

УДК 342.9

Т.В. Телятицкая

канд. юрид. наук, доц.

УО «Белорусский государственный
экономический университет»

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

В статье рассматриваются некоторые вопросы привлечения к административной ответственности субъектов хозяйствования. Анализируется некоторый зарубежный опыт в данной сфере. Сделаны предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

На протяжении определенного периода времени в административно-деликтном законодательстве Республики Беларусь наблюдалась тенденция формирования карательной государственной политики в области установления и применения административной ответственности, где имело место не только значительное увеличение количества составов административных правонарушений, но и существенное ужесточение мер административной ответственности за их совершение.

Так, гл. 12 КоАП в редакции 2003 г. включала 30 статей и соответственно 76 составов за правонарушения в области предпринимательской деятельности. Для сравнения, по соотношению к первой редакции кодифицированного акта об административных правонарушениях, количество составов за непродолжительный период времени увеличилось практически вдвое и на сегодняшний день гл. 12 КоАП содержит 43 статьи и 140 составов административных правонарушений в исследуемой области. При этом расширение составов административных правонарушений существенным образом не повлияло на эффективность в плане укрепления законности и правопорядка.

Анализируя официальную статистику можно признать, что преобладающим видом административного взыскания за совершенное правонарушение является штраф. Данный факт обусловлен тем, что уполномоченные должностные лица не используют альтернативные виды административных взысканий, предусмотренные в санкциях статей об административных правонарушениях.

Особое внимание стоит уделить проблеме применения к юридическим лицам как субъектам правонарушений более строгих

санкций в сравнении с иными субъектами. Е.В. Трегубова справедливо отмечает, что «общий анализ мер административной ответственности за нарушение законодательства в области предпринимательской деятельности показывает, что административные наказания носят достаточно строгий характер и не всегда адекватны степени общественного вреда, который причиняется субъектами, осуществляющими предпринимательскую деятельность. Так, административные наказания, которые применяются к субъектам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, могут довести данный субъект до банкротства. Субъект малого предпринимательства, уплатив административный штраф, лишится возможности выплачивать заработную плату своим работникам, выплачивать арендную плату, развивать и модернизировать производство» [1, с. 126].

Для разрешения сложившейся проблемы стоит обратить внимание на механизм исчисления административных взысканий в форме штрафа в зарубежных странах.

Так, например, в Федеративной Республике Германия в соответствии с параграфом 17 Закона «Об административных правонарушениях» размер штрафа определяется судом с учётом имущественного положения осуждённого и не должен приводить к его чрезмерному финансовому обременению [2].

Интересен способ определения административного взыскания в форме штрафа в Республике Казахстан, где размеры штрафных санкций дифференцированы в зависимости от отнесения субъектов к категориям малого, среднего либо крупного предпринимательства [3].

Считается логичным применение зарубежного опыта применительно и к белорусскому законодательству, так как в нашем государстве также имеют место быть такие участники хозяйственной деятельности, как субъекты малого, среднего и крупного предпринимательства. В соответствии со ст. 3 Закона Республики Беларусь «О поддержке малого и среднего предпринимательства» в качестве субъектов малого предпринимательства выступают:

– индивидуальные предприниматели, зарегистрированные в Республике Беларусь;

– микроорганизации – зарегистрированные в Республике Беларусь коммерческие организации со средней численностью работников за календарный год до 15 человек включительно;

– малые организации – зарегистрированные в Республике Беларусь коммерческие организации со средней численностью работников за календарный год от 16 до 100 человек включительно [4].

К субъектам среднего предпринимательства относят зарегистрированные в Республике Беларусь коммерческие организации со средней

численностью работников за календарный год от 101 до 250 человек включительно [4].

Субъекты крупного предпринимательства, как правило, представлены тремя основными формами: самостоятельное предприятие, компания и интегрированная бизнес-группа.

