

АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

Некоторые вопросы применения общих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в практике Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации (2019–2021 годы)

Ячменёв Георгий Григорьевич

Председатель Арбитражного суда Забайкальского края, кандидат юридических наук

В статье рассмотрены некоторые вопросы применения общей части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации (принципы привлечения к административной ответственности, действие закона об административном правонарушении во времени, вина юридического лица, сроки давности привлечения к административной ответственности, особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях арбитражными судами), а также проанализированы положения Федерального закона от 26.03.22 № 70-ФЗ, вступившего в силу 6 апреля 2022 года.

Ключевые слова: дефекты правового регулирования, обратная сила закона, состав административного правонарушения, принципы и сроки давности привлечения к административной ответственности.

Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ, Кодекс) является одним из самых изменяемых (дополняемых) законодательных актов, его даже называют российским «поправочным королем»¹. Например, по состоянию на февраль 2017 года, по подсчетам специалистов, средняя периодичность внесения изменений в КоАП РФ составила раз в 10 дней². Только в течение 2021 года было принято 39 федеральных законов, вносящих изменения (дополнения) в Кодекс, в том числе и в статьи, помещенные в его раздел I («Общие положения»). По справедливому замечанию судьи Конституционного Суда Российской Федерации (далее — КС РФ) С. Д. Князева, ставшие, по сути, перманентными поправки, охватывающие собой все (общую, особенную, процессуальную) части КоАП РФ, свидетельствуют о серьезных изъянах (недостатках) этого Кодекса³.

¹ Бершицкий Э. Е. Правовая определенность и оценочные категории: краткий очерк на примере составов правонарушений в различных отраслях права. М.: Статут, 2021. С. 24.

² Мораторий или дискуссия: как остановить «бешеный принтер» законодательства (13 февраля 2017 года) // <https://pravo.ru/review/view/138089/>.

³ Князев С. Д. Еще раз о кодификации законодательства об административной ответственности в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 2. С. 6–7.

При этом в литературе обращается внимание на то, что с каждым годом (после внесения изменений и дополнений) рассчитанный по специальной формуле индекс синтаксической сложности законов КоАП РФ увеличивается: если на момент принятия (в 2001 году) такой индекс составлял 36,8 балла, то к 2020 году он увеличился до 43,2 балла; среди всех кодексов по сложности восприятия текста КоАП РФ занимает четвертое место (после Градостроительного кодекса, Бюджетного кодекса и Земельного кодекса); для понимания смысла текста КоАП РФ по индексу синтаксической сложности законов сопоставим с работой Иммануила Канта «Критика чистого разума. Книга вторая. Аналитика основоположений», в два раза сложнее произведения А. И. Солженицына «Один день Ивана Денисовича», в три раза сложнее романа Л. Н. Толстого «Анна Каренина» и в четыре раза — рассказа А. П. Чехова «Каштанка»⁴.

⁴ Сложность российских законов. Опыт синтаксического анализа / А. В. Кнутов, С. М. Плаксин и др. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. С. 67, 79, 81 и 87.

Среди всех кодексов по сложности восприятия текста КоАП РФ занимает четвертое место

Среди дефектов действующего КоАП РФ некоторыми авторами отмечаются внутреннее противоречие его норм и нечеткие формулировки (в том числе при описании объективной стороны целого ряда административных правонарушений)⁵, незавершенность законодательной мысли⁶ и другие.

⁵ См., например: Шлютер М. С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования. М.: Проспект, 2015.

⁶ Кожохарь И. П. Дефекты нормативно-правового регулирования. М.: Проспект, 2021. С. 136.

В пункте 4 мотивировочной части **постановления КС РФ от 23.06.20 № 28-П** весьма наглядно продемонстрировано, к чему приводят отмеченные дефекты КоАП РФ.

В частности, КС РФ особо отметил, что возможность двух альтернативных, но не лишенных оснований вариантов толкования положений статьи 4.6 и части 1.3 статьи 32.2 КоАП РФ — притом что срок административной наказанности имеет принципиальное значение как при назначении наказания, так и при квалификации

правонарушения — не согласуется с принципом правовой определенности. Между тем неопределенность правовой нормы влечет ее неоднозначное понимание и, следовательно, возможность ее произвольного применения, а потому и нарушение принципа равенства, соблюдение которого может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями; неопределенность же ее содержания порождает опасность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, к нарушению не только принципов равенства и верховенства закона, но и установленных Конституцией РФ гарантий государственной, включая судебную, защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

При этом если взаимоисключающие варианты толкования одной и той же нормы, продиктованные, помимо прочего, различиями в ее понимании при сопоставлении с другими нормами, оказываются не лишенными разумного юридического обоснования, укладывающегося в конституционные рамки законодательного усмотрения, а единая судебная практика применения нормы не сформирована, что не позволяет уяснить ее подлинное содержание даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам, то наиболее корректным, если не единственно возможным способом выявления реального содержания и значения правового регулирования является — во исполнение принципа разделения властей (статья 10 Конституции РФ) — законодательное уточнение нормативных положений, чья неясность и неоднозначность, не преодолимые средствами юридического толкования, создают серьезные препятствия для полноценного обеспечения равенства перед законом и судом в процессе их применения⁷.

⁷ Федеральным законом от 11.06.21 № 201-ФЗ статья 4.6 КоАП РФ была изложена в новой редакции, которая устранила указанные КС РФ недостатки.

Неопределенность правовой нормы влечет ее неоднозначное понимание

Во многом по этим причинам уже не один год идет дискуссия о необходимости реформирования КоАП РФ⁸. Было подготовлено несколько проектов новой редакции Кодекса, однако все они были отклонены Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

⁸ См., например: *Агалов А. Б.* Политико-правовые предпосылки реформирования законодательства об административных правонарушениях // *Административное право и процесс.* 2016. № 6. С. 53–59; *Овчарова Е. В.* Необходимость принятия и концепция проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // *Законодательство.* 2016. № 10. С. 24–25; *Побежимова Н. И.* Основные причины необходимости

реформирования законодательства об административной ответственности // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2017. № 4. С. 69–72; *Князев С. Д., Арановский К. В., Данилов Ю. М.* Административно-деликтный закон в конституционных перспективах кодификации // Правоприменение. 2020. № 3. С. 124–134.

5 июня 2019 года была представлена разработанная Правительством РФ Концепция нового КоАП РФ⁹.

⁹ Подробнее см.: *Куракин А. В., Карпухин Д. В.* Актуальные вопросы Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2020. № 2. С. 2–6; *Кисин В. Р.* Некоторые суждения по поводу Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 2. С. 37–42.

Очередной проект, в основу которого положено разграничение материального и процессуального законодательства об административной ответственности, был разработан Минюстом России во исполнение поручения, данного Правительством РФ по результатам разработки указанной Концепции. Подготовленные Минюстом России проекты КоАП РФ и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях размещены на официальном сайте проектов нормативно-правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

В настоящее время широко обсуждаются, в том числе со ссылками на решения КС РФ, принятые за последние три года (постановления от 15.01.19 № 3-П, от 04.02.19 № 8-П, от 14.11.19 № 35-П, от 04.02.20 № 7-П, от 07.04.20 № 15-П, от 14.04.20 № 17-П, от 23.06.20 № 28-П, от 15.07.20 № 36-П, от 15.10.20 № 41-П, от 16.10.20 № 42-П, от 18.03.21 № 7-П, от 30.03.21 № 9-П, от 06.04.21 № 10-П, от 12.05.21 № 17-П, от 09.07.21 № 34-П, от 21.07.21 № 39-П и др.), предложения относительно исчерпывающей законодательной регламентации принципов административной ответственности; признаков и категорий административных правонарушений (оконченных, длящихся, грубых, малозначительных и т. д.); институтов покушения (приготовления) на административное правонарушение и соучастия в его совершении; административной деликтоспособности юридических лиц; перечня, видов и пределов (максимальных размеров) наказаний за административные правонарушения и правил их наложения (сложения, поглощения, замены), в том числе при множественности административных правонарушений; сроков давности привлечения к административной ответственности, а также порядка их исчисления; оснований и условий освобождения лица, в отношении которого ведется производство по делу об

административном правонарушении, от административной ответственности или от административного наказания и др.¹⁰

¹⁰ Подробнее см.: *Князев С. Д.* Указ. соч. С. 10.

Во всяком случае хотелось бы, чтобы при принятии нового КоАП РФ были учтены указания КС РФ о том, что при конструировании состава административного правонарушения и введении мер ответственности за его совершение обязательно соблюдение требований ясности и недвусмысленности правовых норм, их согласованности в системе действующего правового регулирования. Помимо того, меры административной ответственности и правила их применения должны не только отвечать характеру правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, личности виновного и степени вины, гарантируя адекватность порождаемых последствий для правонарушителя тому вреду, который им причинен, не допуская избыточного государственного принуждения и сохраняя баланс основных прав индивида и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от противоправных посягательств. При этом регулятивные нормы, непосредственно закрепляющие те или иные правила поведения, нарушение которых признается основанием юридической ответственности, должны быть сформулированы так, чтобы содержащиеся в них конструкции не препятствовали однозначному уяснению смысла действующего правового регулирования (**постановления КС РФ от 04.02.20 № 7-П, от 23.06.20 № 28-П, от 16.10.20 № 42-П, от 12.05.21 № 17-П, от 09.07.21 № 34-П и от 09.11.21 № 47-П**).

До принятия же новых кодексов об административных правонарушениях большое значение для правильного толкования и применения действующего КоАП РФ, нормы которого зачастую сложны для понимания и нередко противоречивы, имеют не только решения КС РФ, но и правоприменительная практика Верховного Суда Российской Федерации (далее — ВС РФ).

Например, пунктами 1 и 2 Обзора практики рассмотрения судами дел об административных правонарушениях, связанных с назначением административного наказания в виде конфискации, а также с осуществлением изъятия из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, вещей и иного имущества в сфере оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, явившихся орудием совершения или предметом административного правонарушения, утвержденного Президиумом ВС РФ 19 сентября 2018 года, была устранена коллизия между частью 3 статьи 3.7 КоАП РФ (о недопустимости конфискации алкогольной продукции, находящейся в незаконном обороте), с одной стороны, и санкциями части 2 статьи 14.16, части 2 статьи 14.17.1, частей 3 и 4 статьи 15.12 КоАП РФ, которые предусматривают

обязательное (безальтернативное) дополнительное наказание в виде конфискации такой алкогольной продукции¹¹.

¹¹ Подробнее см.: Ячменёв Г. Г. К вопросу о допустимости назначения административного наказания в виде конфискации алкогольной продукции, находящейся в незаконном обороте // Арбитражные споры. 2018. № 4. С. 57–82.

Еще одним ярким примером противоречия между нормами общей и особенной частей КоАП РФ являются часть 4.5 статьи 3.5 и санкция части 2 статьи 14.43.1 Кодекса.

Частью 2 статьи 14.43.1 КоАП РФ предусмотрено, что нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя) или продавцом требований технического регламента о требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту в части несоответствия этим требованиям характеристик автомобильного и авиационного бензина, дизельного и судового топлива, топлива для реактивных двигателей и мазута влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере 1% суммы выручки от реализации топлива за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дату выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации топлива в предшествующем календарном году, но не менее 500 000 рублей.

В то же время согласно части 4.5 статьи 3.5 КоАП РФ размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации топлива, не может превышать 3% суммы выручки от реализации топлива за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дату выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации топлива в предшествующем календарном году.

... Принимая во внимание положения части 4.5 статьи 3.5 КоАП РФ, ограничивающие максимальный предел размера административного штрафа за предусмотренное частью 2 статьи 14.43.1 КоАП РФ правонарушение, Арбитражный суд Владимирской области и Первый арбитражный апелляционный суд при рассмотрении дела № А11-1454/2020 пришли к выводу о том, что минимальный размер административного штрафа, предусмотренный частью 2 статьи 14.43.1 КоАП РФ, в любом случае не может превышать 3% суммы выручки за год от реализации топлива, являющегося объектом технического регулирования ТР ТС

013/2011, на объекте, на котором установлен факт административного правонарушения. В этой связи суды посчитали, что административный штраф, подлежащий применению к обществу за вмененное правонарушение, должен составлять 48 068 рублей 90 копеек (3% от 1 602 296 рублей 67 копеек), и изменили оспариваемое постановление административного органа в соответствующей части.

