблемы в практике деятельности органов административно-правового регулирования по привлечению субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности

Исследование вопросов привлечения к административной ответственности хозяйствующих субъектов - юридических лиц невозможно без изучения правового положения и порядка осуществления деятельности органов административной юрисдикции, принимающих решения о наличии в действиях лица признаков противоправного деяния и выносящих соответствующие постановления.

Действующее российское законодательство наделяет полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях не только суды (общей юрисдикции и арбитражные), но и большое количество исполнительных органов, как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ.⁵⁴

В случае совершения правонарушений меры административной ответственности применяются не всеми органами и должностными лицами. КоАП РФ определяет специальных субъектов применения административной ответственности.⁵⁵ К ним отнесены органы (должностные лица), в управленческой компетенции которых преобладают правоохранительные функции и полномочия по применению административно-принудительных мер. Круг таких субъектов содержится в главе 23 КоАП РФ. Ими являются многочисленные контрольно-надзорные органы и их должностные лица,

⁵⁴ Мартынов А. В. «Административный надзор в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования» Воронеж, 2011, 662 с. <http://dlib.rsl.ru>

⁵⁵ Величко Д. А. Гражданско-правовые основы предпринимательской деятельности в Российской Федерации : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 Москва, 2003 176 с. <http://dlib.rsl.ru>

применяющие меры административной ответственности во внесудебном порядке.

Вопрос определения содержания административно-правового статуса органа исполнительной власти в научной литературе остается по-прежнему проблемным.

Полномочия каждого звена государственного аппарата конкретизируются применительно к возложенным на них функциям, каждая из которых должна обеспечиваться достаточным количеством полномочий, позволяющих органу наиболее эффективно действовать (т.е. реализовывать поставленные задачи) в установленной сфере.

Из сказанного можно выделить принципиальные отличительные особенности исполнительных органов государственной власти (как Российской Федерации, так и ее субъектов) как административно-юрисдикционных органов, уполномоченных рассматривать дела о привлечении к административной ответственности в сфере предпринимательской деятельности.⁵⁶

Во-первых, данные органы зачастую наделены полномочиями по проведению надзорных мероприятий в отношении субъектов предпринимательской деятельности. В этой связи привлечению к административной ответственности в сфере предпринимательства предшествует проведение контрольно-надзорных мероприятий, проводимых этими же органами, с составлением соответствующих процессуальных документов (акта проверки, ПоАП).

Во-вторых, исполнительные органы государственной власти, привлекающие к административной ответственности, оказывают и иное, если можно так выразиться, «положительное» влияние на субъектов предпринимательства, поскольку совмещают деятельность по привлечению к

⁵⁶ Величко Д. А. Гражданско-правовые основы предпринимательской деятельности в Российской Федерации : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 Москва, 2003 176 с. <http://dlib.rsl.ru>

административной ответственности с иной регулятивной деятельностью в указанной сфере, например, по выдаче необходимых разрешительных документов, принятию нормативных правовых актов в своей сфере деятельности и др.

В-третьих, данные органы уполномочены действующим законодательством по самостоятельному принятию решения начать производство по делу об административном правонарушении.

Если основанием для возбуждения производства по делу в суде является заявление уполномоченного органа о привлечении лица к административной ответственности, отвечающее установленным требованиям, то согласно пп.1 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, в том числе, является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять ПоАП, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Кроме того, исходя из той же статьи КоАП РФ, поводами к возбуждению дела могут быть и содержащие сведения о совершенном правонарушении и поступившие из иных органов (в том числе, органов местного самоуправления), от общественных объединений, граждан, юридических лиц, средств массовой информации материалы, сообщения и заявления. Исключение предусмотрено для правонарушений, установленных частью 2 статьи 5.27 КоАП РФ.

Особые поводы к возбуждению дел установлены КоАП РФ для правонарушений, предусмотренных ст.ст. 14.12, 14.13, 14.23, 14.9, 14.31, 14.31.1 - 14.33 КоАП РФ.

Дела об административных правонарушениях в сфере предпринимательской деятельности, предусмотренные частями 1 и 2 статьи 14.25, статьей 14.35 КоАП РФ, возбуждаются прокурором. Кроме того, при осуществлении предоставленных ему законодательством полномочий по надзору за соблюдением законности, прокурор также вправе возбудить дело о

любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ (часть 1 статьи 28.4 КоАП РФ).

Частью 1 ст. 28.3 КоАП РФ предусмотрено, что ПоАП составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности, в пределах компетенции данного органа.

Кроме того, ПоАП вправе составлять, в том числе, должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ в случае передачи им полномочий Российской Федерации на осуществление государственного контроля и надзора.

ПоАП по составам, установленным региональными законами, а также протоколы о правонарушениях, предусмотренных частями 3 и 4 статьи 14.1 КоАП РФ по видам деятельности, лицензирование которых осуществляется уполномоченными органами субъектов РФ, составляются компетентными должностными лицами региональных органов власти.

Несоблюдение компетенции тем или иным органом административной юрисдикции по составлению ПоАП является основанием для признания постановления о привлечении к ответственности незаконным либо отказа в удовлетворении требований органа о привлечении к административной ответственности.⁵⁷

Так, рассматривая дело об административном правонарушении, судья в первую очередь проверяет полномочия административного органа по составлению ПоАП.⁵⁸

В практике судов имеется немало прецедентов, когда административному органу отказывалось в удовлетворении заявления о привлечении к административной ответственности вследствие того, что

⁵⁷ Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности / Н.В. Витрук. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Норма, 2009. - 432 с.

⁵⁸ Мартынов А. В. «Административный надзор в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования» Воронеж, 2011, 662 с. <http://dlib.rsl.ru>

данный орган неправомочен был согласно действующему законодательству на составление ПоАП.

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц» в статье 17 уполномочивает должностных лиц, проводивших проверку, в том числе, принять меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности.

Исходя из действующего законодательства, это может быть либо составление ПоАП в соответствии с КоАП РФ с последующим привлечением к ответственности, либо направление материалов в органы, уполномоченные на их составление.

Некоторые отраслевые законы также содержат обязанность соответствующего должностного лица, обнаружившего признаки административного правонарушения, не отнесенного к его компетенции законом, передать материалы по подведомственности.

Например, подпункт 4 части 1 статьи 12 Федерального закона «О полиции» устанавливает обязанность должностных лиц органов полиции по направлению материалов в налоговый орган для принятия по ним решения при выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных Налоговым кодексом Российской Федерации к полномочиям налоговых органов, в десятидневный срок со дня выявления указанных обстоятельств.⁵⁹

Данная обязанность установлена также в административном регламенте исполнения Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, Порядке организации и проведения таможенной ревизии, Административном регламенте Министерства внутренних дел Российской Федерации

⁵⁹ Величко Д. А. Гражданско-правовые основы предпринимательской деятельности в Российской Федерации : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 Москва, 2003 176 с. <http://dlib.rsl.ru>

предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел.

Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях⁶⁰, Административном регламенте исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению контроля за порядком установления степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Вместе с тем, данными нормативными правовыми актами не устанавливается единого срока для передачи соответствующих материалов в уполномоченный орган⁶¹.

Статьей 14.4 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за продажу товаров, выполнение работ либо оказание услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований.

Протоколы по указанной статье вправе составлять должностные лица органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка (Роспотребнадзор), а также должностные лица органов внутренних дел (полиции) - по части первой указанной статьи (в части соблюдения законодательства об оружии).

Рассмотрение дел об административных правонарушениях по статье 14.4 КоАП РФ отнесено к компетенции органов Роспотребнадзора РФ.

Статьей 18 Федерального закона «Об оружии» юридическим лицам, имеющим лицензию на торговлю гражданским и служебным оружием и

⁶⁰ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 01 марта 2012 г. № 140 // Российская газета. 2012. 01 августа.

⁶¹Трещева Е.А. Субъекты арбитражного процесса: диссертация доктора юридических наук : Москва, 2009, 565 с.<http://dlib.rsl.ru>

патронами к нему, запрещается совмещать продажу в одном торговом зале оружия и иных видов товаров, за исключением спортивных, охотничьих и рыболовных принадлежностей и запасных частей к оружию.

Возникает вопрос: в каком порядке должностное лицо органа полиции, проводившее проверку соблюдения требований законодательства об оружии и одновременно обнаружившее нарушение законодательства о правилах продажи иных товаров в соседнем торговом зале, не относящееся к компетенции органов полиции, должно уведомить об этом Роспотребнадзор? Каким процессуальным документом будут оформлены выявленные нарушения, не входящие в компетенцию зафиксировавшего их органа и предположительно являющиеся административными правонарушениями (поскольку решить вопрос об этом компетентен лишь уполномоченный орган)?

По результатам проверки, проведенной на основании Федерального закона «О защите прав юридических лиц», составляется акт⁶².

Однако, исходя из статьи 15 указанного закона, должностные лица органа, проводившего проверку, строго ограничены полномочиями того органа, от имени которого они выступают и не вправе в процессе проверки выходить за рамки своей компетенции, проверяя какие-либо иные требования.

Следовательно, учитывая требования к акту проверки, он не может являться тем документом, которым проверяющий орган может зафиксировать и сообщить о выявленных нарушениях, не относящихся к предмету его контроля.

Думается, что данный вопрос необходимо урегулировать в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц», введя в него норму, согласно которой должностное лицо, выявившее признаки правонарушения, право на составление протоколов по которому отнесено к компетенции иного органа, уведомляет данный орган посредством направления информации, установив

⁶² Трещева Е.А. Субъекты арбитражного процесса: диссертация доктора юридических наук : Москва, 2009, 565 с.<http://dlib.rsl.ru>

единый срок для такого направления, а также вид документа, которым должен быть зафиксирован факт предполагаемого (выделено мной - М.Г.) правонарушения, поскольку вопрос о его наличии либо отсутствии признаков его объективной стороны должен быть решен компетентным органом.