Привлекая к административной ответственности различного рода микроорганизации как юридическое лицо, законодатель, полагая, исходит из определения юридического лица, разработанное гражданским правом: «юридическим лицом признается организация...». В то же время на практике имеют место случаи, когда на организацию, предположим, с численностью работников в количестве 10 человек, привлекаемую к административной ответственности, накладывают штраф в размере, установленном для юридических лиц, хотя по факту, исходя из закона, по своим экономическим показателям деятельности к данному виду организаций стоит применять штрафы, которые предусмотрены для индивидуальных предпринимателей.

Во избежание всевозможных путаниц и противоречий, считаем целесообразным при наложении штрафа за правонарушения в области предпринимательской деятельности, предусмотренные главой 12 КоАП, исходить от отнесения субъектов предпринимательской деятельности к определенной категории в зависимости от осуществляемого вида деятельности, а также численности работников за год.

Введение вышеуказанного механизма исчисления штрафных санкций в административное законодательство Республики Беларусь будет направлено на предотвращение необоснованной экономической несостоятельности субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Также следует обратить внимание на установленный в КоАП диапазон между минимальным и максимальным размерами штрафа в рамках санкции одной статьи. Законодатель достаточно часто и, как представляется, неоправданно устанавливает в этом соотношении более чем двукратное превышение. Так, в ч. 1 ст. 12.7 КоАП, предусматривающей административную ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), когда такое специальное разрешение (лицензия) обязательно, либо с нарушением правил и условий осуществления видов деятельности, штраф, налагаемый на индивидуального предпринимателя, предусмотрен в размере от 10 до 200 базовых величин, а в ч. 1 ст. 12.45 за нарушение установленного порядка изготовления, использования, реализации лотерейных билетов, изъятия их из обращения и уничтожения штраф, налагаемый на юридическое лицо, предусмотрен в размере от 20 до 300 базовых величин (превышение в 15 раз) [5].

Такое существенное расхождение между минимальным и максимальным размерами штрафа не только не облегчает, но напротив – усложняет задачу правоприменителя при выборе размера штрафа за то или иное конкретное административное правонарушение. При таком варианте совершенно неясно, чем же в рамках одного и того же состава должно отличаться деяние, за которое следует назначать верхний предел штрафа, от деяния, за совершение которого можно ограничиться минимальным размером штрафа. На наш взгляд, такая законодательная практика ведет к искусственному расширению границ усмотрения правоприменителя и, в конечном счете, потенциально повышает коррупционность процесса применения правовой нормы.

Наиболее оптимальным представляется вариант, когда максимальный размер штрафа превышает минимальный размер не более чем в два-три раза. Например, в ч. 3 ст. 12.7 КоАП, предусматривающей занятие предпринимательской деятельностью лицом, для которого установлен запрет на осуществление такой деятельности законодательными актами, – влечет наложение штрафа в размере от 10 до 30 базовых величин.

Фундаментальной остается проблема обоснованности налагаемых административных взысканий, применяемых к субъектам предпринимательской деятельности.

И суды, и иные органы, ведущие административный процесс, определяя вид и размер налагаемого взыскания, не озвучивают и не приводят в постановлении по делу четкие и ясные мотивы принятых решений (хотя должны это делать). Например, почему штраф – тысяча базовых величин, а не пятьдесят; почему суд применил конфискацию, когда мог ее не применять.

На сегодняшний день присутствует проблема наличия мер ответственности за нарушение формальных процедур при отсутствии вредных последствий, а также учета размера таких последствий. Иначе говоря, складывается ситуация, когда за формальное на первый взгляд нарушение налагается, например, значительный штраф с конфискацией имущества. В качестве примера можно рассмотреть инцидент, в котором оказался иностранный инвестор. Изменив юридический адрес, при очередной регистрации изменений в устав, инвестор предоставил в регистрирующий орган сведения о старом адресе вместо нового. Согласно ч. 3 ст. 7.1 КоАП при наложении административного взыскания учитывается характер административного правонарушения, характер и размер причиненного вреда [5]. Отметим, что никаких существенных негативных последствий это нарушение не повлекло. Вместе с тем, при проверке был поставлен вопрос о составлении