Арбитражный суд Волго-Вятского округа не согласился с выводами судов первой и апелляционной инстанций о необходимости применения положений части 4.5 статьи 3.5 КоАП РФ при определении размера административного штрафа, предусмотренного частью 2 статьи 14.43.1 КоАП РФ. Указывая на то, что минимальный размер санкции, предусмотренной частью 2 статьи 14.43.1 КоАП РФ, составляет 500 000 рублей, и он может быть снижен только при наличии оснований, установленных статьями 4.1 и 4.1.1 КоАП РФ, суд округа отменил судебные акты и направил дело на новое рассмотрение.

Определением Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ (далее — СКЭС ВС РФ) **от 12.10.21 № 301-ЭС21-5453** постановление суда округа отменено.

ВС РФ обратил внимание на то, что часть 4.5 статьи 3.5 КоАП РФ и часть 2 статьи 14.43.1 КоАП РФ были введены в действие одним и тем же Федеральным законом от 29.12.17 № 446-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части ответственности за совершение правонарушений в сфере выпуска и обращения топлива на рынке».

Как следует из паспорта проекта указанного федерального закона, данный закон принят в целях усиления административной ответственности за нарушение требований технического регламента при производстве и (или) реализации моторного топлива. Законопроектом, внесенным к первому чтению, предполагалось дополнить КоАП РФ статьей 14.43.1. В соответствии с частью 2 этой статьи минимальный штраф не мог быть менее 500 000 рублей.

Однако ко второму чтению была внесена поправка, в соответствии с которой статья 3.5 КоАП РФ была дополнена частью 4.5, согласно которой размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации топлива, был ограничен 3% суммы выручки от реализации топлива за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дату выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации топлива в предшествующем календарном году.

Поскольку исчисление штрафа, исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации топлива, производится только в соответствии со статьей 14.43.1

КоАП РФ, то статья 14.43.1 КоАП РФ не является специальной по отношению к части 4.5 статьи 3.5 КоАП РФ.

При этом положения части 4.5 статьи 3.5 КоАП РФ направлены на обеспечение индивидуального подхода к определению размера административного штрафа исходя из размера выручки правонарушителя и подлежат применению при определении минимального размера штрафа, предусмотренного частью 2 статьи 14.43.1 КоАП РФ.

Невозможность применения части 4.5 статьи 3.5 КоАП РФ к ситуации, когда размер штрафа, исчисленный исходя из 3% от суммы выручки, составит менее 500 000 рублей, привела бы к нарушению конституционного принципа равенства, поскольку ее применение ставилось бы в зависимость от размера выручки. Вряд ли воля законодателя была направлена на то, чтобы ограничить размеры штрафов только за правонарушения, совершаемые на сетевых АЗС, входящих в структуры вертикально интегрированных нефтяных компаний, лишив этой гарантии субъектов малого и среднего предпринимательства. В некоторых случаях это могло бы привести к тому, что сумма штрафа, особенно в случаях привлечения к ответственности по части 3 статьи 14.43.1 КоАП РФ, согласно которой размер штрафа не может быть менее 2 000 000 рублей, оказалась бы более размера самой выручки.

В таком случае административные штрафы, имеющие значительные минимальные пределы, из меры воздействия, направленной на предупреждение административных правонарушений, превратились бы в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности, что недопустимо в силу статей 17, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3) и 55 (часть 3) Конституции РФ и противоречит общеправовому принципу справедливости¹².

¹² О принципе справедливости применительно к административной ответственности см.: *Хачатуров Р. Л., Липинский Д. А.* Общая теория юридической ответственности. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2007. С. 309–321.

Аналогичные выводы содержатся и в **определении СКЭС ВС РФ от 29.03.22 № 306-ЭС21-23661**.

Таким образом, для уяснения смысла закона и устранения явного противоречия между двумя нормами КоАП РФ высшей судебной инстанции потребовался анализ соответствующего законопроекта и история его принятия, а также обращение к общим принципам юридической ответственности.

Или другой пример.

В определении от 25.05.21 № 310-ЭС20-22195 СКЭС ВС РФ, рассматривая вопрос о соотношении статей 14.49 и 14.55 КоАП РФ, которые разграничивают административную ответственность в отношении оборонной продукции,

поставляемой по государственному оборонному заказу, и товаров, поставляемых по государственному контракту по государственному оборонному заказу, указала, что любое административное правонарушение, а равно санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы — в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, — каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). Иное порождало бы противоречивую правоприменительную практику, ослабляющую гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан (их объединений) от произвольного административного принуждения.

... Как отметила применительно к данному делу СКЭС ВС РФ, проанализировав положения названных статей и действующего законодательства, одного того обстоятельства, что продовольственные товары (икра из кабачков) поставлялись по государственному контракту в рамках государственного оборонного заказа, недостаточно для признания любой таковой продовольственной продукции оборонной (согласно материалам дела икра из кабачков является обычным продуктом питания и не изготавливалась по технической документации заказчика для военных нужд или военных и гражданских нужд в едином исполнении), и, сославшись на часть 4 статьи 1.5 КоАП РФ, признала правомерным вывод суда первой инстанции о недоказанности антимонопольным органом наличия в действиях общества состава административного правонарушения, ответственность за которое установлена статьей 14.49 КоАП РФ.

То есть в указанном деле СКЭС ВС РФ выявила дефекты при формулировании объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного статьей 14.49 КоАП РФ, в связи с чем была вынуждена применить принцип правовой определенности¹³ и положения части 4 статьи 1.5 Кодекса о том, что неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

¹³ О понятии, сущности, содержании и значении данного принципа более подробно см.: *Бершицкий Э. Е.* Указ. соч. С. 6–58.

В настоящей статье будут рассмотрены некоторые актуальные вопросы применения общих положений КоАП РФ в практике КС РФ и ВС РФ¹⁴ за 2019–2021 годы и первый квартал 2022 года.

¹⁴ Предметом анализа в основном являются утвержденные Президиумом ВС РФ Обзоры судебной практики и определения СКЭС ВС РФ по конкретным делам.

При этом за рамками статьи намеренно оставлены не менее актуальные вопросы применения особенной части КоАП РФ, в том числе связанные с квалификацией отдельных административных правонарушений¹⁵ и защитой прав потребителей (например, в условиях массового исхода из Российской Федерации иностранных торговых компаний весьма важное значение приобретает выраженная **в определении СКЭС ВС РФ от 16.03.22 № 307-ЭС21-16004** правовая позиция о том, что законодательство о защите прав потребителей прямо не предусматривает право продавца, получившего денежные средства за карту предварительной оплаты, удерживать данные средства при предъявлении к нему владельцем карты требования об их возврате, такое право у продавца отсутствует, денежные средства должны быть возвращены).

¹⁵ См., например, постановления КС РФ от 14.11.19 № 35-П и от 16.10.20 № 42-П, определение КС РФ от 28.12.21 № 2971-О (все три решения посвящены отдельным аспектам применения статьи 8.8 КоАП РФ); постановление КС РФ от 18.03.21 № 7-П (о применении части 7 статьи 7.32 КоАП РФ); пункт 39 Обзора судебной практики ВС РФ № 3 (2020), утвержденного Президиумом ВС РФ 25 ноября 2020 года (о разграничении составов административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 14.5 и частью 1 статьи 14.8 КоАП РФ).

Применение положений статьи 1.7 КоАП РФ

Закон, устанавливающий, изменяющий или отменяющий административную ответственность, должны соответствовать конституционным правилам действия закона во времени: согласно статье 54 Конституции РФ закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (часть 1); никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением; если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон (часть 2).

Данные правила, основанные на общеправовых принципах справедливости, гуманизма и соразмерности ответственности за совершенное деяние его реальной общественной опасности, имеют универсальное для всех видов юридической ответственности значение и являются обязательными для правоприменительных органов, в том числе судов.

В постановлениях от 04.02.20 № 7-П и от 09.11.21 № 47-П КС РФ в очередной раз обратил внимание на то, что, регулируя основания, условия и сроки привлечения к административной ответственности, законодатель обязан исходить из того, что юридическая ответственность может наступать лишь за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями.

Положения статьи 54 Конституции РФ, устанавливающие принцип *nullum crimen, nulla poena sine lege*¹⁶ и правила действия закона во времени, конкретизируются в отраслевом законодательстве.

¹⁶ Подробнее об этом принципе см.: *Бершицкий Э. Е.* Указ. соч. С. 19–21.

Так, согласно КоАП РФ лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения (часть 1 статьи 1.7); при этом закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, то есть распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено; если же закон устанавливает или отягчает административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшает положение лица, то такой закон обратной силы не имеет (часть 2 статьи 1.7); признание утратившим силу закона, устанавливавшего административную ответственность, является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении (пункт 5 части 1 статьи 24.5); в случае признания утратившим силу закона, устанавливающего административную ответственность за содеянное, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления (пункт 2 статьи 31.7).

Как указано в постановлении КС РФ от 14.06.18 № 23-П, принятие законов, устраняющих или смягчающих ответственность, по-новому определяет характер и степень общественной опасности тех или иных правонарушений и правовой статус лиц, их совершивших, вследствие чего законодатель не может не предусмотреть — исходя из конституционно обусловленной обязанности распространения действия такого рода законов на ранее совершенные деяния — механизм придания им обратной силы, а уполномоченные органы не вправе уклоняться от принятия юрисдикционных решений об освобождении конкретных лиц от ответственности и наказания или о смягчении ответственности и наказания, оформляющих изменение статуса этих лиц. Положения статьи 1.7 КоАП РФ, относящиеся к принципам административно-деликтного регулирования, по существу, воспроизводят предписания статьи 54 Конституции РФ, конкретизируя их применительно к сфере административных правонарушений.

Приведенные положения должны учитываться судьями, рассматривающими дела об административных правонарушениях, применительно к внесению изменений не только в КоАП РФ, но и в законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, за нарушение которых предусмотрена

административная ответственность (пункт 4 постановления Пленума ВС РФ от 23.12.21 № 45 «О некоторых вопросах, возникающих при применении судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права»).

Особенно актуальным стало применение положений части 2 статьи 1.7 КоАП РФ в период распространения новой коронавирусной инфекции, когда субъектами Российской Федерации вводится, изменяется и отменяется режим повышенной готовности.

При этом подходы КС РФ и ВС РФ по данному вопросу кардинально различаются.

Так, **в определении от 11.11.21 № 2355-О КС РФ** отметил, что ни региональным нормативным правовым актам, которыми признаны утратившими силу положения, обязывающие граждан не покидать места проживания (пребывания), ни даже возможной в последующем полной отмене решения о введении режима повышенной готовности не может быть придано значение закона, отменяющего административную ответственность за административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 20.6.1 КоАП РФ. В противном случае установление административной ответственности в условиях специальных (временных) режимов может утратить свое правовое значение, поскольку будет предполагать освобождение от публично-правовой ответственности лиц, нарушающих специальные требования и ограничения, после отмены таких режимов, притом что соответствующая публично-правовая ответственность изначально устанавливается для обеспечения соблюдения специально вводимых временных ограничений.

В то же время в пункте 22 **Обзора по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19), № 3**, утвержденного Президиумом ВС РФ 21 февраля 2021 года, разъяснено, что в силу части 2 статьи 1.7 КоАП РФ отмена нормативного правового акта, принятого уполномоченным государственным органом субъекта Российской Федерации и содержащего обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности, или исключение из такого акта отдельных правовых норм, закрепляющих те или иные правила поведения, являются основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном соответствующей частью статьи 20.6.1 КоАП РФ, либо отмены состоявшегося по делу об указанном правонарушении постановления о назначении административного наказания, если оно не было исполнено (пункт 5 части 1 статьи 24.5 Кодекса).

По сути, аналогичные разъяснения (применительно к законодательству о противодействии коррупции) содержатся и в пункте 62 Обзора судебной практики ВС РФ № 3 (2021), утвержденного Президиумом ВС РФ 10 ноября 2021 года.

Представляется, что позиция Президиума ВС РФ более соответствует анализируемым положениям статьи 1.7 КоАП РФ, при этом суды общей юрисдикции при рассмотрении после 11 ноября 2021 года дел о привлечении к ответственности по статье 20.6.1 КоАП РФ продолжают придерживаться именно такого подхода (например, постановление ВС РФ от 10.12.21 № 5-АД21-103-К2).

В правоприменительной практике арбитражных судов имеется немало примеров применения положений части 2 статьи 1.7 КоАП РФ при рассмотрении споров, связанных с привлечением к административной ответственности за нарушения законодательства о промышленной безопасности, антимонопольного, валютного, таможенного и иного законодательства.