Следует оговориться при этом, что данные нарушения должны быть обнаружены уполномоченными должностными лицами непосредственно, т.е. без необоснованного расширения пределов проводимой ими проверки, наложения дополнительных обязанностей на поднадзорный субъект, истребования каких-либо дополнительных документов, которые субъект не обязан представлять в рамках проверки, проводимой данным органом и должностным лицом, исследования дополнительных объектов и помещений т.д.

Кроме того, предполагаемое нарушение должно будет обладать признаками, позволяющими уполномоченному органу провести внеплановую проверку на основании статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц» либо отраслевого закона.

В силу статьи 16 указанного Федерального закона типовая форма акта проверки устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, т.е. Министерством экономического развития Российской Федерации.⁶³

Нам представляется, что данным органом могла бы быть разработана дополнительная форма процессуального документа для фиксации иных предполагаемых правонарушений, не относящихся к предмету данной проверки, но обнаруженных контрольно-надзорными органами при ее проведении⁶⁴. В связи с этим возможно будет дополнить Приказ Минэкономразвития РФ «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

⁶³ Величко Д. А. Гражданско-правовые основы предпринимательской деятельности в Российской Федерации : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 Москва, 2003 176 с. <http://dlib.rsl.ru>

⁶⁴Трещева Е.А. Субъекты арбитражного процесса: диссертация доктора юридических наук: Москва, 2009, 565 с.<http://dlib.rsl.ru>

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» соответствующей формой⁶⁵.

В свою очередь, для компетентного органа данный документ будет являться основанием для проведения проверки и принятия по ее результатам решения о составлении ПоАП и возбуждении производства по делу (либо констатации отсутствия предполагаемых нарушений).

КоАП РФ наделяет следующих органов исполнительной власти полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечению виновных лиц к административной ответственности по составам правонарушений, предусмотренным его главой 14:

- органы внутренних дел (полиция) (статья 23.3 КоАП РФ) - за правонарушения, предусмотренные частью 1 статьи 14.3.1 (в части привлечения к административной ответственности за распространение табачной продукции или табачных изделий среди населения бесплатно, в том числе в виде подарков), частью 2 статьи 14.4.1, частями 2.1 и 3 статьи 14.16, статьей 14.26, частью 2 статьи 14.53;
- налоговые органы (статья 23.5 КоАП РФ) - за правонарушения, предусмотренные частью 2 статьи 14.5;
- органы экспортного контроля (статья 23.9 КоАП РФ) - за правонарушения, предусмотренные статьей 14.20;
- органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений (статья 23.31 КоАП РФ) - за правонарушения, предусмотренные статьей 14.26;

⁶⁵ О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: приказ Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141 с изм. и доп. на 30 сентября 2011 г. № 532 // Российская газета. 2009. 14 мая; 2011. 18 ноября.

- федеральный антимонопольный орган, его территориальные органы (статья 23.48 КоАП РФ) - за правонарушения, предусмотренные статьей 14.3., частями 4 и 5 статьи 14.3.1, ст.ст. 14.9, 14.31, 14.31.1, частью 1 статьи 14.31.2, ст.ст. 14.32, 14.33, частями 1, 3 - 5 статьи 14.38, ст.ст. 14.40, 14.41, 14.42;
- органы, осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка (статья 23.49 КоАП РФ) - за правонарушения, предусмотренные ст.ст. 14.33, статьей 14.2, частью 1 статьи 14.3.1, статьей 14.4, частью 1 статьи 14.5, статьями 14.6 - 14.8, 14.15, частями 2.1 и 3 статьи 14.16, частями 2 - 4, 6 - 8 статьи 14.34, статьей 14.39, частью 1 статьи 14.51, статьей 14.53;
- органы, осуществляющие государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (статья 23.50 КоАП РФ) - за правонарушения, предусмотренные частью 2 статьи 14.6 (в части регулирования цен на этиловый спирт, алкогольную и спиртосодержащую продукцию), частями 2.1 и 3 статьи 14.16, статьей 14.19;
- органы, уполномоченные в области государственного регулирования тарифов (статья 23.51 КоАП РФ) - за правонарушения, предусмотренные статьей 14.6;
- органы, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (статья 23.61 КоАП РФ) - за правонарушения, предусмотренные частью 3 статьи 14.25;
- органы, осуществляющие контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (статья 23.64 КоАП РФ) - за правонарушения, предусмотренные статьей 14.28;

- Банк России (статья 23.74 КоАП РФ) - за правонарушения, предусмотренные частью 1 статьи 14.4.1, ст.ст. 14.24, 14.29, 14.30.

Начиная с 1999 г. структура федеральных органов исполнительной власти более 10 раз подвергалась различным изменениям и дополнениям. В настоящее время структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁶⁶.

Показательным является то, что с момента принятия КоАП РФ в главу 23, рассматривающую перечень органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, уже внесено множество изменений и дополнений.

Помимо органов исполнительной власти Российской Федерации, рассмотрение дел об административных правонарушениях вправе осуществлять органы, уполномоченные на это законодательством субъектов РФ.

В частности, рассмотрение данных дел может осуществляться на основании регионального законодательства мировыми судьями, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, уполномоченными органами и учреждениями, административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов РФ, государственными учреждениями, подведомственными органам исполнительной власти субъектов и уполномоченными на осуществление надзора (федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях регионального значения).

Как показывает анализ регионального законодательства, на местах восприняты различные варианты создания системы административно-

⁶⁶ О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. №636 с изм. и доп. на 12 мая 2014 г. № 321 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22. Ст. 2754; 2014. № 20. Ст. 2496.

юрисдикционных органов по рассмотрению дел о привлечении к административной ответственности в сфере предпринимательства: в одних субъектах рассмотрение таких дел осуществляется исключительно административными комиссиями, в других - административными комиссиями и мировыми судьями, а также уполномоченными органами исполнительной власти субъекта, в третьих - либо мировыми судьями, либо уполномоченными органами исполнительной власти региона.

Практика применения КоАП РФ показывает, что органами, уполномоченными составлять ПоАП и рассматривать данные дела, допускается большое число нарушений КоАП РФ, касающихся требований, предъявляемых к данным протоколам и постановлениям (ст.ст. 28.2 и 29.10), к порядку рассмотрения и объявления постановления по делу (ст.ст. 25.1 и 29.11), к срокам рассмотрения соответствующих дел (ст. 29.6) и др.⁶⁷

Одной из основных причин этого является некоторая коллизия норм Федерального закона «О защите прав юридических лиц» и КоАП РФ.

Например, на стадии возбуждения дела об административном правонарушении имеет место конкуренция норм данных нормативных правовых актов, поскольку поводы к возбуждению дела об административном правонарушении по КоАП РФ частично совпадают с основаниями для проведения внеплановых проверок в рамках указанного Федерального закона.

Конкуренция законов, как обоснованно отмечает С.М. Зырянов, является коррупциогенным фактором, так как предоставляет субъектам административного надзора, уполномоченным составлять ПоАП, альтернативу. В результате вместо согласования внеплановой проверки с

⁶⁷ Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

прокурором уполномоченный орган возбуждает дело об административном правонарушении и проводит в его рамках административное расследование⁶⁸.

Органы прокуратуры выявляют нарушения в деятельности административно-юрисдикционных органов, наиболее распространенными среди которых можно назвать следующие:

- отсутствие предусмотренных законом оснований для проведения внеплановой проверки и последующего возбуждения дела об административном правонарушении субъектов предпринимательства;
- несоблюдение предусмотренных законом сроков давности привлечения к административной ответственности;
- игнорирование норм административного законодательства, влекущих необоснованное привлечение субъектов предпринимательства к административной ответственности;
- неправильная юридическая оценка совершенных правонарушений и неверное применение квалифицирующих признаков;
- нарушение требований по составлению ПоАП и постановлений об административных правонарушениях;
- неполное выявление всех обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении, в том числе смягчающих и отягчающих административную ответственность;
- игнорирование обстоятельств, исключающих производство по делу;
- несоблюдение сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях;
- отступление от требований КоАП РФ к выявлению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, в целях их последующего устранения и предупреждения;

⁶⁸ Зырянов С.М. Процессуальная форма осуществления административного надзора // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 74 - 83.

⁶⁹ Величко Д. А. Гражданско-правовые основы предпринимательской деятельности в Российской Федерации : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 Москва, 2003 176 с. <http://dlib.rsl.ru>

- формальный подход к установлению вины юридических лиц в совершении правонарушения, отсутствие доказательств вины коллективного субъекта.

В частности, в ПоАП вопрос вины организации должным образом не исследуется, в чем конкретно выражается его вина не указывается. К сожалению, судебная практика, поддерживает данный формальный подход, ввиду чего организациям отказывается в удовлетворении жалоб на постановления по делу об административном правонарушении, а также в принятии их доводов об отсутствии вины в совершении деликта.

Несовершенство действующего законодательства, всевозможные правовые коллизии, имеющиеся на уровне федеральных законов и подзаконных правовых актов, неизбежно влекут проблемы правоприменительного производства органов, уполномоченных на осуществление контрольно-надзорных мероприятий, а также на рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Можно выделить как общие, характерные для всех уполномоченных органов проблемы применения законодательства об административной ответственности, так и узкоспециальные, специфические вопросы.

Таким образом, подводя итог сказанному, можно заключить, что в практике работы органов административной юрисдикции по привлечению к административной ответственности субъектов предпринимательства имеется ряд серьезных проблем, порождаемых несовершенством действующего законодательства.

В одних случаях выходом может являться наработка совместной практики, выработка общих позиций и рекомендаций в целях недопущения разнообразного толкования норм как минимум в структуре одного органа власти.

В других видна необходимость внесения изменений в действующий КоАП РФ и федеральное законодательство, а также законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях с целью уточнения

определенных положений, достижения большей согласованности между общими и специальными нормами, закреплении вариантов решения спорных ситуаций, возникающих на практике в результате их применения.⁷⁰

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о необходимости реформирования действующего административного законодательства, которое на данный момент отличается несовершенством и наличием множества пробелов, что порождает и противоречивую практику его применения, в свою очередь, оказывая негативное влияние на субъекты предпринимательской деятельности.