административного протокола за осуществление предпринимательской деятельности на основании заведомо ложных сведений, представленных при регистрации изменений в устав. За данное нарушение КоАП предусмотрена ответственность в виде штрафа до 500 базовых величин с конфискацией дохода, полученного в результате такой деятельности за период с момента регистрации изменений в устав и до устранения нарушения. В рассматриваемой ситуации речь шла о сумме в несколько миллионов долларов. Не вдаваясь в суть дела, очевидно, что такое взыскание не соответствует тяжести совершенного нарушения.

В правовом урегулировании также нуждается вопрос относительно механизма установления стоимости предмета, орудий и средств административного правонарушения при назначении такой меры административной ответственности как взыскание стоимости. Законодателю необходимо закрепить в ст. 6.12 КоАП четкое правило определения стоимости товаров, транспортных средств и др., явившихся предметом административного правонарушения. В качестве предложения можно сформулировать так: «Стоимость предметов, товаров или транспортных средств, явившихся предметом административного правонарушения, устанавливаются исходя из рыночной стоимости, сложившейся на аналогичные товары на момент совершения административного правонарушения. В случае невозможности установить стоимость предметов, товаров или транспортных средств, явившихся предметом административного правонарушения в указанном порядке, она определяется на основании заключения эксперта».

Хотелось бы обратить внимание также на основания освобождения субъектов предпринимательской деятельности от административной ответственности.

Субъекты предпринимательской деятельности освобождаются от административной ответственности в случае:

– совершения малозначительного правонарушения. Однако в законодательстве отсутствует четкое определение малозначительности. Вряд ли таковым можно признать определение, данное в ч. 2 ст. 8.2 КоАП: «Малозначительным признается деяние, содержащее признаки какого-либо административного правонарушения и причинившее незначительный вред охраняемым настоящим Кодексом правам и интересам». То есть малозначительное – это то, что причинило незначительный вред... А какой вред можно признать незначительным? На этот вопрос ответа в законодательстве нет. Соответственно широко распространены случаи привлечения к административной ответственности субъектов хозяйствования за явно незначительные правонарушения.

– добровольного возмещения или устранения причиненного вреда либо исполнения возложенной на лицо обязанности;

– совершения административного правонарушения в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности, в области предпринимательской деятельности, против порядка налогообложения, порядка таможенного регулирования, экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования, порядка использования топливно-энергетических ресурсов, если совершенное должностным лицом или иным работником юридического лица административное правонарушение не повлекло причинение ущерба государственной собственности и не связано с получением юридическим лицом выгоды имущественного характера, за исключением случаев, предусмотренных ст. 11.36, 11.37, 11.70 и 20.1 КоАП. Однако на практике происходит привлечение этих лиц к ответственности.

В свою очередь, в качестве совершенствования административного законодательства Республики Беларусь, главу 8 КоАП можно дополнить следующими основаниями, исключающими ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при совершении административного правонарушения в области предпринимательской деятельности:

а) исполнение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем выданного ему или направленного в его адрес письменного предписания, распоряжения, разъяснения государственного органа, органа местного управления и самоуправления, а также вышестоящего юридического лица, если это действие обусловило возникновение события административного правонарушения в области предпринимательской деятельности;

б) незаконное бездействие государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, которое явилось непосредственной причиной нарушения юридическим лицом обязательных для соблюдения правил и норм законодательства в области предпринимательской деятельности.

И, пожалуй, одной из существенных проблем регулирования вопросов административной ответственности в области предпринимательской деятельности является «разбросанность» норм по различным нормативным правовым актам.

В целях устранения сложившихся недостатков следует исключить установление мер административной ответственности в других, кроме КоАП, нормативных правовых актах. Это позволит придать стабильность законодательству об административной ответственности, повысит гарантии защиты прав граждан и организаций.