... Например, при рассмотрении *дела № А56-105885/2020* Арбитражный суд Северо-Западного округа в постановлении от 18.11.21 отметил, что поскольку Правилами организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности, утвержденными постановлением Правительства РФ от 18.12.20 № 2168, исключена обязанность представления в Ростехнадзор в составе сведений об организации производственного контроля информации об исполнении предписаний Ростехнадзора, то оспариваемое постановление Управления Ростехнадзора о привлечении к административной ответственности по статье 9.1 КоАП РФ за невыполнение такой обязанности не подлежит исполнению.

Федеральным законом от 01.04.20 № 72-ФЗ «О внесении изменений в статьи 15.25 и 23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» в санкции частей 4, 4.1 и 5 статьи 15.25 КоАП РФ внесены изменения, в соответствии с которыми за совершение правонарушений, предусмотренных данными нормами, возможно назначение наказания в виде предупреждения или административного штрафа (до принятия и вступления в силу данного Федерального закона наказание в виде административного штрафа было безальтернативным).

... Данное обстоятельство послужило основанием для признания постановления таможенного органа, вынесенного до 12 апреля 2020 года, незаконным в части назначения административного наказания в виде штрафа (*постановление Арбитражного суда Уральского округа от 07.12.20 по делу № А50-7839/2020*).

Федеральным законом от 20.07.20 № 218-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3.5 и 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях» санкции частей 4 и 5 статьи 15.25 КоАП РФ вновь претерпели изменения. Так, если до 31 июля 2020 года размер административного штрафа для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц за совершение правонарушения, предусмотренного частью 5 статьи 15.25 КоАП РФ, мог составить от трех четвертых до одного размера суммы денежных средств, не возвращенных в Российскую Федерацию, то после указанной даты размер штрафа составляет от 3 до 10% суммы не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию денежных средств в валюте Российской Федерации, уплаченных нерезиденту по условиям внешнеторгового договора (контракта), сумма обязательств по которому определена в валюте Российской Федерации и условиями которого предусмотрена оплата в валюте Российской Федерации, и (или) от 5 до 30% суммы не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию денежных средств, уплаченных нерезиденту по условиям внешнеторгового договора (контракта) в иностранной валюте.

... Руководствуясь частью 2 статьи 1.7 КоАП РФ и постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее — ВАС РФ) от 22.06.12 № 37 «О некоторых вопросах, возникающих при устранении ответственности за совершение публично-правового правонарушения» (далее — постановление Пленума ВАС РФ № 37), Арбитражный суд Северо-Западного округа признал не подлежащим исполнению постановление таможенного органа в части суммы штрафа, превышающего 5% суммы денежных средств, уплаченных нерезиденту за неввезенные товары (*постановление от 05.07.21 по делу № А56-67427/2020*).

Аналогичным образом применяют Федеральный закон от 20.07.20 № 218-ФЗ и другие арбитражные суды (*постановления Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17.05.21 по делу № А19-6746/2020, Арбитражного суда Дальневосточного округа от 24.05.21 по делу № А16-2041/2020, Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 08.07.21 по делу № А63-16446/2020, Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.10.20 по делу № А56-10239/2020*).

Необходимо отметить, что в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 24.03.22 № 604-р в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», который, среди прочего, направлен на установление пониженных размеров штрафов за административные правонарушения для всех участников внешнеэкономической деятельности за осуществление незаконных валютных операций с действующих 75–100% суммы незаконной валютной операции до 20–40% и за нерепатриацию экспортерами выручки в валюте Российской Федерации с действующих 3–10% суммы денежных средств, не

зачисленных в установленный срок на банковские счета в уполномоченных банках, до 3–5% (за исключением контрактов, связанных с экспортом леса и лесоматериалов), а также на устранение неравного подхода в отношении определения размера санкций за аналогичные административные правонарушения для отдельных субъектов правоотношений в валютной сфере.

Очевидно, что в случае принятия такого закона положение участников внешнеэкономической деятельности, допустивших нарушение валютного законодательства, заметно улучшится, что потребует распространение на них правила об обратной силе данного закона.

В настоящее же время наиболее актуальным является применение положений части 2 статьи 1.7 КоАП РФ в отношении Федерального закона от 26.03.22 № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее — Закон № 70-ФЗ).

В частности, при применении статьи 4.1.2 КоАП РФ (введена Законом № 70-ФЗ), определяющей особенности назначения административного наказания в виде административного штрафа являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства юридическим лицам, отнесенным к малым предприятиям, в том числе к микропредприятиям, и, вне всякого сомнения, улучшающей положение таких юридических лиц, ранее привлеченных к административной ответственности либо совершивших административные правонарушения¹⁷, арбитражным судам необходимо применять правило об обратной силе закона.

¹⁷ Если положения статьи 4.1.2 КоАП РФ в рассматриваемом аспекте (как улучшающие положение лиц, привлеченных к ответственности) каких-либо сомнений не вызывают, то в отношении частей 4 и 5 статьи 2.1, частей 5 и 6 статьи 4.4 КоАП РФ (в редакции Закона № 70-ФЗ) подобный вывод не столь однозначен. Если признать, что указанные положения закона имеют обратную силу, то возникают вопросы о том, обязаны ли арбитражные суды и административные органы учитывать их при рассмотрении дел об административных правонарушениях, совершенных до 6 апреля 2022 года, и применять пункт 2 статьи 31.7 КоАП РФ в отношении вынесенных до указанной даты решений (постановлений) о привлечении юридического лица к административной ответственности при наличии постановления о привлечении к ответственности должностного лица за совершение аналогичного административного правонарушения, а также решений (постановлений) о привлечении юридического лица к административной ответственности в случае, если по результатам того же контрольного (надзорного) мероприятия данное юридическое лицо привлечено к ответственности на основании другого решения (постановления).

В связи с этим возникает вопрос о том, должны ли суды применять положения статьи 4.1.2 КоАП РФ при рассмотрении дел в порядке главы 25 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ)

(как о привлечении к административной ответственности, так и об оспаривании решений административных органов) в период с 28 марта до 6 апреля 2022 года, то есть после официального опубликования, но до вступления Закона № 70-ФЗ в силу.

С нашей точки зрения, те положения Закона № 70-ФЗ, которые улучшают положение лиц, привлекаемых (или уже привлеченных) к административной ответственности, должны применяться судами и до 6 апреля 2022 года¹⁸.

¹⁸ Так, в мотивировочной части решения Арбитражного суда Забайкальского края от 30.03.22 по делу № А78-1925/2022 административному органу предложено прекратить исполнение постановления в части административного штрафа, превышающего размер, определенный в соответствии с положениями части 2 статьи 4.1.2 КоАП РФ. Суд самостоятельно не прекратил исполнение оспариваемого постановления в соответствующей части только по той причине, что резолютивная часть решения была объявлена 24.03.22, то есть до принятия и официального опубликования Закона № 70-ФЗ.

В этом случае при рассмотрении дел об оспаривании постановлений административных органов арбитражные суды должны учитывать разъяснения, содержащиеся в пункте 33.2 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.05 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее — постановление Пленума ВС РФ № 5) и пункте 2 постановления Пленума ВАС РФ № 37¹⁹.

¹⁹ Именно так поступил Тринадцатый арбитражный апелляционный суд в постановлении от 12.04.22 по делу № А56-89552/2021.

Процессуальные же положения Закона № 70-ФЗ (например, о подсудности арбитражным судам дел об административных правонарушениях, перечисленных в абзаце четвертом части 3 статьи 23.1 КоАП РФ и совершенных должностными лицами и иными работниками юридических лиц) в силу части 4 статьи 3 АПК РФ и части 3 статьи 1.7 КоАП РФ должны применяться с 6 апреля 2022 года.

На наш взгляд, наиболее острой проблемой является применение статьи 4.1.2 КоАП РФ в отношении юридических лиц, уже привлеченных до 26 марта 2022 года к административной ответственности арбитражными судами по делам, рассмотренным ими в порядке параграфа 1 главы 25 АПК РФ.

В частности, согласно пункту 2 статьи 31.7 КоАП РФ судья, вынесший постановление о назначении административного наказания, прекращает исполнение постановления в случае признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона,

отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность.

Формально Законом № 70-ФЗ КоАП РФ или его отдельные положения, устанавливающие административную ответственность, не признаны утратившими силу.

Вместе с тем в постановлении КС РФ от 14.07.15 № 20-П, в рамках которого проверялась конституционность положений части 2 статьи 1.7 и пункта 2 статьи 31.7 КоАП РФ, указано, что правила части 2 статьи 54 Конституции РФ (о том, что если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон), основанные на общеправовых принципах справедливости, гуманизма и соразмерности ответственности за совершенное деяние его реальной общественной опасности, имеют универсальное для всех видов юридической ответственности значение и являются обязательными и для законодателя, и для правоприменительных органов, в том числе судов; принятие законов, устраняющих или смягчающих ответственность, по-новому определяет характер и степень общественной опасности тех или иных правонарушений и правовой статус лиц, их совершивших, вследствие чего законодатель не может не предусмотреть — исходя из конституционно обусловленной обязанности распространения действия такого рода законов на ранее совершенные деяния — механизм придания им обратной силы, а уполномоченные органы не вправе уклоняться от принятия юрисдикционных решений об освобождении конкретных лиц от ответственности и наказания или о смягчении ответственности и наказания, оформляющих изменение статуса этих лиц.

Исходя из гуманистических соображений на такое лицо распространяются изменения закона, обусловленные снижением общественной опасности наказуемого деяния и ослаблением вследствие этого меры ответственности, в том числе заменяющие вид ответственности на менее строгий, то есть изменения, которые — в контексте общеправового регулирования и с учетом всех правовых последствий нововведений в сложившейся структуре права — могут расцениваться как улучшающие правовое положение лица, совершившего противоправное деяние.

Иное понимание приведенных законоположений, действующих во взаимосвязи с положениями Конституции РФ, прежде всего ее статьи 54, допускало бы возможность необоснованной формализации соответствующих правовых предписаний и их применение вопреки смыслу и роли законодательных изменений.

Таким образом, Закон № 70-ФЗ, как улучшающий положение юридических лиц, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства, привлеченных арбитражными судами к административной ответственности до 26 марта 2022 года, ввиду ослабления меры ответственности, имеет обратную силу, в связи с чем пункт 2 статьи 31.7 КоАП РФ распространяется на таких лиц в полной мере.

В этой связи возникает вопрос о том, обязаны ли арбитражные суды самостоятельно, без заявлений юридических лиц, привлеченных судами к административной ответственности до 26 марта 2022 года, после указанной даты совершать соответствующие действия по прекращению исполнения решений о привлечении к административной ответственности (как вступивших в законную силу, так и не вступивших, но не обжалованных в апелляционном порядке) в части административного штрафа, превышающего размеры, определенные статьей 4.1.2 КоАП РФ.

По нашему мнению, на указанный вопрос следует ответить положительно.

В пользу такого суждения можно сослаться на пункт 30 Обзора судебной практики ВС РФ № 3 (2016), утвержденного Президиумом ВС РФ 19 октября 2016 года, в котором указано, что после вступления в силу закона, исключающего административную ответственность за определенное деяние, неисполненное (полностью или в части) к моменту устранения ответственности постановление о назначении административного наказания исполнению не подлежит. При этом положения пункта 2 статьи 31.7 КоАП РФ возлагают на судью, орган, должностное лицо, вынесших постановление о назначении административного наказания, обязанность совершить соответствующие действия по прекращению исполнения этого постановления независимо от обращения лица, привлеченного к административной ответственности, с соответствующим заявлением, а положения статьи 31.8 КоАП РФ устанавливают для совершения названных действий трехдневный срок со дня возникновения основания для разрешения соответствующего вопроса. В рассматриваемом случае таким основанием является вступление в силу закона, исключающего административную ответственность за содеянное.

В пункте 1 постановления Пленума ВАС РФ № 37 разъяснено, что допускается прекращение исполнения решения о привлечении к административной ответственности в части.

С учетом приведенного правового регулирования Арбитражным судом Забайкальского края 30 марта 2022 года в адрес управлений ФССП России, в подразделениях (отделах) которых находятся на исполнении решения о привлечении к административной ответственности юридических лиц, относящихся к субъектам малого и среднего предпринимательства, были направлены запросы о предоставлении соответствующей информации.

При реализации арбитражным судом положений пункта 2 статьи 31.7 КоАП РФ возникает вопрос о том, применительно к какой статье АПК РФ арбитражный суд должен разрешить вопрос о прекращении (в части) исполнения решения о назначении административного наказания.