2.3. Процессуальные проблемы и противоречия в практике привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности

Судебная система как механизм государственной защиты имеет большое значение в любом правовом государстве. Исполняя роль общественного арбитра, она защищает одновременно все сферы деятельности, регулируемые правом. Система судебных органов, в том числе арбитражных судов, обеспечивает незыблемость основ конституционного строя, охраняя правопорядок, единство экономического пространства, имущественные и неимущественные права граждан и юридических лиц, а также гарантирует свободу экономической деятельности.

Как субъекты административной юрисдикции суды характеризуются особым статусом, что обуславливается конституционным статусом судебной власти.

Особое место судов в системе органов государственной власти и местного самоуправления является одним из отличий их от иных субъектов административной юрисдикции.

⁷⁰ Величко Д. А. Гражданско-правовые основы предпринимательской деятельности в Российской Федерации : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 Москва, 2003 176 с. <http://dlib.rsl.ru>

Система арбитражных судов, также как и судов общей юрисдикции, закреплена в Федеральных конституционных законах «О судебной системе Российской Федерации» (с учетом изменений, внесенных Федеральным конституционным законом от 03 февраля 2014 г. № 1-ФКЗ)⁷¹ и «Об арбитражных судах в Российской Федерации»⁷². Поскольку в соответствии с последним в арбитражных судах формируются специализированные коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений, именно они фактически выполняют в настоящее время функцию административного правосудия.

По результатам анализа деятельности арбитражных судов за 2013-2014 гг. установлен рост числа дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, что, с одной стороны, связано с изменением норм административного законодательства в сторону ужесточения мер административных наказаний, с другой стороны, - с более активной деятельностью самих контролирующих (надзорных) органов по реализации возложенных на них задач. Как свидетельствует статистика, чаще всего оспаривались постановления органов, осуществляющих контроль в области строительства, в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, в сфере транспорта, в области соблюдения правил пожарной безопасности; административных комиссий, созданных органами местного самоуправления, государственными органами субъектов Российской Федерации.

Статус арбитражного суда как органа по привлечению к административной ответственности представляется двойственным: по сути, арбитражный суд принимает свойства административного органа, привлекающего к ответственности на основании своего судебного акта.

⁷¹ О судебной системе Российской Федерации: федер. конст. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ с изм. и доп. на 03 февраля 2014 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 549.

⁷² Об арбитражных судах в Российской Федерации: федер. конст. закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ с изм. и доп. на 23 июня 2014 г. 310-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 18. Ст. 1589; 2014. № 26 (Ч. I). Ст. 3359.

Категория дел по привлечению к административной ответственности впервые появилась в действующем АПК РФ 2002 года. Ранее арбитражные суды налагали штрафы не в качестве санкции за административные правонарушения, а исключительно за неисполнение решения суда или за определенные процессуальные нарушения.

Это новое для арбитражного суда полномочие не единожды встречало справедливую критику в научной литературе⁷³.

Например, И.В. Панова, на наш взгляд, справедливо отмечает, что существовавшее до принятия КоАП РФ 2002 года законодательство, не предусматривавшее привлечение судами физических и юридических лиц к административной ответственности, а лишь возлагающее на них функции по пересмотру дел об административных правонарушениях, являлось более верным. Действовавшие ранее нормы характеризовали правовую природу, задачи и цели, роль судебной системы в целом. Результатом передачи функций по рассмотрению дел об административных правонарушениях судебным органам явилось лишение административной ответственности одной из своих главных особенностей - оперативности, внесудебности, бесплатности, а также перегрузка судов бесспорными, незначительными делами⁷⁴.

Данная точка зрения представляется нам обоснованной. Во-первых, трудно признать, что рассмотрение вопросов о привлечении к административной ответственности находится в русле традиций арбитражного суда, который признает состязательность и равноправие сторон.

Традиционно суд находится «между» спорящими сторонами, оставаясь нейтральным арбитром, не занимая ни сторону обвинения, ни сторону нарушителя, и на основе оценки доказательств, по своему внутреннему убеждению, вынося решение по делу.

⁷³ Сергеев Г.А. Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях: автореф. дисс....канд. юрид. наук. М., 2012. С.11-12.

⁷⁴ Панова И.В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2007. №4. С.24-26.

Однако, привлекая к административной ответственности, арбитражный суд перестает занимать нейтральную позицию, которая свойственна ему, учитывая его задачи, закрепленные в статье 5 Федерального конституционного закона Российской Федерации «Об арбитражных судах в Российской Федерации», а также статьи 2 АПК РФ.

Во-вторых, установленные в КоАП РФ сокращенные сроки для рассмотрения данной категории дел в реальности соблюдаются далеко не всегда вследствие чрезмерной загруженности судов, ввиду этого невозможности одновременно быстро и качественно рассмотреть дело.

Несмотря на различные мнения ученых относительно целесообразности возложения на суды функции по привлечению к административной ответственности, действующее законодательство на данный момент закрепляет за ними осуществление данных полномочий⁷⁵.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях судами имеет свои особенности, среди которых наиболее существенными являются:

- особые, более краткие сроки производства;
- более активная роль суда в сборе доказательств, в вызове сторон;
- возложение бремени доказывания по административным делам на публичные органы власти;
- стадия подготовки дела к судебному заседанию позволила оптимально сочетать состязательность и активную (инквизиционную) роль суда⁷⁶.

Безусловно, предмет и целевая направленность деятельности суда по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, существенно отличаются от предмета и целевой направленности его деятельности по делам искового производства. Именно

⁷⁵ Иную точку зрения по данному вопросу высказывает, например, А.В. Кирин, предлагающий вывести исполнительные органы государственной власти и их должностных лиц из числа субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (оставив им только возбуждение дел и ведение административного расследования), и передавать полномочия по рассмотрению административных дел только судьям // См. подробнее: Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: автореф. дис....д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2012. С.3.

⁷⁶ См.: Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: автореф. дис....д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2012. С.3.

это обстоятельство и предопределяет процессуальные особенности рассмотрения и разрешения дел каждого из названных производств: различен круг дел, подведомственных суду; различна сердцевина процессуального документа, направленного на возбуждение дела; отличаются предпосылки права на предъявление иска и жалобы; различны правовое положение государственного органа и гражданина или организации, обратившихся с жалобой в суд; отличаются полномочия суда (по делам, возникающим из публичных правоотношений, суд не вправе применить последствия, предусмотренные нормой материального права) и основания их осуществления; различно содержание судебного акта; неодинаковы и правовые последствия, наступающие в результате принятия решения.

В отличие от арбитражного, гражданского, уголовного, конституционного судопроизводства, административное судопроизводство пока не имеет собственного единого нормативного правового акта, вследствие чего регулируется несколькими актами одновременно.

Законодателем с принятием Кодекса РФ об административных правонарушениях, Гражданского процессуального кодекса РФ деятельность по применению административных наказаний административным судопроизводством не называется.

Анализ же существующих точек зрения показывает, что российские ученые по-разному относятся к вопросам понимания и содержания данноговида судопроизводства, что связано с их принадлежностью к той или иной отрасли права.

Привлечение к административной ответственности в сфере предпринимательской деятельности осуществляется арбитражными судами по составам административных правонарушений, установленных КоАП РФ.

Как отмечает О.В. Косоногова, высокий уровень нормативно-правовой регламентации деятельности судьи в наивысшей степени способствует

соблюдению законных интересов субъектов административной ответственности, обеспечению законного, обоснованного решения по делу⁷⁷.

Административно-процессуальная деятельность судьи арбитражного суда при производстве по делам об административных правонарушениях характеризуется своими специфическими признаками:

1. предметом рассмотрения в ходе административно-процессуальной деятельности судьи являются дела, которые возникают вследствие совершения хозяйствующими субъектами - юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями административных правонарушений в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

2. судьи арбитражных судов, рассматривая данную категорию дел, привлекают к административной ответственности особых субъектов -юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В случаях совершения данных правонарушений иными лицами дела рассматриваются судами общей юрисдикции (мировыми судьями);

3. закрепленные в КоАП РФ составы правонарушений, подведомственные арбитражным судам, никакие иные органы рассматривать не вправе;

4. только судом может быть применен особый вид административного наказания - временное приостановление деятельности;

5. нормативно-правовое регулирование деятельности судьи арбитражного суда обладает своей спецификой, поскольку его деятельность урегулирована одновременно двумя кодексами - КоАП РФ и АПК РФ.

6. деятельность судьи по рассмотрению дела об административном правонарушении или об оспаривании органа о привлечении к административной ответственности строго регламентирована процессуальными нормами, отступление от которых в ряде случаев может повлечь отмену вынесенного судебного акта.

⁷⁷ Косоногова О.В. Рассмотрение дел об административных правонарушениях судьями арбитражных судов: монография. Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2007. С.58.

Удовлетворение заявления административного органа при рассмотрении дела об административном правонарушении имеет существенное отличие по сравнению с удовлетворением требований, заявленных в рамках искового производства.

Лицо, обращаясь в суд с исковыми требованиями имущественного характера, самостоятельно определяет сумму, о взыскании которой оно просит суд. Вынося решение, арбитражный суд исходит из размера заявленных требований.

В рамках рассмотрения дела о привлечении к административной ответственности административный орган, обратившийся в арбитражный суд с соответствующим заявлением, указывает в нем статью и часть статьи КоАП РФ, под действие которой подпадает совершенное лицом деяние (п. 5 ч. 1 ст. 204 АПК).

Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в пункте 5 Постановления «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»⁷⁸ предоставил право суду самостоятельно определить конкретный вид и размер административного наказания, руководствуясь общими правилами его назначения, в том числе с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств, не будучи связанными требованиями административного органа.

Некоторые ученые полагают, что в заявлении о привлечении к административной ответственности административный орган вправе указать вид и размер наказания⁷⁹.

Реализация данного права административными органами, обращающимися в арбитражный суд, вполне логична и обоснована. Иное

⁷⁸ Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

⁷⁹ Практика применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации / Отв. ред. И.В. Решетникова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С.125.