Эксперты отмечают, что в настоящий момент существующая практика привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности негативно влияет на инвестиционный климат. Указанная проблема обусловлена двумя причинами: частая несоразмерность налагаемых административных взысканий совершенным правонарушениям и невозможность в полной мере воспользоваться средствами правовой защиты, предусмотренными законодательством.

Прежде всего, отметим тот факт, что полномочиями по применению административных взысканий, согласно ст. 3.1 ПИКоАП, обладают 28 органов, в том числе сельские исполкомы, административные комиссии местных исполнительно-распорядительных органов, различные органы надзора (пожарного, санитарного и др.). Протоколы об административных правонарушениях, согласно действующему законодательству, вправе составлять уполномоченные должностные лица более 80-ти органов и организаций (ст. 3.30 ПИКоАП). Такая «раздробленность» процедур не способствует единообразной практике применения административных взысканий.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что зачастую административные взыскания применяются теми же органами, должностные лица которых составляют протоколы об административных правонарушениях. Такая практика не способствует объективности и беспристрастности при применении административной ответственности, что отрицательно сказывается на их эффективности, поскольку присутствует эффект «защиты чести мундира» [6].

Такая практика также не способствует объективному и беспристрастному рассмотрению дел, поскольку эти органы сами устанавливают правила, сами контролируют их соблюдение и сами же применяют административные взыскания.

Для разрешения сложившейся проблемы, представляется целесообразным принять следующие меры:

1) исключить случаи, когда отдельные органы выступают в трех лицах, а именно: осуществляют регулирование в той либо иной сфере; контролируют соблюдение правил; рассматривают дела о нарушениях.

Это позволит избежать предвзятости, исключить коррупционную составляющую, а также повысит гарантии защиты прав лиц, привлекаемых к административной ответственности;

2) сократить количество должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях;

По аналогии, например, с конфискацией, передать большинство дел на рассмотрение судов. Во всяком случае, целесообразно определить, что

нарушения, за которые предусмотрен штраф выше, допустим, 100 базовых величин, рассматривают только суды. Прежде всего, целесообразно сократить количество правонарушений, в отношении которых одни и те же органы составляют протоколы и рассматривают дела;

3) все административные правонарушения, предусматривающие в качестве ответственности лишение права заниматься определенной деятельностью, передать в ведение судов.

Это повысит гарантии защиты прав, будет способствовать единообразной практике правоприменения.

Список использованных источников

1 Трегубова, Е.В. Административно-правовое регулирование предупреждения экономических правонарушений / Е.В. Трегубова // Бизнес в законе. – 2013. – № 6. – С. 124–128.

2 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Ausfertigungsdatum: 24.05.1968 [Elektronische Ressource]. – 2018. – Zugriffsmodus : https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/owig_1968/gesamt.pdf. – Zugriffsdatum : 05.04.2018.

2014 г., № 235 –V: в ред. Закона Респ. Казахстан от 18.12.2016, № 34-VI. – 2017. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399#pos=7;-208. – Дата доступа: 05.04.2018.

4 О поддержке малого и среднего предпринимательства [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 1 июля 2010 г., № 148-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 09.01.2018, № 344-З // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

5 Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Кодекс Республики Беларусь, 21 апр. 2003 г., № 194-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 08.01.2018 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

6 Административная ответственность в Республике Беларусь в области предпринимательской деятельности: оценка состояния, проблемы, направления совершенствования [Электронный ресурс] / Сайт Совета по развитию предпринимательства. – Минск, 2018. – Режим

доступа: <http://ced.by/ru/publication/~shownews/administrativnaja->

otvetstvennost2. – Дата доступа: 15.03.2018.

The article examines some issues of bringing to the administrative responsibility of business entities. Some foreign experience in this area is analyzed. Proposals have been made to improve legislation and law enforcement practice.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