В пункте 3 постановления Пленума ВАС РФ № 37 разъяснено, что после устранения ответственности исполнительное производство, возбужденное на основании исполнительного документа арбитражного суда, подлежит прекращению арбитражным судом в порядке, определенном статьей 327 АПК РФ.

Однако в настоящее время многие решения арбитражных судов о привлечении к административной ответственности еще не направлены для принудительного исполнения в службу судебных приставов, поскольку не истек 60-дневный срок для добровольной уплаты административного штрафа. Кроме того, некоторые такие решения были приняты незадолго до 26 марта 2022 года и еще не вступили в законную силу (и не обжалованы в апелляционном порядке).

Как представляется, арбитражный суд при разрешении данного вопроса в ситуации, когда решение о привлечении к ответственности по тем или иным причинам еще не направлено для исполнения в службу судебных приставов, должен действовать в рамках статьи 324 АПК РФ, поскольку именно данная статья определяет порядок разрешения вопросов, схожих с теми, которые указаны в части 1 статьи 31.8 КоАП РФ (рассрочка и отсрочка исполнения, изменение способа и порядка исполнения).

Поскольку на основании части 2 статьи 31.8 КоАП РФ лица, заинтересованные в разрешении вопросов о прекращении исполнения решения о назначении административного наказания, извещаются о месте и времени их рассмотрения, при этом частью 1 этой же статьи для разрешения таких вопросов отводится всего три дня, а частью 2 статьи 324 АПК РФ установлен месячный срок, возникает немаловажный вопрос о том, в течение какого из названных сроков арбитражный суд обязан совершить действия по прекращению исполнения (в части) своего решения о привлечении к административной ответственности.

С нашей точки зрения, должен применяться месячный срок, в обоснование чего можно сослаться на разъяснения, содержащиеся в пункте 14 постановления Пленума ВАС РФ от 27.01.03 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», согласно которым арбитражным судам при рассмотрении дел, отнесенных КоАП РФ к их подведомственности, необходимо учитывать, что в тех случаях, когда положения главы 25 и иные нормы АПК РФ прямо устанавливают конкретные правила осуществления судопроизводства, именно они должны применяться судами.

К тому же установленный частью 1 статьи 31.8 КоАП РФ трехдневный срок вряд ли является реальным, в том числе из-за сложившейся судебной нагрузки.

Вина юридического лица

На сегодняшний день в юридической науке нет единого подхода к пониманию вины юридического лица²⁰.

²⁰ Подробнее об этом см., например: *Бондарь Е. О., Фадеева И. В.* Проблемы определения вины юридического лица по законодательству об административных правонарушениях // *Современное право*. 2016. № 2. С. 105–109; *Кисин В. Р.* Некоторые размышления о положении юридического лица как субъекта

административно-деликтного отношения // Административное право и процесс. 2019. № 1. С. 41–44; *Очередько В. П., Кокорин И. С.* От теоретической неопределенности к противоречивости судебной практики при определении вины и административной ответственности юридических лиц // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 4. С. 267–277; *Пересыпкин А. В.* К вопросу о совершенствовании законодательства, регламентирующего административную ответственность юридических лиц // Юрист. 2018. № 11. С. 60–64; *Нестеров В. М.* Административная ответственность юридических лиц в свете обоснованности и справедливости // Административное право и процесс. 2021. № 12. С. 39–42.

В соответствии с частью 2 статьи 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

По мнению П. П. Серкова, особенностью данного определения является то, что содержанием вины юридического лица признается не воля и сознание отдельного человека, а характер деятельности юридического лица, то есть насколько эта деятельность была безукоризненной. Таким образом, в центр понимания поставлен социально-экономический аспект. Соблюдение «правил и норм» осуществляется в форме действий или бездействия, а словами «но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению» субъективной стороне состава административного правонарушения в значительной степени придаются объективные элементы (мотивы)²¹.

²¹ *Серков П. П.* Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М.: Норма; Инфра-М, 2012.

Как разъяснено в пункте 16.1 постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.04 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (далее — постановление Пленума ВАС РФ № 10), при рассмотрении дел об административных правонарушениях арбитражным судам следует учитывать, что понятие вины юридических лиц раскрывается в части 2 статьи 2.1 КоАП РФ. При этом в отличие от физических лиц в отношении юридических лиц КоАП РФ формы вины (статья 2.2 КоАП РФ) не выделяет. Следовательно, и в тех случаях, когда в соответствующих статьях особенной части КоАП РФ возможность привлечения к административной ответственности за административное правонарушение ставится в зависимость от формы вины, в отношении юридических лиц требуется лишь установление того, что у соответствующего лица имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность,

но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (часть 2 статьи 2.1 КоАП РФ). Обстоятельства, указанные в части 1 или части 2 статьи 2.2 КоАП РФ, применительно к юридическим лицам установлению не подлежат.

Приведенные положения КоАП РФ и разъяснения Пленума ВАС РФ позволяют некоторым авторам утверждать, что «юридическое лицо заранее обвиняется в совершении административного правонарушения и обязано доказывать свою невиновность, то есть, по существу, речь идет об объективной форме вины, при этом характер и степень его виновности в инкриминируемом деянии значения не имеют. Главным является причастность юридического лица к административному правонарушению»²².

²² *Телегин А. С.* К вопросу о юридической природе административного правонарушения // *Административное право и процесс.* 2020. № 4. С. 19–23.

По мнению Н. А. Морозовой, часть 2 статьи 2.1 КоАП РФ закрепляет не понятие вины юридического лица, а определяет правило, согласно которому вина юридического лица подлежит установлению²³.

²³ *Морозова Н. А.* Административная ответственность юридических лиц: история, теория, практика: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2014. С. 11.

Иными словами, «при назначении административного наказания юридическому лицу происходит объективное вменение, когда наличие состава административного правонарушения устанавливается при наличии лишь признаков, предусмотренных объективной стороной состава»²⁴.

²⁴ *Панов А. Б.* Административная ответственность юридических лиц. М.: Норма, 2013.

Не соглашаясь с тем, что в КоАП РФ реализован принцип объективного вменения, А. В. Сладкова тем не менее резюмирует, что «при установлении вины юридического лица выяснению подлежат две группы обстоятельств: во-первых, наличие у лица возможности по соблюдению правил и норм, за нарушение которых установлена ответственность (например, что лицу ничто не препятствовало в исполнении требований закона, иначе говоря, правонарушение не было совершено под воздействием форс-мажорных обстоятельств, а также при наступлении иных обстоятельств, носящих более субъективный характер, но наступление которых для данного юридического лица также является непреодолимым препятствием для исполнения обязанностей, возложенных на него законом. При этом между указанными обстоятельствами и совершением противоправного деяния должна существовать прямая причинная связь); а во-вторых, выяснению подлежат

обстоятельства, свидетельствующие о том, что лицо не приняло все необходимые и достаточные меры для соблюдения этих правил и норм»²⁵.

²⁵ Сладкова А. В. Административное принуждение в области рынка ценных бумаг. М.: Проспект, 2021. С. 135.

Анализ судебной-арбитражной практики показывает, что арбитражные суды при рассмотрении соответствующих дел и установлении вины юридического лица в совершении административного правонарушения руководствуются в основном названной правовой позицией Пленума ВАС РФ. В качестве конкретных примеров можно привести постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 19.10.20 по делу № А52-1123/2020, от 21.01.21 по делу № А56-41585/2020 и от 05.07.21 по делу № А56-67427/2020, Арбитражного суда Московского округа от 20.05.21 по делу № А40-209714/2020, Арбитражного суда Поволжского округа от 07.07.21 по делу № А65-15615/2020, Арбитражного суда Уральского округа от 20.11.20 по делу № А60-7167/2020, Арбитражного суда Центрального округа от 25.06.21 по делу № А14-10137/2020.

Вместе с тем в теории административного права существует понятие о комплексном понимании вины юридического лица, включающее объективный и субъективный критерии. При этом объективной виной признается вина организации с точки зрения государственного органа, назначающего административное наказание в зависимости от характера конкретных действий или бездействия юридического лица, нарушающего установленные правила поведения; а субъективной виной — отношение организации в лице ее коллектива, администрации, должностных лиц к противоправному деянию, совершенному этой организацией. Данные элементы вины образуют общее понятие вины юридического лица как признака совершенного им правонарушения и элемента его юридического состава²⁶.

²⁶ Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 11; Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 1999. С. 345.

Наконец, в теории административного права получило развитие и субъективное (психологическое) направление определения вины юридического лица, сторонники которого обосновывают отождествление вины юридического лица с деяниями его должностных лиц²⁷. Как правило, вина юридического лица определяется ими посредством проекции вины физических и должностных лиц, непосредственно осуществляющих действия от имени юридического лица в этом коллективе. В частности, М. П. Петров полагает, что «вина юридических лиц должна пониматься как психологическое отношение к содеянному коллектива, определяемое по доминирующей воле»²⁸.

²⁷ См.: *Агапов А. Б.* Административная ответственность: Учебник для магистров. М.: Юрайт, 2012. С. 175–176.

²⁸ *Петров М. П.* Административная ответственность организаций (юридических лиц): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 6.

Некоторыми специалистами теория персонифицированной ответственности юридических лиц подвергается критике. Например, Е. В. Овчарова считает, что вина юридического лица и вина конкретного работника являются неодинаковыми по содержанию признаками различных составов правонарушений. Следовательно, нельзя отождествлять вину юридического лица с виной его конкретного работника²⁹.

²⁹ *Овчарова Е. В.* Административная ответственность юридических лиц. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

Тем не менее данная теория получила поддержку в КС РФ.

В постановлении КС РФ от 14.04.20 № 17-П указано, что, определяя пределы, в которых несет административную ответственность юридическое лицо, законодатель хотя и не считает вину юридического лица тождественной вине лица физического или совокупной виновности нескольких физических лиц, тем не менее признает наличие связи между привлечением к административной ответственности юридического лица и виновными действиями (бездействием) физического лица, тем более что конечной целью наказания юридического лица со всей очевидностью является воздействие на волю и сознание связанных с ним физических лиц, с тем чтобы добиться частной превенции административных правонарушений.

При этом, поскольку совершение административного правонарушения юридическим лицом — это всегда действие (бездействие) действующих от его имени физических лиц, нельзя отрицать возможность учесть, привлекая юридическое лицо к административной ответственности, обстоятельства, характеризующие форму вины соответствующих физических лиц. Административное правонарушение как факт реальной действительности — это всегда единство субъективных и объективных элементов, что находит отражение как в его легальной дефиниции, так и в юридических конструкциях составов административных правонарушений, предусмотренных особенной частью КоАП РФ, а равно проявляется в том, что по объективным элементам можно судить и о субъективных. В частности, по фактическим обстоятельствам, установленным на основе исследования и оценки доказательств и отражающим характер и степень опасности нарушения, его последствия, можно определить и характеристики вины нарушителя, в том числе юридического лица.

Несмотря на то обстоятельство, что вина юридического лица в совершении административного правонарушения не тождественна вине соответствующего физического лица, виновность юридического лица так или иначе является следствием виновности его должностных лиц (работников), привлечение которых к административной или уголовной ответственности не освобождает — в силу прямого указания части 3 статьи 2.1 КоАП РФ — от административной ответственности само юридическое лицо. Вина юридического лица проявляется в виновном действии (бездействии) соответствующих физических лиц, действующих от его имени и допустивших правонарушение.

В связи с этим указание на форму вины применительно к юридическим лицам не может расцениваться как несовместимое с их качественными характеристиками как субъектов права, тем более что оно не предполагает выхода за общие пределы их административной ответственности, обозначенные в части 2 статьи 2.1 КоАП РФ о признании юридического лица виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Виновность юридического лица как обязательный признак субъективной стороны административного правонарушения охватывает собой случаи, когда несоблюдение правил и норм является следствием совершенных как умышленно, так и по неосторожности действий (бездействия) его должностных лиц (работников), имея в виду, что действия юридического лица всегда производны от действий лиц физических, не будучи, однако, в своем юридическом измерении тождественны им.

Например, устанавливая условия и основания ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах, являющейся, как и административная ответственность, видом публичной ответственности, налоговое законодательство предусматривает, что виновным в совершении налогового правонарушения признается лицо, совершившее противоправное деяние умышленно или по неосторожности, а вина организации в таком правонарушении определяется в зависимости от вины ее должностных лиц либо ее представителей, действия (бездействие) которых обусловили его совершение (пункты 1 и 4 статьи 110 Налогового кодекса Российской Федерации; далее — НК РФ). Мировая практика законодательных решений в сфере юридической ответственности (Германия, Дания, Норвегия, Финляндия, Франция и др.) также исходит из того, что в регулировании публичной ответственности юридического лица может быть отражена связь его вины с виной физических лиц, обладающих представительскими, распорядительными или контрольными полномочиями.