понимание, по нашему мнению, приведет с одной стороны к некоему устранению административного органа и неясности его позиции по данному вопросу, а с другой стороны к определенной двойственности положения арбитражного суда: арбитражный суд не может возбудить производство по делу в отсутствие заявления административного органа о привлечении к ответственности, однако может самостоятельно оценить размер взыскиваемой суммы, без учета первоначальной позиции органа по этому вопросу.

Сравнительный анализ параграфов 1 и 2 главы 25 АПК РФ позволяет выявить различия в статусе судьи арбитражного суда при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности и об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Как верно отмечает И.О. Подвальный, когда рассматриваются заявления о привлечении к административной ответственности (параграф 1 главы 25 АПК РФ), закон не может «трансформировать» судью в «сугубо суд», осуществляющий судебный контроль за ранее совершенным административным органом; судья выступает в роли уполномоченного административного органа (часть 3 статьи 23.1 КоАП РФ); функция судебного контроля (судебной проверки) вторична, первичным в деятельности судьи становится должная реализация задач производства по делам об административных правонарушениях (статья 24.1 КоАП РФ). При этом наряду с реализацией задач судопроизводства в арбитражных судах (статья 2 АПК РФ) судья непосредственно выполняет и задачи законодательства об административных правонарушениях (статья 1.2 КоАП РФ), для чего он может сам восполнить недостаток административного материала при рассмотрении дела.

При рассмотрении дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (параграф 2 главы 25 АПК РФ) роль судьи заметно меняется. Функция судебного контроля выходит на первый план, а судебное установление ограничивается лишь

рамками ранее установленного административным органом. В деятельности судьи доминирует проверочное начало.

В деятельности судьи в производстве по делам об административных правонарушениях можно выделить несколько стадий: возбуждение производства по делу, подготовка дела к рассмотрению, рассмотрение дела и вынесение решения.

О принятии заявления арбитражный суд выносит определение, в котором указывает те действия, которые надлежит совершить лицам, участвующим в деле, а также сроки их совершения. Если при подаче заявления выявлены какие-либо нарушения АПК РФ, оно подлежит оставлению без движения с указанием срока устранения недостатков.

Арбитражный суд должен вынести определение о возвращении заявления вместе с ПоАП и прилагаемыми к нему документами административному органу, если установит при принятии заявления, что протокол и иные материалы составлены (оформлены) неправомочными лицами либо неправильно, а также если установит неполноту представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела. Если эти обстоятельства установлены в судебном заседании, суд отказывает обратившемуся органу в привлечении лица к административной ответственности на основании части 6 статьи 205 и части 2 статьи 206 АПК РФ.

Важное процессуальное значение для законного и объективного рассмотрения дел об административных правонарушениях имеет подготовка к рассмотрению дела (статья 29.1 КоАП РФ), где судья, получив соответствующее заявление уполномоченного органа о привлечении к ответственности, выясняет некоторые возникающие при этом вопросы. В процессе подготовки дела существуют две обязательные стадии - собеседование (статья 135 АПК РФ) и предварительное судебное заседание (статья 136 АПК РФ), которые проводятся в разное время⁸⁰.

⁸⁰ Косоногова О.В. Рассмотрение дел об административных правонарушениях судьями арбитражных судов: монография. Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2007. С.76.

Следует оговориться, что исключения из общего порядка рассмотрения данных дел установлены главой 29 АПК РФ - рассмотрение дел в порядке упрощенного производства, о чем будет сказано ниже.

Подготовка дела к судебному разбирательству осуществляется согласно как требованиям АПК РФ, так и КоАП РФ. При необходимости судья на основании статьи 66 АПК РФ вправе затребовать необходимые доказательства по делу, в том числе, от административного органа если он не представил их самостоятельно.

Судья также проверяет ПоАП на предмет его полноты, разрешает заявленные ходатайства лиц, участвующих в деле.

Если установлено, что протокол либо иные материалы составлены (оформлены) неуполномоченными лицами или неправильно, либо если представленные материалы неполны и это не может быть восполнено в процессе рассмотрения дела, эти документы возвращаются направившему их органу. Если же эти обстоятельства установлены в судебном заседании, суд на основании части 6 статьи 205 и части 2 статьи 206 АПК РФ, отказывает в удовлетворении требования уполномоченного органа о привлечении лица к административной ответственности⁸¹.

На устранение административным органом недостатков протокола и других материалов дела закон отводит не более трех суток со дня их поступления (получения) от судьи. Данные документы должны быть возвращены ему в течение суток со дня устранения выявленных недостатков.

Особый порядок установлен для направления судье ПоАП в случае, если за совершенное правонарушение применена мера обеспечения производства по делу в виде временного запрета деятельности. В таком случае ПоАП, составленный в отношении правонарушителя, к которому может быть применена санкция в виде административного приостановления деятельности,

⁸¹ См.: О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 02 июня 2004 г. № 10: в ред. от 10 ноября 2011 г. № 71 // Вестник ВАС РФ. № 8. 2004; 2012. № 1.

с протоколом о временном запрете деятельности передаются на рассмотрение судье немедленно после их составления.

В литературе неоднократно высказывались замечания относительно несогласованности норм КоАП РФ и АПК РФ в вопросе исчисления начала срока для рассмотрения дела об административном правонарушении: АПК РФ связывает его начало с поступлением в арбитражный суд заявления о привлечении к административной ответственности с приложенным к нему ПоАП и уведомлением о вручении либо иным документом, подтверждающим направление копии лицу, в отношении которого составлен протокол, а КоАП РФ - с поступлением ПоАП и других материалов дела. Юристами предлагается привести в соответствие положения ч.1 статьи 29.6 КоАП РФ и ч.1 статьи 205 АПК, касающиеся того, с получения каких именно материалов арбитражным судом начинается отсчет срока рассмотрения дела.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляется судьями единолично. С началом судебного заседания участники административно-юрисдикционного процесса могут совершать процессуальные действия, охватываемые стадией непосредственного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Законодательство предоставляет арбитражному суду право принять решение о привлечении к административной ответственности в соответствии с правильной квалификацией деяния, если административным органом в ПоАП она дана неправильно, но при условии, что указанное в протоколе событие правонарушения и представленные по делу доказательства достаточны для определения другой квалификации деяния. Но если в результате переквалификации составление ПоАП не относится к полномочиям обратившегося с заявлением органа, у суда нет права принять решение о привлечении к административной ответственности.

Кроме того, суд обязан вынести определение о прекращении производства в арбитражном суде и о возвращении ПоАП и прилагаемых к нему документов административному органу, если в соответствии с

надлежащей квалификацией рассмотрение дела о привлечении к административной ответственности не отнесено к подведомственности арбитражного суда.

Если же при рассмотрении заявления об оспаривании постановления о привлечении к административной ответственности суд установит, что оспариваемое постановление содержит неправильную квалификацию правонарушения либо принято неправомочным органом, суд принимает решение о признании незаконным оспариваемого постановления и о его отмене. Материалы дела об административном правонарушении направляются административному органу, постановление которого было признано незаконным и отменено.

Помимо общего порядка рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности, изложенного нами выше, действующее законодательство предусматривает случаи, когда указанные дела рассматриваются в порядке упрощенного производства.

Данные изменения были внесены в 2012 году Федеральным законом «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный Кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием упрощенного производства»⁸².

Суть упрощенного судопроизводства по сравнению с общими правилами искового производства можно представить как «письменный», строго формализованный процесс, своего рода «переписку доказательствами». Прерогатива за вовремя представленные письменные доказательства, а пропуск сроков влечет риск проигрыша, поскольку при обжаловании судебного акта новые доказательства не исследуются.

В соответствии со статьей 226 АПК РФ дела в порядке упрощенного производства рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства, предусмотренном АПК РФ, с особенностями, установленными главой 29 Кодекса.

⁸² О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием упрощенного производства: федер. закон от 25 июня 2012 г. № 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26. Ст. 3439.

В частности, особенностью рассмотрения подобных дел является то, что предварительное судебное заседание по ним не проводится, стороны обязаны в установленный судом срок направить в суд и друг другу дополнительные документы, материалы, отзывы в обоснование своей позиции, судья рассматривает дело также без вызова сторон.

В научной литературе к числу основных проблем, существующих в арбитражных судах, относят проблемы надлежащего извещения привлекаемого к ответственности лица о рассмотрении дела, доказывания обстоятельств, установленных по делу об административном правонарушении, совершенном в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, обоснованности выносимых по этим делам постановлений⁸³.

Несмотря на то, что в науке административного права давно обсуждается вопрос о неурегулировании в АПК РФ такой процессуальной фигуры как потерпевший, до сегодняшнего дня вопрос о его участии в деле не получил своего решения в Кодексе.

Потерпевшим в силу статьи 25.2 КоАП РФ является физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред.

Как пишет О.В. Косоногова, при рассмотрении дел в порядке искового производства потерпевший может участвовать в нем как третье лицо без самостоятельных требований относительно предмета спора, а по правилам производства по делам об административных правонарушениях потерпевший участвует в рассмотрении дела в своем процессуальном статусе⁸⁴.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации предоставил право потерпевшему обратиться в суд с заявлением об оспаривании постановления административного органа по делу об административном правонарушении в

⁸³ См. например: Канати А.Ю. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных при осуществлении предпринимательской деятельности: автореф. дис.канд. юрид. наук: 12.00.08. Киров, 2010. С.3.

⁸⁴ Косоногова О.В. Рассмотрение дел об административных правонарушениях судьями арбитражных судов: монография. Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2007. С.137.

порядке главы 25 АПК РФ, поскольку данное постановление затрагивает его права и законные интересы.

В силу отсутствия иного указания в АПК РФ арбитражные суды привлекают потерпевших по делам о привлечении к административной ответственности к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора.

Суд извещает потерпевшего о времени и месте судебного заседания, в процессе он пользуется правами, предоставленными ему КоАП РФ.

Однако в действующем АПК РФ имеется определенная несогласованность в вопросе об извещении потерпевшего, если дело рассматривается в порядке упрощенного производства.

Часть первая статьи 226 АПК РФ гласит, что дела в порядке упрощенного производства рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными главой 29 Кодекса. Кроме того, при рассмотрении в порядке упрощенного производства дел об административных правонарушениях применяются также особенности, установленные разделом III АПК РФ, если иное не предусмотрено главой 29 АПК РФ.

Исходя из статьи 205 АПК РФ⁸⁵ на судье арбитражного суда лежит обязанность известить о времени и месте судебного заседания лиц, участвующих в деле, к которым в силу статьи 40 Кодекса относятся стороны, заявители и заинтересованные лица - по делам особого производства, по делам о несостоятельности (банкротстве) и в иных предусмотренных АПК РФ случаях, третьи лица, прокурор, государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и организации, граждане, обратившиеся в арбитражный суд в случаях, предусмотренных АПК РФ.

⁸⁵Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 11/14 316л.<http://science.vsu.ru>

В соответствии с частью 2 статьи 228 АПК РФ одновременно с определением о принятии заявления к производству сторонам (выделено мной - М.Г.) направляются данные, необходимые для идентификации сторон, в целях доступа к материалам дела в электронном виде.

Таким образом, буквальное прочтение приведенных норм АПК РФ позволяет сделать вывод об ущемлении прав потерпевшего в арбитражном процессе, являющимся третьим лицом, не заявляющим самостоятельных требований относительно предмета спора, вследствие неустановления в АПК РФ обязанности суда по его уведомлению о вынесенных арбитражным судом определениях.

Данная несогласованность АПК РФ в определенной степени устранена Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ в пункте 4 Постановления от 08 октября 2012 № 62 «О некоторых вопросах рассмотрения арбитражными судами дел в порядке упрощенного производства», согласно позиции которого при рассмотрении дела в порядке упрощенного производства третьи лица пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности стороны, в связи с чем им должны быть направлены как определение о привлечении его к участию в деле, так и данные, позволяющие идентифицировать его в целях доступа к материалам дела в электронном виде.

Однако это не решает проблему окончательно, поскольку процессуальный статус такой фигуры как потерпевший должен, наконец, получить свое официальное закрепление в АПК РФ.

Кроме того, требует уточнения и статья 228 АПК РФ в части указания на направление определения о принятии заявления к производству суда и данных, необходимых для идентификации сторон, в целях доступа к материалам дела в электронном виде, не только в их адрес, но и иных лиц, участвующих в деле о привлечении к административной ответственности (в частности, потерпевшего).

Рассмотренный нами вопрос участия потерпевшего при рассмотрении арбитражным судом дел об административных правонарушениях носит скорее

частный характер. Тогда как вопрос о рассмотрении данной категории дел в упрощенном порядке требует более широкого изучения.

Изучение мнений практикующих судей в данном вопросе показывает их неоднозначное мнение в целесообразности упрощенного рассмотрения административных дел.

Новая процедура рассмотрения дел в упрощенном порядке действует в арбитражных судах почти два года. За это время наработана практика, а также сформулированы основные проблемы, возникающие в процессе работы судей.

Например, Арбитражным судом Костромской области отмечается неоднозначность вопроса о необходимости перехода из упрощенной процедуры к рассмотрению дел по общим правилам административного судопроизводства в том случае, если при рассмотрении дел об оспаривании решения о привлечении лица к административной ответственности административный орган не представляет материалы дела об административном правонарушении. В ряде случаев это расценивается судом как отсутствие доказательств, необходимых для полного и всестороннего рассмотрения дела, и является основанием для перехода из упрощенной процедуры к рассмотрению дела по общим правилам административного судопроизводства.

На имеющиеся проблемы⁸⁶ указал и арбитражный суд Владимирской области: привлекаемое к административной ответственности лицо не имеет на руках материалов административного дела, в связи с чем непонятно, как суд будет успевать добиваться от административного органа за короткий срок представления материалов административного дела (в особенности с учетом того, что материалы нужно перевести в электронный вид и разместить на сайте, а противоположная сторона должна успеть с ними ознакомиться и

⁸⁶Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 11/14 316л.<http://science.vsu.ru>

представить мотивированный отзыв). Это, в свою очередь, может привести к нарушению процессуальных сроков при рассмотрении дела.

Как показывает практика, особенно важным является обеспечение надлежащего извещения лица, привлекаемого к административной ответственности, о рассмотрении судом дела в порядке упрощенного производства.

Особенно это касается дел о привлечении к административной ответственности.

Арбитражный суд направляет определение о дате рассмотрения дела судом в порядке упрощенного производства заказным письмом с уведомлением о вручении по адресу, который указан в Едином государственном реестре юридических лиц (далее - ЕГРЮЛ).

Однако не секрет, что многие юридические лица могут осуществлять свою деятельность по иному (фактическому) адресу, что однако не освобождает их от обязанности получать извещения по юридическому адресу.

В целях надлежащего извещения лица, привлекаемого к административной ответственности, административному органу и суду следует направить извещения и по юридическому, и по фактическому адресам, если они располагают данными сведениями.

В противном случае может возникнуть ситуация, при которой лицо, привлекаемое судом к административной ответственности, не знает, что в суде проходит процесс, в котором оно заинтересовано, а потому не направляет свои возражения по заявлению, а после получает отрицательный для себя результат при рассмотрении дела.

Учитывая сокращенный срок для обжалования вынесенного решения в арбитражный суд апелляционной инстанции и возможность обращения в кассацию в строго установленных случаях, юридическое лицо может лишиться возможности каким-либо образом защитить свои права.

Если раньше срок для представления доказательств был ограничен моментом вынесения решения арбитражным судом, то теперь он должен быть

указан в определении суда, но в любом случае составлять не менее пятнадцати дней, а для представления дополнительных документов, содержащих объяснения по существу заявленных требований и возражений в обоснование своей позиции - не менее чем тридцать дней.

Сторона обязана предпринять все зависящее от нее, чтобы необходимый документ либо информация о его направлении (телеграмма, телефонограмма и т.п.) поступил в арбитражный суд до момента истечения установленного в определении срока (в том числе, в электронном виде). Направление же документа в арбитражный суд по почте без учета времени доставки корреспонденции не будет расценено судом как невозможность своевременного представления документа в суд.

Данные положения закреплены в пункте 17 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ «О некоторых вопросах рассмотрения арбитражными судами дел в порядке упрощенного производства».

В этой связи и предпринимателям, и юридическим лицам судьи рекомендуют даже «начинать свой рабочий день с просмотра картотеки арбитражных дел».

Высшим Арбитражным Судом РФ высказывались предложения о том, что в скором времени фирмы будут через Интернет узнавать о том, что против них поданы судебные иски. Планируется завести компаниям электронные почтовые ящики для подобных уведомлений.

Иными словами, субъекты предпринимательской деятельности теперь должны организовывать и постоянно поддерживать оперативный интернет-доступ к сайтам судов.

Разумеется, обязанность проявлять заботу о защите собственных прав возлагалась на лиц, привлекаемых к административной ответственности и ранее.

Однако в настоящий момент речь идет о намного более значительных денежных суммах, которыми рискует лицо, привлекаемое к административной ответственности.

Исходя из того, что дела в порядке упрощенного производства рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства с нюансами, закрепленными в главе 29 АПК РФ⁸⁷, участвующие в деле лица считаются извещенными надлежащим образом о возбуждении судом производства по делу, если ко дню принятия решения суд располагает сведениями о получении адресатом копии определения о принятии заявления к производству или иными доказательствами получения такими лицами информации о начавшемся судебном процессе. Если же ко дню принятия решения информации о надлежащем извещении данных лиц у суда нет, либо из этой информации очевидно следует, что они не имели возможности ознакомиться с материалами дела и представить возражения, арбитражный суд обязан перейти из упрощенного порядка рассмотрения дела в общий.

Лицо, привлекаемое к административной ответственности, согласно пункту 4 статьи 123 АПК РФ считается надлежаще извещенным, в том числе, в случаях, если:

- несмотря на почтовое извещение, адресат не явился за получением копии судебного акта;
- копия судебного акта не вручена в связи с отсутствием адресата по указанному адресу.

Не получив соответствующее судебное извещение, стороны не получили и данные, необходимые для их идентификации в целях доступа к материалам дела в электронном виде в сети Интернет. Вместе с тем, по общим правилам надлежащего извещения указанные выше ситуации признаются надлежащим извещением лица в силу прямого указания АПК РФ.

Мнения судей по данному вопросу разделились⁸⁸ на два противоположных: одни полагают, что возвращение в суд определения о

⁸⁷Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 11/14 316л.<http://science.vsu.ru>

⁸⁸Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА

принятии искового заявления и рассмотрения дела в порядке упрощенного производства в связи с истечением срока хранения судебного определения свидетельствует об отсутствии у ответчика (лица, привлекаемого к административной ответственности) возможности ознакомиться с материалами дела, представить возражения и доказательства, в связи с чем суду необходимо перейти к рассмотрению дела в общем порядке. Такой позиции придерживался Арбитражный суд Курской области. Другие, напротив считают, что невручение определения суда в связи с отсутствием адресата, а также неявка адресата за почтовым отправлением при наличии почтового извещения признается надлежащим извещением. Данный подход преобладает в судебной практике и основывается на норме абзаца 5 пункта 14 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 08 октября 2012 № 62 «О некоторых вопросах рассмотрения арбитражными судами дел в порядке упрощенного производства», согласно которому в случае соблюдения правил о надлежащем извещении, установленных частью 4 статьи 123 АПК РФ, оснований для отмены судебного акта по делу, рассмотренному в порядке упрощенного производства, предусмотренных пунктом 2 части 4 статьи 270, пунктом 2 части 4 статьи 288 Кодекса, не имеется.

Однако, стоит учитывать, что возможность для привлекаемого к административной ответственности лица реализовать свои права и направить в суд возражения в установленный срок ставится в зависимость от добросовестности работы почтовых органов.

Вместе с тем, как показывает практика, это обеспечивается не всегда (к такому выводу пришел, например, Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа (постановление от 13 сентября 2013 г. по делу № А56-74141/2012), Федеральный арбитражный суд Московского округа (постановление от 29 апреля 2014 г. № Ф05-2922/14 по делу № А40-104991/13-

151-1020)⁸⁹, Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа (постановление от 24 июля 2014 г. по делу № А56-61351/2013), Федеральный арбитражный суд Центрального округа (постановление от 14 ноября 2011 г. по делу № А54-3024/2011), Четырнадцатый арбитражный апелляционный суд (постановление от 17 января 2014 г. по делу № А05-8432/2013), Четвертый арбитражный апелляционный суд (постановление от 24 июля 2013 г. по делу № А58-2349/2013).