При рассмотрении дела об административном правонарушении в процессе исследования доказательств имеет место мысленная реконструкция совершенного правонарушения в единстве его субъективных и объективных элементов на основе фактов, нашедших отражение в реальной действительности. Умышленный

характер правонарушения, связанного с противоправным несоблюдением юридическим лицом правил и норм, может быть установлен исходя из характера и обстоятельств действий (бездействия), нарушивших соответствующие требования, характера самих требований, характера последствий, действий юридического лица по их предотвращению, устранению непосредственно в момент их возникновения. Поэтому, хотя предполагается, что умысел юридического лица проявляется в умышленном характере действий (бездействия) его должностных лиц (работников), нет необходимости в установлении конкретных физических лиц, ответственных за исполнение юридическим лицом соответствующих требований, и в обязательном их привлечении к производству по делу об административном правонарушении как «фактических нарушителей» с целью определить форму их вины. При этом предполагается обязанность суда учесть все значимые для дела обстоятельства и обосновать в постановлении по делу, почему правонарушение квалифицируется как совершенное умышленно.

Определяя понятие вины (виновности) физических и юридических лиц при установлении административной ответственности и конструируя альтернативные (умышленные и неосторожные) составы правонарушений, законодатель обладает — в заданных конституционными принципами равенства, справедливости и соразмерности границах — широким усмотрением, в том числе вправе дифференцировать ответственность за конкретное противоправное действие (бездействие) с учетом качественных и количественных характеристик вины, избегая, однако, несоразмерного обременения привлекаемого к ответственности лица.

Несмотря на то что данные правовые позиции были высказаны КС РФ при проверке в порядке конкретного нормоконтроля конституционности положений КоАП РФ, касающихся административной ответственности юридического лица за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности либо неисполнение требований по соблюдению транспортной безопасности, совершенное умышленно (если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния), **в постановлении КС РФ от 21.07.21 № 39-П** обращено внимание на их универсальное значение.

В определениях от 25.11.20 № 2824-О и от 25.03.21 № 560-О КС РФ еще раз отметил, что вина юридического лица в совершении административного правонарушения не тождественна вине соответствующего физического лица, однако виновность юридического лица так или иначе является следствием виновности его должностных лиц (работников). Вина юридического лица проявляется в виновном действии (бездействии) соответствующих физических лиц, действующих от его имени и допустивших правонарушение³⁰.

³⁰ Такая позиция КС РФ некоторыми авторами подвергается критике, сводящейся к тому, что вина не может существовать вне субъекта правонарушения, вне совершенного им деяния. См., например: *Кисин В. Р.*,

Хадисов Г. Х. Объективное вменение в законодательстве об административных правонарушениях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 11. С. 11–17.

Проведенный автором анализ правоприменительной практики показал, что в настоящее время арбитражные суды пока еще крайне редко используют выраженные в постановлениях КС РФ от 14.04.20 № 17-П и от 21.07.21 № 39-П правовые позиции относительно вины юридического лица.

При этом чаще всего суды ссылками на данные постановления усиливают свои выводы о наличии в действиях юридического лица вины, отмечая активную роль в совершении административного правонарушения его руководителей.

... Например, при принятии *решений от 28.05.20 по делу № А78-3082/2020, от 17.06.20 по делу № А78-3577/2020 и от 26.06.20 по делу № А78-4089/2020 Арбитражным судом Забайкальского края* было учтено, что незаконную реализацию алкогольной продукции осуществлял непосредственно директор общества.

... *Арбитражный суд Дальневосточного округа в постановлении от 21.12.21 по делу № А51-11326/2021* указал, что вина юридического лица проявляется в виновном действии (бездействии) соответствующих физических лиц, действующих от его имени и допустивших правонарушение. В этой связи, поскольку капитан судна действовал от имени и по поручению собственника судна, которое находилось в пользовании общества и эксплуатировалось в интересах последнего, оно правомерно признано субъектом административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 18.1 КоАП РФ.

... При определении вины общества в совершении правонарушения, выразившегося в нарушении тишины и покоя при производстве разгрузочно-погрузочных работ в ночное время, суды установили, что соответствующие работы производились сотрудниками принадлежащего обществу магазина. Данное обстоятельство, с учетом рассматриваемой правовой позиции КС РФ, позволило сделать вывод о наличии в действиях общества состава вмененного ему правонарушения (*постановление Арбитражного суда Центрального округа от 08.02.21 по делу № А08-1973/2019*).

... В *постановлении Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.06.21 по делу № А13-580/2021* рассматриваемая правовая позиция КС РФ использована при разграничении составов административных правонарушений, предусмотренных частями 1 и 3 статьи 11.15.1 КоАП РФ.

... Двенадцатый арбитражный апелляционный суд исходит из того, что указание на форму вины применительно к юридическим лицам не может

расцениваться как несовместимое с их качественными характеристиками как субъектов права. Вместе с тем использование широкого подхода к определению виновности юридического лица предполагает, что невозможность установления конкретной формы вины не исключает привлечение юридического лица к ответственности (*постановления от 08.12.21 по делу № А06-6118/2021, от 10.12.21 по делу № А12-24354/2021, от 13.12.21 по делу № А12-23080/2021 и от 20.12.21 по делу № А12-22871/2021*).

... При рассмотрении дела № А78-10384/2020, в рамках которого оспаривалось постановление антимонопольного органа о привлечении общества к административной ответственности по части 2 статьи 14.32 КоАП РФ, Арбитражный суд Забайкальского края и Четвертый арбитражный апелляционный суд указали, что для установления степени вины общества в совершении вмененного ему административного правонарушения существенное значение имеет выяснение вопросов о виновности должностных лиц Департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края и ГКУ «Служба единого заказчика», о роли каждого из них в нарушении требований статей 16 и 17 Федерального закона от 26.07.06 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), в том числе о наличии или отсутствии воздействия на общество с целью принуждения его к участию в запрещенных согласованных действиях (например, по мотиву необходимости освоения в 2019 году выделенных бюджетных средств). По мнению судов, мотивированному ссылками на постановление КС РФ от 14.04.20 № 17-П, без исследования и установления роли каждого из участников соглашения (согласованных действий), в том числе названного органа государственной власти (его должностных лиц) и государственного заказчика, нельзя сделать объективный и обоснованный вывод о доказанности вины общества в совершении вмененного ему административного правонарушения, тем более в форме умысла.

Однако осмелимся предположить, что в самое ближайшее время анализируемая правовая позиция КС РФ будет использоваться арбитражными судами чаще, хотя и несколько в другом ракурсе.

Дело в том, что частью 4 статьи 2.1 КоАП РФ (в редакции Закона № 70-ФЗ) предусмотрено, что юридическое лицо не подлежит административной ответственности за совершение административного правонарушения, за которое должностное лицо или иной работник данного юридического лица привлечены к административной ответственности либо его единоличный исполнительный орган, имеющий статус юридического лица, привлечен к административной ответственности, если таким юридическим лицом были приняты все предусмотренные законодательством Российской Федерации меры для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена

административная ответственность, за исключением случаев, предусмотренных частью 5 данной статьи.

С учетом рассматриваемой правовой позиции КС РФ возникает вопрос о механизме применения части 4 статьи 2.1 КоАП РФ в том случае, если к административной ответственности в качестве должностного лица привлечен не рядовой работник (продавец, водитель, кассир и т. д.), а руководитель организации.

Ведь если к административной ответственности привлекли руководителя, через которого юридическое лицо приобретает права и принимает на себя обязанности (пункт 1 статьи 53 Гражданского кодекса РФ), то должен следовать и вывод о том, что юридическое лицо (в лице этого руководителя) не приняло всех предусмотренных законодательством мер для соблюдения правил и норм, за нарушение которых установлена ответственность (о процессуальных аспектах применения части 4 статьи 2.1 КоАП РФ см. ниже).

При рассмотрении вопроса о вине (в том числе вине юридического лица) в совершении административного правонарушения судам необходимо учитывать и правовую позицию, выраженную в **определении СКЭС ВС РФ от 18.11.20 № 302-ЭС20-10494**, о допустимости использования не только положений пунктов 1 и 4 статьи 110 НК РФ, но и других категорий налогового права³¹.

³¹ О применении аналогии закона при рассмотрении дел об административных правонарушениях см.: *Нобель А. Р.* Элементы принципа законности по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 44–45.

В обоснование своих выводов СКЭС ВС РФ отметила, что в письме ФТС России от 07.05.20 № 01-10/24518, на которое общество указывало в дополнении к кассационной жалобе, направленном в суд округа, разъяснено, что в целях обеспечения единообразного подхода при совершении таможенных операций в отношении товаров, вывозимых из Российской Федерации в Республику Беларусь, таможенному декларированию путем подачи декларации на товары подлежат товары, классифицируемые в товарных позициях 2706 00 000 0, 2707, 2709 00 — 2715 00 000 0, 2901, 2902 ТН ВЭД ЕАЭС. В случае вывоза из Российской Федерации в Республику Беларусь иных товаров, классифицируемых в 27-й и 29-й группах ТН ВЭД ЕАЭС, требуется предоставление в таможенные органы Российской Федерации статистических форм учета перемещения товаров в соответствии со статьей 278 Федерального закона от 03.08.18 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о таможенном регулировании) и постановлением Правительства РФ от 07.12.15 № 1329 «Об организации ведения статистики взаимной торговли Российской Федерации с государствами — членами Евразийского экономического союза».

Таким образом, общедоступное (вследствие размещения в справочно-правовых системах) и не отмененное по настоящее время письмо ФТС России от 07.05.20 № 01-10/24518 не исключает такого толкования, что при вывозе с таможенной территории Российской Федерации на таможенную территорию Республики Беларусь товара «меламин», классифицируемого в товарной позиции 2933 61 0000 ТН ВЭД ЕАЭС, требуется только предоставление в таможенные органы Российской Федерации статистических форм учета перемещения товаров, а не таможенное декларирование путем подачи декларации на товары. Соответственно, указанное письмо ФТС России фактически свидетельствует о наличии правовой неопределенности в вопросе о том, как именно должен оформляться вывоз товара «меламин» в спорной ситуации.

При этом, как это следует из правовых позиций, изложенных в постановлении КС РФ от 05.03.13 № 5-П, вытекающее из конституционных принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства требование определенности правового регулирования предполагает, что механизм его действия должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений из содержания конкретного нормативного положения или системы находящихся в очевидной взаимосвязи нормативных положений.

Подпункт 3 пункта 1 статьи 111 НК РФ устанавливает, что обстоятельствами, исключающими вину лица в совершении налогового правонарушения, признаются в том числе выполнение налогоплательщиком (плательщиком сбора, плательщиком страховых взносов, налоговым агентом) письменных разъяснений о порядке исчисления, уплаты налога (сбора, страховых взносов) или по иным вопросам применения законодательства о налогах и сборах, данных ему либо неопределенному кругу лиц финансовым, налоговым или другим уполномоченным органом государственной власти (уполномоченным должностным лицом этого органа) в пределах его компетенции (указанные обстоятельства устанавливаются при наличии соответствующего документа этого органа, по смыслу и содержанию относящегося к налоговым (расчетным) периодам, в которых совершено налоговое правонарушение, независимо от даты издания такого документа).

Как следует из правовых позиций, изложенных в постановлении КС РФ от 28.11.17 № 34-П, по смыслу названных законоположений НК РФ акты информационно-разъяснительного характера уполномоченных органов влекут благоприятные последствия для налогоплательщика в случае, если они касаются непосредственно норм законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, которое состоит из НК РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах, сборах, страховых взносах и регулирует властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов, сборов, страховых взносов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за

совершение налогового правонарушения (пункт 1 статьи 1 и пункт 1 статьи 2 НК РФ).

Сходное регулирование имеет место в таможенных правоотношениях. В пункте 29 постановления Пленума ВС РФ от 26.11.19 № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза» разъяснено, что с учетом положений пункта 5 части 1 статьи 254 Закона о таможенном регулировании начисление пеней может быть признано необоснованным, если суд установит, что декларант добросовестно следовал письменным разъяснениям уполномоченного федерального органа исполнительной власти о применении таможенного законодательства, данным ему либо неопределенному кругу лиц, письменным консультациям, полученным декларантом от наделенных соответствующей компетенцией должностных лиц таможенных органов (статья 264 Закона о таможенном регулировании).