В данных судебных актах был установлен факт нарушения почтовым органом правил направления судебных извещений, что стало причиной грубого нарушения прав лица, привлекаемого к административной ответственности.

Как указывает Арбитражный суд⁹⁰ Иркутской области, в основном ФГУП «Почта России» допускает такие нарушения, как неправильное указание причин возврата отправления; не проставление отметок о попытках вручения на конвертах (либо данные отметки не читаемы или не содержат подписи проставившего их лица); несоблюдение сроков повторного извещения и хранения отправления, что приводит к тому, что адресат не успевает получить судебное извещение; не уведомление арбитражного суда об источнике информации об отсутствии адресата по указанному адресу, в связи с чем копия судебного акта не вручена. При этом систематическое не извещение участников процесса парализует работу суда, умаляет авторитет судебной власти, позволяет недобросовестным участникам процесса злоупотреблять своими правами.

В этой связи арбитражным судам необходимо особенно внимательно оценивать вопрос о том, соблюдены ли установленные требования при направлении определения суда лицу, привлекаемому к административной

⁸⁹Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 11/14 316л.<http://science.vsu.ru>

⁹⁰Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 11/14 316л.<http://science.vsu.ru>

ответственности, не было ли допущено нарушений почтовым органом, что привело к невозможности надлежащей защиты лицом своих прав.

В первую очередь это касается дел о привлечении к административной ответственности, поскольку в арбитражный суд обращается не организация, а уполномоченный орган, который и представляет в суд сведения о юридическом лице.

В качестве одного из возможных направлений в сторону максимальной защищенности прав привлекаемых к административной ответственности субъектов предпринимательства, можно предложить должностным лицам уполномоченных органов, составляющим ПоАП, максимально полно отражать в них сведения о лице, привлекаемом к административной ответственности.

Исходя из действующей редакции части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, должностные лица, составляющие ПоАП, не обязаны отражать в них номера контактных телефонов, факсов, электронной почты привлекаемого к административной ответственности юридического лица и его представителей (в статье использована формулировка «сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении»).

Исходя из части 3 статьи 206 АПК РФ, к таким сведениям могут быть отнесены наименование лица, привлекаемого к административной ответственности, его место нахождения или место жительства, сведения о его государственной регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя.

Согласно статье 54 Гражданского Кодекса РФ место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации.

Помимо сведений о государственной регистрации организации (согласно данным ЕГРЮЛ), в ПоАП следует указывать также и ее фактический адрес.

Кроме того, некоторые федеральные законы предписывают указывать номера телефонов и адрес электронной почты юридического лица в целях

обеспечения оперативной связи. В частности, эти сведения в числе необходимых для жалобы называет Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁹¹.

Типовые формы ПоАП утверждаются приказами органов, уполномоченных на их составление в соответствии с КоАП РФ. Необходимые сведения указываются в них в соответствии со статьей 28.8 КоАП РФ. Для юридических лиц это организационно-правовая форма, полное наименование, юридический адрес, ИНН, банковские реквизиты, сведения о представителях юридического лица - физических лицах.

По нашему мнению, дополнительно к данным сведениям целесообразно было бы также указывать контактный телефон, факс, адрес электронной почты (при наличии), ИНН (для юридического лица)), контактные телефоны, адреса электронной почты (при наличии) свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, а также законных и иных представителей лиц, в отношении которых составлен ПоАП.

Имеющиеся в материалах дела телефон, факс и (или) адрес электронной почты юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, позволят оперативно известить его о возбуждении в отношении него дела об административном правонарушении, а также о необходимости представить свои возражения по делу (если таковые имеются).

При этом необходимо сделать принципиально важную оговорку о том, что данный порядок извещения не должен будет заменить собой стандартную существующую в судах процедуру и ни в коем случае не возложит обязанность непосредственно на судью либо помощников судей, секретарей судебных заседаний звонить по имеющимся номерам телефонов лицам, привлекаемым к административной ответственности, с целью доведения до них соответствующей информации. Данная процедура извещения может быть

⁹¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ с изм. и доп. на 21 июля 2014 г. №263-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179; 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4264.

использована в тех особых случаях, когда стандартные судебные извещения по каким-либо причинам не доходят до адресата.

Вместе с тем, у лиц, привлекаемых к ответственности, будет еще одна дополнительная гарантия по истине полного и всестороннего рассмотрения дела судом.

В силу статьи 28.8 КоАП РФ⁹² должностное лицо, составившее протокол, обязано направить его судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента его составления.⁹³

Основными документами, на основании которых судья будет выносить решение о привлечении либо об отказе в привлечении к административной ответственности, являются соответствующее заявление, ПоАП, объяснения самого лица либо его представителя.

Судебные извещения юридическим лицам по правилам АПК РФ направляются по месту их нахождения, определенном на основании выписки из ЕГРЮЛ. Если иск вытекает из деятельности филиала или представительства юридического лица, такое извещение направляется также по месту нахождения этого филиала или представительства. Кроме того, извещение должно быть направлено судом и в адрес представителя, если лицо ведет дело через него.

Если лицо, участвующее в деле, заявило ходатайство о направлении судебных извещений по иному адресу, арбитражный суд направляет судебное извещение также по этому адресу. В этом случае судебное извещение считается врученным лицу, участвующему в деле, если оно доставлено по указанному таким лицом адресу.

⁹²Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 11/14 316л.<http://science.vsu.ru>

⁹³Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

Схожие положения содержит и КоАП РФ.

Статья 121 АПК РФ содержит важное положение о том, что в случаях, не терпящих отлагательства, арбитражный суд может известить или вызвать лиц, участвующих в деле, и иных участников арбитражного процесса телефонограммой, телеграммой, по факсимильной связи или электронной почте либо с использованием иных средств связи.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации такими случаями признал установленный законом срок рассмотрения дела (заявления, жалобы) 15 дней или менее⁹⁴.

Полагаем, что установление для лиц, привлекаемых арбитражным судом к административной ответственности, строго определенного срока, в течение которого это лицо должно представить доказательства своей невиновности, также вполне можно отнести к случаям, не терпящим отлагательства и требующим извещения данных лиц посредством телефонограмм, телеграмм, по факсимильной связи или электронной почте либо с использованием иных средств связи.

В первую очередь это касается случаев, когда направляемые арбитражным судом извещения о принятии заявления административного органа к производству и возбуждении дела о привлечении к административной ответственности возвращаются в арбитражный суд с отметкой почтового органа об истечении срока хранения.

Изучение практики привлечения субъектов предпринимательства к административной ответственности в порядке упрощенного производства дало нам основание выдвинуть гипотезу о том, что данная категория дел должна рассматриваться исключительно в общем порядке. Упрощенный порядок в отношении дел о привлечении к административной ответственности и об оспаривании решений административных органов о привлечении к

⁹⁴ См.: пункт 12 Постановления Пленума ВАС РФ от 17 февраля 2011 г. №12 (ред. от 12 февраля 2012 г.) «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»// Вестник ВАС РФ. 2011. апрель.

административной ответственности, по нашему убеждению, применяться не может.

В процедуре рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности и об оспаривании решений административных⁹⁵ органов о привлечении к административной ответственности в упрощенном порядке есть серьезная угроза установлению объективной истины по делу, привлечения к ответственности действительно виновного лица, недопущению объективного вменения и всемерной защиты прав юридических лиц - добросовестных участников правоотношений.

Данное утверждение основано, в том числе, и на мнении практикующих судьей, рассматривающих данную категорию дел.

Подводя итог сказанному в настоящей главе, хотелось бы отметить, что, несмотря на нарабатанную обширную практику рассмотрения дел об административных правонарушениях арбитражными судами, на наш взгляд, все же целесообразнее было бы закрепить за ними только правомочие по рассмотрению дел об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Мы разделяем вышеприведенную позицию тех ученых, по мнению которых должностные лица органов административной юрисдикции, составляющие ПоАП, должны самостоятельно рассматривать дела о привлечении к административной ответственности, не передавая их на рассмотрение в суд.

В настоящее время, рассматривая дело о привлечении хозяйствующего субъекта к административной ответственности, суд перестал быть нейтральным арбитром, поскольку правомочен не только дать надлежащую квалификацию совершенному деянию, но и определить конкретный размер санкции (если он не указан административным органом в заявлении о

⁹⁵Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 11/14 316л.<http://science.vsu.ru>

привлечении к административной ответственности). Вместе с тем, сама по себе сущность судебного рассмотрения дела предполагает наличие спора, т.е. разногласия по поводу совершенного деяния между уполномоченным органом административной юрисдикции и лицом, привлекаемым к административной ответственности.

Однако при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности как такового спора может и не быть, поскольку лицо соглашается с фактическими обстоятельствами, изложенными в составленном в отношении него ПоАП, признает факт совершения административного правонарушения и не заявляет в арбитражный суд каких-либо возражений.

Иная ситуация складывается по делам об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности. Здесь спор наличествует всегда, поскольку привлеченный к административной ответственности субъект не согласен с вынесенным в отношении него постановлением, в связи с чем и обращается в арбитражный суд.

В этой связи, по нашему убеждению, закрепление за арбитражными судами одной категории дел - об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности, в наибольшей степени будет отвечать смыслу арбитражного судопроизводства, позволит «разгрузить» суды от множества мелких дел, позволив должным образом сконцентрироваться на иных делах, которые не могут быть разрешены иначе, чем в судебном порядке.⁹⁶

Однако стоит еще раз подчеркнуть, что деятельность исполнительных органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, несовершенна, о чем свидетельствует судебная статистика о количестве

⁹⁶ Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

отменяемых постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Очевидна необходимость принятия мер как по усовершенствованию законодательства, так и по реформированию деятельности самих органов административной юрисдикции, поиску механизмов улучшению практики их работы.

Заключение

Изучение действующего законодательства Российской Федерации по вопросам привлечения к административной ответственности юридических лиц, а также практики его применения административными и судебными органами в рамках настоящего диссертационного исследования выявило немало проблемных вопросов. В настоящей работе освещена лишь их часть, дальнейшее изучение данной темы, безусловно, позволит выявить еще немало направлений для совершенствования нормативной правовой базы и правоприменительной практики.

Нами рассмотрены понятие и государственной регулирование предпринимательской деятельности как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов. Изучение законодательства регионов обнаружило неоднородность подходов к установлению размеров и видов санкций за однородные правонарушения, что не всегда обоснованно и необходимо.

Подробному рассмотрению подверглась контрольно-надзорная деятельность уполномоченных органов административной юрисдикции, результаты осуществления которой часто являются основанием для привлечения организаций к административной ответственности.

В рамках настоящей работы изучены административные правонарушения в области предпринимательской деятельности, предложена их классификация.

Предметом рассмотрения также явились особенности юридических лиц как субъектов, привлекаемых к административной ответственности, статус органов административной юрисдикции и арбитражных судов как субъектов, уполномоченных действующим законодательством привлекать организации к административной ответственности, выявлены проблемы, возникающие в их деятельности, а также сформулированы конкретные предложения по улучшению действующего законодательства.

Рассмотренные в настоящей работе вопросы позволили нам сделать определенные выводы и сформулировать предложения по

совершенствованию процесса привлечения юридических лиц - субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности.

Во-первых, это касается реформирования и определенной унификации законодательства субъектов Российской Федерации в части установления размеров санкций за схожие составы административных правонарушений, предусмотренных региональным законодательством.

Возможна также унификация по видам административных наказаний. Например, не во всех субъектах установлен такой вид административного наказания как предупреждение. В итоге в одних субъектах правонарушитель в области предпринимательства может быть подвергнут наиболее мягкому виду административного наказания - предупреждению, тогда как в других организация в любом случае обязана будет уплатить административный штраф (пусть даже в минимальном размере).

Во-вторых, требуется пересмотр, уточнение отдельных норм КоАП РФ, поскольку формулировка объективной стороны некоторых из них содержит отсылки к множеству подзаконных нормативных актов, что позволяет привлечь организацию к ответственности в виде уплаты достаточно крупного штрафа за самые незначительные правонарушения в области предпринимательской деятельности.

В-третьих, необходимо решение вопроса о возможности снижения административного наказания ниже низшего предела не только по составам, предусмотренным КоАП РФ, но и по законодательству субъектов Российской Федерации.

В-четвертых⁹⁷, требуется реформирование законодательства о государственном (муниципальном) контроле (надзоре). В качестве основных возможных направлений нами предложены пересмотр федерального законодательства, уточнение положений отраслевых федеральных законов,

⁹⁷Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 316л.<http://science.vsu.ru>

устанавливающих предмет контроля (надзора) с целью более четкого его определения и недопущения дублирования, уточнение отдельных норм Федерального закона «О защите прав юридических лиц» в целях устранения конкуренции между ним и КоАП РФ, разработка дополнительных форм процессуальных документов в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности.

В-пятых, по результатам изучения статуса и деятельности органов административной юрисдикции и судебных органов нами сделан вывод о целесообразности закрепления за арбитражными судами лишь полномочий по пересмотру постановлений о привлечении субъектов предпринимательства к административной ответственности, вынесенных органами административной юрисдикции.

В-шестых, изучение соответствующей деятельности органов административной юрисдикции и судов дало основание выдвинуть ряд предложений по ее усовершенствованию. Сюда могут быть отнесены как меры по организационно-методическому обеспечению деятельности, так и внесение изменений в процессуальное законодательство, регламентирующее порядок рассмотрения дел данной категории.

Выявленные нами по результатам исследования проблемные вопросы, касающиеся рассмотрения арбитражными судами дел о привлечении к административной ответственности организаций в упрощенном порядке, позволили нам внести предложение о возможности такого рассмотрения лишь по бесспорным делам о привлечении к административной ответственности.

В-седьмых, нами предложена новая формулировка вины юридического лица, отличная от той, которая закреплена в ныне действующем КоАП РФ⁹⁸. Нами выдвинута гипотеза о том, что организация может и должна нести

⁹⁸Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 12/14. 316л.<http://science.vsu.ru>

ответственность, если в ней не налажена реально действующая система внутреннего контроля, позволяющая предотвратить совершение правонарушения, а также в случае, если ею извлечены какие-либо выгоды от совершенного правонарушения (например, в случае использования чужого товарного знака - извлечена незаконная прибыль)⁹⁹.

Затронутые нами проблемы требуют дальнейшего теоретического анализа и выработки направлений их решения.

Рассматривая данную тему, хотелось бы также отметить, что неурегулирование на сегодняшний день ряда принципиально важных вопросов дает возможность для их теоретического осмысления и выработки предложений.

В частности, до настоящего времени остаются неразрешенными такие принципиальные вопросы как создание административных судов, принятие кодекса об административном судопроизводстве.

Данные вопросы обсуждались еще на V Всероссийском съезде судей 27 ноября 2000 года. Однако до сегодняшнего дня эта проблема по-прежнему открыта.

Отсутствие административных судов в Российской Федерации неизбежно заставляет искать возможные пути решения проблемы перегруженности существующих судов (арбитражных и общей юрисдикции).

Однако такое решение как упрощенный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, по нашему мнению, не всегда способствует качественному и всестороннему рассмотрению дела.

К сожалению, в соответствии с последними данными социологических опросов уровень доверия к судам заметно снизился. Негативные оценки по-прежнему преобладают, их выносят 40% опрошенных, и только 24% оценивают деятельность суда и судей положительно. В итоге, по данным

⁹⁹Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 12/14 316л.<http://science.vsu.ru>

Фонда общественного мнения, репутация судов вернулась к значениям середины 2000-х годов.

Все это обуславливает необходимость дальнейшего тщательного изучения их работы, выявления и устранения имеющихся проблем и противоречий.

Как сказал в одном из своих выступлений Д.А. Медведев, «надо сделать все, чтобы люди поверили, что суды - это то место, где принимаются справедливые решения».

По словам А. Иванова, «а сегодняшний день главным ориентиром судебной реформы должна стать независимость суда».

От себя хотелось бы отметить и то, что итогом судебной реформы должно стать обеспечение реальной возможности для судей подробнейшего и тщательнейшего рассмотрения каждого дела, в том числе в сфере административных правоотношений, недопустимости формального подхода.

В этой связи можно процитировать слова А. Иванова, о том, что «стабильность, единообразие арбитражной судебной практики жизненно важны для российской экономики. Без соблюдения принципа правовой определенности невозможна эффективная защита прав собственников, невозможно доверие к прочности заключенных контрактов, невозможно формирование здорового инвестиционного климата, невозможно, наконец, существование единого общероссийского рынка».

В этой связи хочется надеяться на то, что идея создания в нашей стране административных судов все же получит свое реальное завершение, а доверие к судам неизбежно возрастет за счет справедливого и высокопрофессионального рассмотрения соответствующих споров.

То же относится и к многочисленным административным органам, рассматривающим дела об административных правонарушениях.

Количество выносимых судебных актов¹⁰⁰ об отмене постановлений о привлечении к административной ответственности, а также отказов в привлечении к административной ответственности свидетельствует о необходимости улучшения практики работы административных органов, достижения более качественного рассмотрения ими дел, законности и обоснованности выносимых постановлений о привлечении к административной ответственности.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о важности и необходимости дальнейшего изучения вопросов административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности, выработке предложений по улучшению действующего законодательства в данной сфере, поскольку от качества нормативных правовых актов, регулирующих данную область правоотношений, а также практики его применения зависит в конечном итоге благосостояние экономики всего государства.

¹⁰⁰Диссертация Глухова М.В. «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА» 12/14 316л.<http://science.vsu.ru>

Список использованной литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ с изм. и доп. на 3 февраля 2014 г. №15-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - №1 (Ч.1). - Ст. 1 ; 2014. - № 30 (Ч. I). - Ст. 4278.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ с изм. и доп. на 23 июня 2014 г. №171-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1994. - №32. - Ст. 3301 ; 2014. - №26. - Ст. 3377.
3. Арбитражный процессуальный Кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. №95-ФЗ с изм. и доп. на 2 ноября 2013 г. №294-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - №30. - Ст. 3012; 2014. - № 26. - Ст. 3392.
4. Гражданский процессуальный Кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ с изм. и доп. на 21 июля 2014 г. № 232-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. - № 46. - Ст. 4532; 2014. № 30. - Ст. 4233
5. Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ с изм. и доп. на 28 июня 2014 г. № 199-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 1 (Ч. 1). - Ст. 3; 2014. - № 26 (Ч. I). - Ст. 3405.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 31 июля 1998 № 146-ФЗ с изм. и доп. на 23 июня 2014 № 166-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - № 31. - 1998. - Ст. 3824 ; 2014. - № 26 (Ч. I). - Ст. 3372.
7. Административная ответственность / отв. ред. И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманева. - М.: ИГП РАН, 2001. - 151 с.
8. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник / А.Б. Агапов. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Изд-во Юрайт, 2011. - 435 с.
9. Андриянов В.Н. Административная ответственность в Российской

- Федерации: учебное пособие / В.Н. Андриянов. - Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. - 164 с.
10. Андреев В.К. О Концепции развития законодательства о предпринимательской деятельности / В.К. Андреев // Российский судья. - 2010. - № 9. - С.13-21.
11. Андреева Е.И. Об административной ответственности должностных лиц в области таможенного дела / Е.И. Андреева, А.В. Кушниренко, Н.И. Ким // Административное право и процесс. - 2011. - № 4. - С. 35-36.
12. Антонова Е.Ю. Современные концепции корпоративной (коллективной) уголовной ответственности / Е.Ю. Антонова // Современное право. - 2011. - №6. - С. 135-140.
13. Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография / В.С. Белых. - М.: Проспект, 2009. - 432 с.
14. Бирюков П.Н. Уголовная ответственность юридических лиц в иностранных государствах / П.Н. Бирюков. - 2-е изд., перераб. и доп. - Saarbrucke №: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG, 2011. - 370 с.
15. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. Разделы III - VII: постатейный научно-практический комментарий / В.А. Баранов, О.В. Белоусов, А.Н. Береснев и др.; под общ. ред. В.А. Гуреева; науч. ред. В.В. Гушин. - М.: Библиотечка «Российской газеты», 2013. - Вып. III - IV. - 576 с.
16. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности / Н.В. Витрук. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Норма, 2009. - 432 с.
17. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) / Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю.Н.