Кроме того, как это следует из постановления КС РФ от 25.03.08 № 6-П, однородные по своей юридической природе отношения должны регулироваться одинаковым образом.

Соответственно, наличие разъяснения, данного неопределенному кругу лиц в письме ФТС России от 07.05.20 № 01-10/24518, является обстоятельством, исключающим вину общества в неосуществлении таможенного декларирования товара «меламин», в связи с чем оспариваемое постановление таможенного органа о привлечении к ответственности по части 1 статьи 16.2 КоАП РФ признано незаконным.

Приведенная правовая позиция СКЭС ВС РФ применяется арбитражными судами и в случае, если действия участника внешнеэкономической деятельности были обусловлены иными разъяснениями ФТС России и даже пресс-релизами территориальных таможенных органов (например, *постановление Арбитражного суда Московского округа от 29.09.21 по делу № А40-234780/2020*).

Применение принципа non bis in idem

Как известно, источником данного принципа считается римская формула *nemo debet bis puniri pro uno delicto*, что означает «никто не должен дважды нести наказание за одно преступление».

Основой принципа однократности административной ответственности служат положения части 1 статьи 50 Конституции РФ. Несмотря на то что их буквальное толкование ограничивает действие принципа non bis in idem уголовно-правовой сферой, аналогичные положения содержатся и в части 5 статьи 4.1 КоАП РФ. При этом КС РФ в своих решениях неоднократно подчеркивал равную правовую сущность принципа однократности юридической ответственности при привлечении как к уголовной, так и к административной ответственности (например,

постановление от 04.02.19 № 8-П, определения от 26.03.19 № 824-О, от 27.02.20 № 312-О и от 26.04.21 № 614-О).

В общем виде принцип *non bis in idem* характеризует запрет на многократное привлечение к административной ответственности за тождественные правонарушения³². Принцип недопустимости привлечения к ответственности дважды за одно и то же административное правонарушение, наряду с принципами законности, презумпции невиновности, индивидуализации наказания и его соразмерности совершенному правонарушению, образует основу института административной ответственности и правил назначения административного наказания³³.

³² Подробнее о сущности данного принципа см.: *Старостина П. В.* Принцип *non bis in idem* в административном и уголовном праве (международно-правовые аспекты) // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 67–71.

³³ Подробнее см.: *Нобель А. Р.* Значение принципов производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 37; *Он же.* Система материально-правовых принципов производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 1. С. 46–49.

Рассматривая данный принцип в материальном аспекте, А. Р. Нобель отмечает, что основанием административной ответственности не может служить противоправное деяние, за которое лицо уже привлечено к административной ответственности. То есть абсолютно недопустима двойная (параллельная или последовательная) ответственность субъекта за совершение тождественного административного правонарушения. Один и тот же факт противоправного поведения не может являться основанием для вынесения нескольких постановлений о назначении административного наказания. Применение принципа *non bis in idem* регулируется триединым условием тождества фактов, единства нарушителя и единства защищаемого правового интереса, то есть к одному и тому же лицу не может быть более одного раза применена санкция за однократное незаконное поведение, рассчитанная на защиту одного и того же правового актива. Таким образом, одному физическому или юридическому лицу нельзя назначить административное наказание за деяние, ранее уже являвшееся предметом производства, по результатам которого субъектом административной юрисдикции констатировано совершение административного правонарушения и назначено наказание³⁴.

³⁴ *Нобель А. Р.* Материальный и процессуальный аспекты принципа *non bis in idem* в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2021. № 4. С. 40.

Согласно позиции Европейского Суда по правам человека запрещено повторное наказание за аналогичное поведение одного лица в тех же временных рамках, если оно вытекает из идентичных фактов или фактов, которые в значительной степени являются теми же самыми (постановления ЕСПЧ от 10.02.09 по делу «Сергей Золотухин (Sergey Zolotukhin) против Российской Федерации» (жалоба № 14939/03) и от 12.12.13 по делу «Хмель (Khmel) против Российской Федерации» (жалоба № 20383/04)).

КС РФ также указывает на то, что признаками одного и того же деяния является тождество объективной стороны составов правонарушений и их совершение при одних и тех же фактических обстоятельствах (**постановление от 04.02.19 № 8-П**).

В этом же решении КС РФ отметил, что соответствующий запрет не может быть сведен только к собственно административной ответственности, а распространяется и на случаи привлечения лица за содеянное одновременно к административной ответственности по КоАП РФ и к ответственности, хотя и предусмотренной отраслевыми федеральными законами, но по своей правовой природе являющейся публично-правовой, носящей, по общему правилу, карательный, а не восстановительный характер³⁵.

³⁵ В специальной литературе не без оснований отмечается, что наличие аналогичных составов правонарушений в КоАП РФ, НК РФ, Бюджетном кодексе РФ, иных федеральных законах нарушает не только принцип *non bis in idem*, но и принцип законности. См.: *Нобель А. Р.* Элементы принципа законности по делам об административных правонарушениях. С. 43.

Приведенная правовая позиция получила развитие в **постановлении от 06.04.21 № 10-П**, в котором КС РФ выступил против одновременного привлечения к административной ответственности по части 4 статьи 14.13 КоАП РФ и взыскания судебного штрафа за неисполнение решения арбитражного суда по статье 332 АПК РФ.

Аутентичное понимание статей 119, 120 и 332 АПК РФ позволило КС РФ определить судебный штраф за неисполнение судебного акта арбитражного суда как самостоятельную меру юридической ответственности (государственного принуждения), обладающую публично-правовой природой, отчетливо проявляющейся в карательном (штрафном) характере присущих ей санкций.

При этом содержание части 1 статьи 332 АПК РФ в системе действующего правового регулирования дает основания полагать, что установленный ею судебный штраф за неисполнение судебного акта арбитражного суда предусмотрен для тех случаев, когда неисполненное предписание судебного акта не дублирует правовую норму, а представляет собой властное волеизъявление самого суда по применению положений закона на основе их приложения к

конкретным фактическим обстоятельствам и в силу этого обладает для правоприменения самостоятельным значением.

В этой связи при простом (дословном) воспроизведении в определении арбитражного суда о введении наблюдения установленной пунктом 3.2 статьи 64 Федерального закона от 26.10.02 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» обязанности руководителя должника не позднее пятнадцати дней с даты утверждения временного управляющего предоставить ему бухгалтерские и иные документы, отражающие экономическую деятельность должника за три года до введения наблюдения, нарушитель должен подлежать ответственности на основании положений КоАП РФ, имеющих бланкетный характер по отношению к указанной законодательной (нормативной) обязанности. Учитывая же, что реализация процедур банкротства неразрывно сопряжена с принятием арбитражными судами соответствующих судебных актов, применение к руководителю должника ответственности, предусмотренной частью 4 статьи 14.13 КоАП РФ, не будет лишено смысла и в отношении обеспечения обязательности судебных актов, поскольку ее положения так или иначе направлены на административно-правовую охрану не только института банкротства, но и связанных с его реализацией полномочий судебных органов.

Соответственно, придание действующему правовому регулированию значения, допускающего применение к руководителю должника и административного наказания за незаконное воспрепятствование деятельности арбитражного управляющего, и судебного штрафа за неисполнение судебного акта арбитражного суда в связи с установленным в отношении него одним и тем же фактом нарушения обязанности, предусмотренной пунктом 3.2 статьи 64 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», вступало бы в противоречие как с конституционным запретом повторного привлечения к ответственности за одно и то же деяние, так и с конституционными принципами обоснованности и соразмерности (пропорциональности) ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем такое решение вопроса об ответственности за уклонение от своевременного исполнения указанной обязанности во всяком случае не должно влечь за собой состояние безнаказанности руководителя должника за ее неисполнение. Иное ставило бы под сомнение принудительное государственно-правовое обеспечение как надлежащего порядка осуществления различных процедур, применяемых в деле о банкротстве и являющихся необходимым условием оздоровления экономики, так и ответственного исполнения судебных решений. Следовательно, наложение на руководителя должника судебного штрафа за неисполнение судебного акта арбитражного суда может допускаться лишь в качестве меры по исключению его безнаказанности за неисполнение обязанности предоставить соответствующие документы временному управляющему при введении наблюдения, если для привлечения к

административной ответственности по части 4 статьи 14.13 КоАП РФ в контексте обстоятельств конкретного дела будут отсутствовать правовые основания.

Обобщая приведенные выше правовые позиции, **КС РФ в постановлении от 12.05.21 № 17-П** отметил, что в трактовке правила *non bis in idem* он исходит из того, что это правило конкретизирует общий принцип справедливости, который относится и к основаниям публично-правовой ответственности, включая налоговую и административную, когда ее наступление с объективной стороны обусловлено одним и тем же деянием с теми же обстоятельствами его совершения. Это исключает привлечение одного и того же лица к публично-правовой ответственности дважды за то же деяние, в том числе в случаях, когда квалификация действий (бездействия) как противоправных однажды уже опровергнута в качестве основания ответственности решением, принятым в надлежащей юрисдикционной процедуре. При этом имеет значение родовая общность разных видов публично-правовой ответственности, которая имеет в большей мере карательный, нежели восстановительный характер и установлена за совершение деяний, представляющих общественную опасность, притом что ее отдельные виды во многом дополняют друг друга, будучи связаны схожими задачами, едиными принципами и общими целями защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности и правопорядка.

По мнению А. Р. Нобеля, одним из элементов рассматриваемого принципа является запрет на квалификацию одного и того же противоправного действия (бездействия) по нескольким статьям особенной части КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, если содержащиеся в них нормы соотносятся между собой как общая и специальная или как целое и часть³⁶.

³⁶ *Нобель А. Р.* Материальный и процессуальный аспекты принципа *non bis in idem* в производстве по делам об административных правонарушениях. С. 41.

Как указывал КС РФ, принцип *non bis in idem* означает, что уголовным законом должна быть исключена возможность повторного осуждения и наказания лица за одно и то же преступление, квалификации одного и того же преступного события по нескольким статьям уголовного закона, если содержащиеся в них нормы соотносятся между собой как общая и специальная или как целое и часть, а также двойного учета одного и того же обстоятельства (судимости, совершения преступления лицом, ранее совершившим преступление) одновременно при квалификации содеянного и при определении вида и меры ответственности (постановление от 19.03.03 № 3-П). Повторное привлечение лица к одному и тому же виду ответственности за одно и то же деяние — вопреки принципу *non bis in idem* — приводило бы к ответственности без правонарушения, что недопустимо в правовом государстве (постановления от 21.03.13 № 6-П и от 10.02.17 № 2-П, определение от 27.02.20 № 312-О).

Такая позиция была подтверждена и в Обзоре судебной практики ВС РФ за первый квартал 2013 года, утвержденного Президиумом ВС РФ 3 июля 2013 года (ответ на вопрос 5).

Между тем анализ правоприменительной практики ВС РФ показывает, что нередко случаи, когда выявленные административные правонарушения могут быть квалифицированы по разным статьям (частям статей) особенной части КоАП РФ.

Например, в **определении СКЭС ВС РФ от 28.02.22 № 307-ЭС21-17792** указано, что выявленное нарушение, состоящее в отсутствии на передней панели справа от водителя в салоне легкового такси визитной карточки водителя такси с фотографией и информации об условии оплаты за пользование легковым такси, о наименовании, адресе и контактных телефонах органа, обеспечивающего контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа, могло быть квалифицировано как по части 1 статьи 11.14.1 КоАП РФ³⁷, так и по части 1 статьи 14.8 КоАП РФ³⁸.

³⁷ Отсутствие в салоне легкового такси информации, предусмотренной Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом.

³⁸ Нарушение права потребителя на получение необходимой и достоверной информации о реализуемом товаре (работе, услуге), об изготовителе, о продавце, об исполнителе и о режиме их работы.

В пункте 22 Обзора судебной практики «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», утвержденного Президиумом ВС РФ 6 декабря 2017 года, и определении СКЭС ВС РФ от 14.06.18 № 308-АД17-22921 было разъяснено, что несоблюдение лицом требований технического регламента Таможенного союза при выполнении на основании государственного контракта в качестве подрядчика работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог подлежит квалификации как административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 14.43 КоАП РФ и статьей 12.34 КоАП РФ.