- Старилова. -Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2010. - С. 95-539 с.
- 18.Гомонов С.А. Проблема сужения круга субъектов административной юрисдикции /С.А. Гомонов // Мировой судья. - 2012. - № 1. - С. 2-8.
 - 19.Городецкая Е.А. О необходимости совершенствования подходов к введению государственных регуляций в экономике /Е.А. Городецкая // Налоги (журнал). - 2011. - №3. - С. 12-18.
 - 20.Данилов Д.Б. Отдельные коллизии при возбуждении и подготовке к судебному разбирательству дел об административном правонарушении за незаконное использование товарного знака в арбитражном суде: теоретические и практические вопросы / Д.Б. Данилов // Арбитражный и гражданский процесс. - 2011. - № 12. - С.17-22.
 - 21.Денисенко В.В. «Спорная подсудность» дел об административных правонарушениях / В.В. Денисенко, Е.В. Денисенко // Административное право и процесс. - 2008. - №2. - С.10-17.
 - 22.Денисенко В.В. Деликтология: от конфронтации к интеграции административной деликтологии и криминологии /В.В. Денисенко // Административное право и процесс. - 2011. - №6. - С.2-7.
 - 23.Теория и практика административного права и процесса: Материалы третьей Всероссийской научно-практической конференции (пос. Небург, 10-12 октября 2008 года) / отв. ред. В.В. Денисенко, А.Г. Эртель. -Краснодар: Изд-во «Кубанькино», 2008. - 380 с.
 - 24.Теория и практика административного права и процесса: Материалы четвертой Всероссийской научно-практической конференции (пос.Небург, 09-11 октября 2009 года). В 2-х частях: / отв. ред. В.В. Денисенко, А.Г. Эртель. - Краснодар: Изд-во «Кубанькино», 2009. - Часть I. - 368 с.
 - 25.Теория и практика административного права и процесса: Материалы четвертой Всероссийской научно-практической конференции (пос.Небург, 09-11 октября 2009 года). В 2-х частях / отв. ред. В.В.

- Денисенко, А.Г. Эртель. - Краснодар: Изд-во «Кубанькино», 2009. - Часть II. - 176 с.
- 26.Добровольский В.И. Актуальные вопросы арбитражного законодательства: о чем молчит Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации / В.И. Добровольский. - М.: «Волтерс Клувер», 2010. - 312 с.
- 27.Дугенец А.С. Правоприменение по делам об административных правонарушениях: реалии и перспективы оптимизации : монография / А.С. Дугенец, М.Я. Масленников. - М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2011. - 2012 с.
- 28.Егорова М.А. Коммерческое право: учебник для вузов / М.А. Егорова. - М.: РАНХиГС при Президенте РФ; Изд-во «Статут», 2013. - 640 с.
- 29.Жданов Н.М. Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административной ответственности» / Н.М. Жданов, И.А. Косицын // Административное право и процесс. - 2008. - №3. - С.23-34.
- 30.Зыкин Б.В. Некоторые проблемы административной ответственности юридических лиц /Б.В. Зыкин, Е.В. Зыкина// Административное право и процесс. - 2014. - №3. - С.5-11.
- 31.Зырянов С.М. Процессуальная форма осуществления административного надзора /С.М. Зырянов // Журнал российского права. -2010. - № 1. - С. 24 - 28.
- 32.Казанник А.И. Муниципальная полиция в системе органов местного самоуправления России /А.И. Казанник// Государственная власть и местное самоуправление. - 2013. - № 6. - С. 21 - 25.
- 33.Калинина Л.А. Административная ответственность: учеб. пособие / Л.А. Калинина. - М.: Норма, 2009. - 496 с.
- 34.Колоколов Н.А. Настольная книга мирового судьи: рассмотрение дел об административных правонарушениях: Научно-практ. пособие / Н.А. Колоколов. - М.: Юрист, 2009. - 560 с.

35. Князев С.Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации / С.Д. Князев // Административное право и процесс. - 2014. - № 2. - С. 16 - 22.
36. Козодубов А.А. Становление муниципального лесного контроля в Российской Федерации / А.А. Козодубов, А.В. Яковлев // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2012. - № 1. - С.2 - 8.
37. Кононов П.И. О некоторых актуальных проблемах административной ответственности юридических лиц (по материалам арбитражно-судебной практики) / П.И. Кононов // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2012. - № 3. - С.14-19.
38. Кононов П.И. Административный процесс и административное судопроизводство: дискуссионные вопросы понимания и соотношения / П.И. Кононов // Административное право и процесс. - 2014. - №3. - С.14.
39. Крымский Д.И. Год действия обновленного упрощенного производства в арбитражном процессе: некоторые итоги / Д.И. Крымский // Московский юрист. - 2013. - №3. - С.8-12.
40. Куракин А.В. Административные правоотношения и их реализация в деятельности полиции при применении мер пресечения / А.В. Куракин, М.В. Костенников, К.А. Кареева-Попелковская // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 2. - С. 141 - 157.
41. Панов А.А. К вопросу о категориях воли, волеизъявления и порока воли в теории юридической сделки / А.А. Панов // Вестник гражданского права. - 2011. - №1. - С.52-81.
42. Панова И.В. Административное судопроизводство в судах арбитражной системы / И.В. Панова // Российский судья. - 2012. - №12. - С.8-15.
43. Попондопуло В.Ф. Судебная система: состояние и проблемы совершенствования / В.Ф. Попондопуло, Е.В. Слепченко //

- Арбитражные споры. - 2014. - № 1. - С. 5 - 24.
44. Попугаев Ю.И. О признаках административного правонарушения с позиции процесса деликтивизации деяния /Ю.И. Попугаев // Административное право и процесс. - 2014. - № 1. - С. 31 - 34.
45. Пятков Д.В. Лица людей /Д.В. Пятков // Российский юридический журнал. - 2012. - №5. - С.15-22.
46. Правовые позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: избранные постановления за 2007 год с комментариями / под ред. А.А. Иванова. - М.: Статут, 2012. - 524 с.
47. Лосевский В.В. Участие органов местного самоуправления в регулировании предпринимательской деятельности / В.В. Лосевский // «Право и бизнес: Сборник статей I ежегодной международной научно-практической конференции, приуроченной к 80-летию со дня рождения профессора В.С. Мартемьянова (под ред. И.В. Ершовой). - М.: «Юрист», 2012. - 348 с.
48. Максимов И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. -М.: Норма, 2009. - 464 с.
49. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности /М.Я. Масленников // Административный процесс: теория и практика / отв. ред. А.С. Дугенец. - М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008. - С. 47 - 56.
50. Масленников М.Я. Законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности: правотворчество и центробежные импровизации / М.Я. Масленников // Административный процесс: теория и практика / отв. ред. А.С. Дугенец. - М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008. - С. 183 - 205.
51. Макаров О.В. Правовой режим государственного регулирования экономики и предпринимательской деятельности: содержание,

- проблемы, формы /О.В. Макаров // Российская юстиция. - 2011. - №8. - С.23-30.
- 52.Масленников М.Я. Административно-процессуальные нормы - содержательная база формирования российского административно-процессуального кодекса /М.Я. Масленников // Административное право и процесс. - 2011. - №1. - С. 8-13.
- 53.Панкова О.В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях: научно-практическое пособие /О.В. Панкова / под ред. Н.Г. Салищевой. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. - 304 с.
- 54.Панкова О.В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях: Научно-практическое пособие / О.В. Панкова / под ред. заслуженного юриста РФ, к.ю.н., доцента О.А. Егоровой. -М.: Статут, 2014. - 440 с.
- 55.Предпринимательское право России: Учебник / отв. ред. В.С. Белых. - М.: Проспект, 2009. - С.318.
- 56.Российское предпринимательское право: учебник / Д.Г. Алексеева, В.К. Андреев, Л.В. Андреева и др.; отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. - М.: «Проспект», 2011. - 1072 с.
- 57.Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография / О.С. Рогачева. - Воронеж: Изд-во Воронежского гос. унта, 2011. - 356 с.
- 58.Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография / П.П. Серков. - М.: Норма, ИНФРА-М, 2012. - 480 с.
- 59.Актуальные проблемы административной ответственности: материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 28 мая 2010 г.) / под ред. Ю.П. Соловья. - Омск: Омский юридический институт, 2010. - 182 с.
- 60.Актуальные проблемы административной ответственности: материалы

- всероссийской научно-практической конференции (Омск, 25 мая 2012 г.) / под ред. Ю.П. Соловья. - Омск: Омский юридический институт, 2012. - 190 с.
- 61.Спектор А.А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора) / А.А. Спектор // Право и бизнес: сборник статей I ежегодной международной научно-практической конференции, приуроченной к 80-летию со дня рождения профессора В.С. Мартемьянова / М.Ю. Абрамкина, М.Г. Абрамова, А.А. Алпатов и др.; под ред. И.В. Ершовой. - М.: Юрист, 2012. - 770 с.
- 62.Старилов Ю.Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избранных науч. трудов / Ю.Н. Старилов. - Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2010. - 640 с.
- 63.Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. - Сер.: Юбилей, конференции, форумы. / отв. ред. Ю. Н. Старилов. - Воронеж : Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2013. - Вып. 7. -1060 с.
- 64.Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: монография / Н.Н. Цуканов; научн. Ред. Ю.П. Соловей. - Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2012. - 288 с.
- 65.Шишкин С.Н. Предпринимательно-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики: монография / С.Н. Шишкин. - М: Инфотропик Медиа, 2011. - 328 с.