Представляется, что подобная ситуация (возможность квалификации одного и того же противоправного действия или бездействия по нескольким статьям особенной части КоАП РФ, что обусловлено явными дефектами Кодекса) может привести к нарушению не только принципа *non bis in idem* (особенно в случае возбуждения дел об административных правонарушениях различными административными органами), но и свидетельствует о нарушении принципа правовой определенности как требования качества закона³⁹, на исключительную важность которого при правовом регулировании привлечения к административной ответственности неоднократно обращал внимание КС РФ (например, пункт 4 мотивировочной части **постановления от 23.06.20 № 28-П** и пункт 4 мотивировочной части **постановления от 09.07.21 № 34-П**).

³⁹ Подробнее о принципе правовой определенности в таком аспекте см.: Бершицкий Э. Е. Указ. соч. С. 49–57.

В постановлении от 21.07.21 № 39-П КС РФ особо отметил, что адекватное уяснение объективной стороны административного правонарушения предполагает необходимость их оценки не только в соотношении друг с другом и признаками иных входящих в состав административного правонарушения элементов, но и во взаимосвязи с находящимися под защитой административной ответственности нормами и правилами.

В этой связи следует поддержать правовую позицию, выраженную **в определении СКЭС ВС РФ от 16.11.20 № 309-ЭС20-1600**, о необходимости разграничения составов административных правонарушений, предусмотренных статьями 9.2 и частью 1 статьи 14.43 КоАП РФ, и недопустимости квалификации соответствующих действий общества по первой из названных норм.

При применении принципа *non bis in idem* и положений части 5 статьи 4.1 КоАП РФ арбитражным судам необходимо учитывать и правовую позицию, выраженную **в определении СКЭС ВС РФ от 01.02.21 № 301-ЭС20-15182**.

... В рассмотренной ВС РФ ситуации в рамках проведения одной проверки прокурором были выявлены нарушения, допущенные обществом при осуществлении деятельности по управлению 16 многоквартирными домами. То обстоятельство, что нарушения были выявлены в отношении каждого дома и отражены в отдельных актах осмотра по каждому дому, по мнению СКЭС ВС РФ, не свидетельствует о совершении обществом нескольких самостоятельных правонарушений, поскольку каждое из выявленных нарушений в отношении этих домов квалифицируются как нарушение лицензионных требований при осуществлении предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и образует единый состав правонарушения.

Таким образом, нарушения лицензионных требований, предусмотренных одной лицензией, при осуществлении предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, выявленные в рамках одной проверки одним и тем же контролирующим органом в отношении одного и того же лица, образуют состав одного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.1.3 КоАП РФ.

Учитывая, что по результатам указанной проверки общество уже было привлечено к ответственности по части 2 статьи 14.1.3 КоАП РФ постановлением от 11.06.19 № 574-02-5/19, которое признано законным вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Ярославской области от 16.10.19 по делу № А82-12354/2019, вынесение административным органом по результатам этой же проверки еще одного постановления свидетельствует о повторном привлечении общества к административной ответственности за одно и то же административное

правонарушение — нарушение лицензионных требований при осуществлении предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами.

Ранее в **определениях от 12.11.20 № 305-ЭС20-12596, от 16.11.20 № 305-ЭС20-11431 и 305-ЭС20-11900 СКЭС ВС РФ** пришла к выводу о том, что для квалификации правонарушения по части 1 статьи 15.37 КоАП РФ (неисполнение головным исполнителем, исполнителем по государственному оборонному заказу требования о ведении раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности) правовое значение имеет временной период неведения раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по различным договорам. От количества договоров самостоятельность выявляемых правонарушений не зависит.

... Из материалов рассмотренных ВС РФ дел следовало, что в период с 25 мая 2018 года по 29 мая 2019 года раздельный учет результатов финансово-хозяйственной деятельности обществом не велся ни по каким государственным контрактам (контрактам). При этом постановлением ФАС России от 18.06.19 по делу об административном правонарушении № 24/04/15.37-358/2019 общество привлечено к административной ответственности за неведение в указанный период раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по договору, заключенному в целях выполнения государственного оборонного заказа, с назначением наказания в виде штрафа в размере 300 000 рублей. В этой связи предложение прокуратуры по привлечению этой же организации к административной ответственности за аналогичное нарушение, совершенное в тот же проверяемый период, является необоснованным.

После 1 февраля 2021 года практика применения части 2 статьи 14.1.3 КоАП РФ в тех случаях, когда в рамках проведения одной проверки выявляются нарушения, допущенные управляющей компанией при осуществлении деятельности по управлению несколькими многоквартирными домами, складывается единообразно (*постановления Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.02.21 по делу № А82-13898/2019, Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.03.21 по делу № А56-55920/2020, Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.03.21 по делу № А56-94440/2020*).

Проведенный автором анализ судебно-арбитражной практики показал, что примененный в определении СКЭС ВС РФ от 01.02.21 № 301-ЭС20-15182 правовой подход применяется судами при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности за нарушение лицензионных требований и в иных сферах деятельности.

... В частности, в *постановлениях Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 25.02.21 по делам № А45-12180/2020 и А45-12184/2020* указано, что в

ходе проведения одной проверки прокурором были выявлены нарушения требований одной лицензии, допущенные обществом при осуществлении частной охранной деятельности при оказании охранных услуг на различных объектах (железнодорожных вокзалах). Вынесение прокурором отдельных постановлений о возбуждении дела об административном правонарушении по каждому из допущенных нарушений не свидетельствует о совершении обществом нескольких самостоятельных административных правонарушений, предусмотренных частью 3 статьи 14.1 КоАП РФ, поскольку каждое из таких нарушений в отношении различных объектов охраны квалифицируется как нарушение лицензионных требований при осуществлении частной охранной деятельности и образует единый состав правонарушения.

... К схожим выводам при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности по части 3 статьи 14.1 КоАП РФ пришел и *Арбитражный суд Дальневосточного округа*, который в постановлении от 14.12.21 по делу № А51-6892/2021 принял во внимание, что нарушения лицензионных требований при осуществлении частной охранной деятельности были выявлены административным органом по заявлению одного и того же лица в ходе проведения одной проверки, при этом охранные услуги оказывались в рамках одного договора. В этой связи суд округа посчитал, что составление административным органом отдельных протоколов по делу об административном правонарушении по каждому из допущенных нарушений не свидетельствует о совершении обществом нескольких самостоятельных административных правонарушений, поскольку каждое из таких нарушений в отношении различных объектов охраны квалифицируется как нарушение лицензионных требований при осуществлении частной охранной деятельности и образует единый состав правонарушения.

... Из постановления Арбитражного суда Уральского округа от 23.06.21 по делу № А50-30349/2020 следует, что все установленные в ходе проверки нарушения требований промышленной безопасности, в том числе указанные в оспариваемом постановлении, выявлены в ходе одной проверки, проведенной одним и тем же контролирующим органом, в один день, в отношении одного юридического лица, при этом все нарушения (в том числе и связанные с ведением документации) связаны с эксплуатацией обществом одного опасного производственного объекта «Участок механизации». Позиция административного органа, с учетом размера санкций по части 1 статьи 9.1 КоАП РФ, фактически предполагает многократное применение существенного административного наказания за любые нарушения отдельных требований промышленной безопасности, что не соответствует предъявляемым к мерам административной ответственности требованиям соразмерности и справедливости.

... В решениях от 15.02.21 по делу № А78-11079/2020, от 17.02.21 по делу № А78-11128/2020 и от 25.03.21 по делу № А78-267/2021 Арбитражный суд Забайкальского края пришел к выводу о том, что выявление нескольких фактов реализации алкогольной продукции, имевших место в один день в разных обособленных подразделениях юридического лица, включенных в лицензию на розничную продажу алкогольной продукции, в рамках одного контрольного мероприятия, проводимого на основании одного и того же служебного задания (приказа и др.), в отношении одного и того же лицензиата, является разными эпизодами одного и того же единого нарушения — нарушения требований в области оборота алкогольной продукции. При этом юридическое лицо осуществляет деятельность хотя и в разных обособленных подразделениях, но на основании одной лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, в связи с чем допущенные им в один и тот же день нарушения образуют состав одного административного правонарушения.

... Аналогичный подход применен Арбитражным судом Забайкальского края и при рассмотрении дела № А78-3440/2021, в рамках которого судом было установлено, что административный орган по результатам проведенного одного контрольного мероприятия исполнения обязанности по представлению деклараций за четвертый квартал 2020 года выявил нарушение срока представления деклараций по двум формам (вместо 20 января 2021 года такие декларации были представлены 4 февраля 2021 года с разницей в 10 секунд), однако привлек общество к ответственности по статье 15.13 КоАП РФ за совершение двух правонарушений (за нарушение срока представления каждой декларации). Постановлением Четвертого арбитражного апелляционного суда от 06.08.21 названное решение оставлено без изменения.

Допускают суды применение названной правовой позиции и при рассмотрении дел о привлечении к ответственности за совершение административных правонарушений, не связанных с нарушением лицензионных требований: например, по статье 7.1 КоАП РФ (*постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13.01.22 по делу № А83-14041/2020*), по части 2 статьи 9.21 (*решение Арбитражного суда Забайкальского края от 03.02.22 и постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 30.03.22 по делу № А78-10150/2021*) и по части 1 статьи 14.43 КоАП РФ (*решение Арбитражного суда Забайкальского края от 22.12.21, постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 09.02.22 и постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19.04.22 по делу № А78-10514/2021*).

Вместе с тем, по нашему мнению, рассматриваемый подход к определению однократности привлечения к ответственности за нарушение иных (помимо лицензионных) требований следует применять с осторожностью.

В настоящее время в судебной-арбитражной практике наблюдается тенденция к распространению приведенных разъяснений ВС РФ на правоотношения в сфере валютного и таможенного регулирования.

••• Так, *Арбитражный суд Уральского округа в постановлениях от 16.03.21 по делу № А60-29693/2020 и от 19.03.21 по делу № А60-13997/2020* при рассмотрении вопроса о законности привлечения общества к административной ответственности по статье 16.7 КоАП РФ за представление недействительных документов при совершении таможенных операций установил, что поскольку декларант несколько раз представлял недействительный документ (декларацию о соответствии), то правонарушение приобрело характер единого продолжаемого правонарушения. То обстоятельство, что нарушения отражены в отдельных постановлениях по каждой декларации на товары, не свидетельствует о совершении декларантом нескольких самостоятельных правонарушений. Судом указано, что каждое из выявленных нарушений в отношении декларации на товары квалифицируется по одной статье КоАП РФ как представление недействительных документов, в частности одной и той же декларации о соответствии, выявлено в рамках одной проверки, проведенной одним таможенным органом в отношении одного лица, и образует единый состав правонарушения.

Вполне объяснимо, что арбитражные суды, входящие в Уральский кассационный округ, до недавнего времени придерживались такой же позиции (например, *постановления Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.04.21 по делу № А60-29245/2020, от 16.04.21 по делу № А60-29477/2020 и от 22.04.21 по делу № А60-29475/2020*).

Однако **определениями СКЭС ВС РФ от 18.10.21 № 309-ЭС21-7843 и от 02.11.21 № 309-ЭС21-10835** названные постановления Арбитражного суда Уральского округа отменены.

В обоснование своей позиции ВС РФ указал, что административное правонарушение считается оконченным с момента, когда в результате действия (бездействия) правонарушителя имеются все предусмотренные законом признаки состава административного правонарушения. Применительно к диспозиции статьи 16.7 КоАП РФ элементами состава правонарушения являются: передача декларантом или иным лицом таможенному представителю или иному лицу для представления в таможенный орган при совершении таможенных операций документа, содержащего недостоверные сведения, которые могут послужить основанием для освобождения от уплаты таможенных пошлин, налогов или для занижения их размера, и (или) несоблюдение установленных международными договорами государств — членов Евразийского экономического союза, решениями Евразийской экономической комиссии, нормативными правовыми актами Российской Федерации запретов и ограничений; представление таможенным

представителем или иным лицом указанного документа в таможенный орган при совершении таможенных операций.

В соответствии с пунктом 8 статьи 111 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза таможенная декларация становится документом, свидетельствующим о фактах, имеющих юридическое значение, с момента регистрации.

Следовательно, исполняя обязанность по представлению в таможенный орган путем посредника документов, декларант должен обеспечить достоверность указанных в них сведений, тогда как в данном случае декларант не принял необходимых мер по исполнению своих обязанностей.

В этой связи каждое из оспариваемых постановлений таможенного органа о привлечении к административной ответственности предусматривает санкцию за самостоятельное правонарушение, связанное с ввозом отдельной партии товара, вследствие чего повторное привлечение общества к административной ответственности за одно и то же административное правонарушение в действительности отсутствует.

Соглашаясь с подобной правовой позицией СКЭС ВС РФ, дополнительно укажем, что в противном случае примененный Арбитражным судом Уральского округа подход к определению однократности правонарушения будет распространяться и на иные нарушения, связанные с ввозом и декларированием товаров, в том числе на правонарушения, предусмотренные частью 1 статьи 14.10 КоАП РФ.

Однако пункт 15 постановления Пленума ВАС РФ от 17.02.11 № 11 «О некоторых вопросах применения особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» прямо определяет окончание административного правонарушения, выразившегося в незаконном использовании товарного знака путем ввоза товара, содержащего незаконное воспроизведение этих средств индивидуализации, на таможенную территорию Российской Федерации, с момента перемещения товаров, содержащих незаконное воспроизведение товарного знака, через таможенную границу Российской Федерации и подачи таможенному органу таможенной декларации и (или) документов, необходимых для помещения товаров под таможенную процедуру, условия которой предполагают возможность введения этих товаров в оборот на территории Российской Федерации.

Ожидаемо, что после принятия анализируемых определений СКЭС ВС РФ практика судов, входящих в Уральский кассационный округ, была скорректирована (*постановления Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.12.21 по делу № А60-14827/2021 и от 23.12.21 по делу № А60-14770/2021*).

... Четвертый арбитражный апелляционный суд в своих судебных актах по делам № А19-10887/2020 и А19-18551/2020 допустил возможность применения правовой позиции, выраженной в определениях СКЭС ВС РФ от 12.11.20 № 305-

ЭС20-12596, от 16.11.20 № 305-ЭС20-11431 и от 01.02.21 № 301-ЭС20-15182, при квалификации нарушений валютного законодательства в виде неоднократных выплат резидентом физическому лицу — нерезиденту заработной платы наличными денежными средствами в валюте Российской Федерации без использования специальных счетов, открытых нерезидентами в уполномоченных банках, в качестве единого правонарушения, если такие факты установлены органом валютного контроля в рамках одной проверки и отражены в одном акте проверки.

Однако на ошибочность примененного судом апелляционной инстанции подхода для сферы валютных правоотношений указано в *постановлении Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 31.05.21 по делу № А19-18551/2020*.

... В *постановлении от 27.09.21 по делу № А78-10138/2020 Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа* указал, что размер штрафа за совершение правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 15.25 КоАП РФ, исчисляется исходя из суммы каждой незаконной валютной операции, в связи с чем инспекция разными постановлениями привлекла общество к административной ответственности за иные незаконные валютные операции (выплаты обществом как резидентом физическим лицам — нерезидентам заработной платы, минуя счет в уполномоченном банке, наличными денежными средствами). Следовательно, при вынесении оспариваемого постановления принцип однократности привлечения к административной ответственности нарушен не был. Вынесение двух постановлений о назначении административного наказания по результатам одной проверки не нарушило прав и законных интересов общества, в том числе и потому, что не повлияло на размер ответственности.

Аналогичной позиции придерживается и *Арбитражный суд Поволжского округа (постановления от 20.01.22 по делу № А12-11778/2021, от 21.01.22 по делу № А12-11769/2021, от 25.01.22 по делу № А12-11777/2021, от 26.01.22 по делу № А12-11774/2021 и от 27.01.22 по делу № А12-11782/2021)*.

О правомерности отдельного привлечения к административной ответственности по части 1 статьи 15.25 КоАП РФ за каждую валютную операцию свидетельствует и правоприменительная практика ВС РФ (например, определения от 02.11.20 № 305-ЭС20-16666, от 29.01.21 № 305-ЭС20-22311 и от 29.12.21 № 302-ЭС21-25016).

Девятый арбитражный апелляционный суд не считает возможным применять правовую позицию, выраженную в определении СКЭС ВС РФ от 01.02.21 № 301-ЭС20-15182, при рассмотрении дел об оспаривании решений административного органа о привлечении к ответственности по статье 14.48 КоАП РФ (*постановления от 20.01.22 по делу № А40-206788/2021, от 26.01.22 по делу № А40-206806/2021, от 02.02.22 по делу № А40-206769/2021 и от 03.02.22 по делу № А40-*

206631/2021), а Десятый арбитражный апелляционный суд — по части 2 статьи 7.3 КоАП РФ (*постановление от 15.12.21 по делу № А41-33196/2021*).

Вместе с тем можно предположить, что после 6 апреля 2022 года судебная практика будет меняться, поскольку Законом № 70-ФЗ статья 4.4 КоАП РФ дополнена новыми положениями.

Частью 5 статьи 4.4 КоАП РФ (в новой редакции) предусмотрено, что, если при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля выявлены два и более административных правонарушения, ответственность за которые предусмотрена одной и той же статьей (частью статьи) раздела II Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, совершившему их лицу назначается административное наказание как за совершение одного административного правонарушения.

Согласно части 6 той же статьи (в редакции Закона № 70-ФЗ) если при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля выявлены два и более административных правонарушения, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статьи) раздела II Кодекса либо закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, при назначении административного наказания за совершение указанных административных правонарушений применяются правила назначения административного наказания, предусмотренные частями 2–4 данной статьи.

Из части 5 статьи 2 Федерального закона от 31.07.20 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон № 248-ФЗ) следует, что валютный контроль и таможенный контроль отнесены к видам государственного контроля (надзора).

Соответственно, при буквальном толковании новых положений статьи 4.4 КоАП РФ следует признать, что они распространяются и на случаи выявления административных правонарушений при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия в ходе осуществления валютного или таможенного контроля.

Как представляется, актуальным будет и вопрос о возможности применения рассматриваемых положений на случаи выявления административных правонарушений в ходе осуществления прокурорского надзора, проверок органов внутренних дел по заявлениям о совершении административных правонарушений и т. д.

Если толковать части 5 и 6 статьи 4.4 КоАП РФ буквально, то они не распространяются на весьма многочисленные случаи выявления административных правонарушений органами внутренних дел и прокурорами, поскольку в силу пунктов 1 и 7 части 3 статьи 1 Закона № 248-ФЗ к государственному контролю (надзору) не относятся мероприятия по проверке заявлений и сообщений о происшествиях, разрешение которых отнесено к

компетенции органов внутренних дел, а также деятельность органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора.

В этой связи отметим, что при применении схожих положений статьи 4.1.1 КоАП РФ правоприменительная практика допускает расширительное толкование.

Например, в **определении ВС РФ от 02.08.19 № 307-ЭС19-12049** указано, что в целях применения положений статьи 4.1.1 КоАП РФ понятие «государственный контроль (надзор)» следует рассматривать в широком смысле, не ограничивая его только рамками действия Федерального закона от 26.12.08 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон № 294-ФЗ), иное означало бы нарушение одного из основополагающих принципов равенства всех перед законом (статья 1.4 КоАП РФ)⁴⁰. При этом приведенное административным органом понятие «государственный контроль (надзор)» в соответствии с положениями статьи 2 Закона № 294-ФЗ используется только для целей этого закона.

⁴⁰ Подробнее о проблемах реализации установленного статьей 1.4 КоАП РФ принципа равенства при привлечении к административной ответственности см.: Принципы публичного права: Монография / Под ред. Е. В. Титовой, Т. П. Подшивалова. М.: Проспект, 2019. С. 82–84.

Аналогичная позиция выражена и в **определении ВС РФ от 27.03.19 № 301-ЭС19-1849**, в котором разъяснено, что выявление нарушения не в рамках Закона № 294-ФЗ не свидетельствует об отсутствии оснований для применения статьи 4.1.1 КоАП РФ. При этом приведенные в упомянутом законе понятия (в том числе государственного и муниципального контроля) используются только для целей этого закона.

Судьи Судебной коллегии по административным делам ВС РФ придерживаются такой же позиции (например, **постановление от 04.05.21 № 58-АД21-5-К9**).

Следует иметь в виду, что законодателем по целому ряду статей особенной части КоАП РФ прямо предусмотрена административная ответственность за каждое (единичное) нарушение действующего законодательства.

Так, с 29 марта 2020 года введена в действие часть 5 статьи 14.8 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за отказ потребителю в предоставлении товаров (выполнении работ, оказании услуг) либо доступе к товарам (работам, услугам) по причинам, связанным с состоянием его здоровья, или ограничением жизнедеятельности, или его возрастом, кроме случаев, предусмотренных законом.

В примечании к статье 14.8 КоАП РФ указано, что в случае отказа двум и более потребителям одновременно в предоставлении товаров (выполнении работ, оказании услуг) либо доступе к товарам (работам, услугам) по причинам, связанным с состоянием их здоровья, или ограничением жизнедеятельности, или

их возрастом, либо в случае соответствующего неоднократного отказа одному или двум и более потребителям одновременно административная ответственность, предусмотренная частью 5 данной статьи, наступает за такой отказ каждому потребителю и за каждый случай такого отказа в отдельности.

Согласно примечанию к статье 14.28 КоАП РФ в случае нарушения лицом требований к привлечению денежных средств гражданина, связанному с возникающим у гражданина правом собственности на жилое помещение в многоквартирном доме, который на момент привлечения таких денежных средств гражданина не введен в эксплуатацию в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, административная ответственность, установленная частью 1 данной статьи, наступает в отношении каждого случая неправомерного привлечения денежных средств гражданина в отдельности.

В случае нарушения приглашающей или принимающей стороной либо должностным лицом юридического лица, обеспечивающего обслуживание иностранного гражданина или лица без гражданства либо выполняющего обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в Российской Федерации или транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, установленного порядка оформления документов на право пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, их проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы в отношении двух и более приглашенных либо принимаемых иностранных граждан и (или) лиц без гражданства административная ответственность, установленная статьей 18.9 КоАП РФ, наступает в отношении каждого иностранного гражданина или лица без гражданства в отдельности (примечание к статье 18.9 КоАП РФ).

До 6 апреля 2022 года не вызывало сомнений, что при совершении таких правонарушений административное наказание должно назначаться за каждое совершенное административное правонарушение (часть 1 статьи 4.4 КоАП РФ).

Однако в настоящее время в случае выявления административных правонарушений, предусмотренных частью 5 статьи 14.8, частью 1 статьи 14.28 и статьей 18.9 КоАП РФ, при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия в ходе осуществления государственного контроля (надзора) может возникнуть коллизия между этими нормами (примечанием к ним), являющимися специальными, и частями 5, 6 статьи 4.4 этого же Кодекса (в редакции Закона № 70-ФЗ), которые, с одной стороны, являются специальными по отношению к части 1 той же статьи, но, с другой стороны, — общими по отношению к нормам особенной части КоАП РФ.

Как известно, при разрешении коллизии между нормами приоритетом обладает специальная норма в соответствии с общеправовым принципом *lex specialis derogat generali*, определяющим критерий выбора в случае конкуренции

общей и специальной норм, регулирующих одни и те же общественные отношения (пункт 29 Обзора судебной практики ВС РФ № 3 (2021), утвержденного Президиумом ВС РФ 10 ноября 2021 года).

Как указано в пункте 2 мотивировочной части определения КС РФ от 05.10.2000 № 199-О, в соответствии с общими принципами права в случае коллизии норм, регулирующих одни и те же общественные отношения, применению подлежат нормы закона, принятого по времени позднее, при условии, что в нем не установлено иное, при этом приоритетом над общими нормами обладают специальные нормы.

Согласно правовой позиции, сформулированной в пункте 2.2 мотивировочной части постановления КС РФ от 29.06.04 № 13-П, в отношении федеральных законов как актов одинаковой юридической силы применяется правило *lex posterior derogat priori* (последующий закон отменяет предыдущие), означающее, что даже если в последующем законе отсутствует специальное предписание об отмене ранее принятых законоположений, в случае коллизии между ними действует последующий закон; вместе с тем независимо от времени принятия приоритетными признаются нормы того закона, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений.

С нашей точки зрения, в описанной ситуации применению подлежат части 5 и 6 статьи 4.4 КоАП РФ, поскольку Закон № 70-ФЗ принят позднее и, более того, этот закон улучшает положение лиц, привлекаемых к административной ответственности, однако с учетом приведенных правовых позиций КС РФ в правоприменительной практике могут возникнуть противоречивые подходы.

В пользу предложенного толкования можно сослаться и на упомянутые выше определения СКЭС ВС РФ от 12.10.21 № 301-ЭС21-5453 и от 29.03.22 № 306-ЭС21-23661, в которых при разрешении коллизии между частью 4.5 статьи 3.5 и санкцией части 2 статьи 14.43.1 КоАП РФ указано, что последняя из названных норм не является специальной.

Завершая рассмотрение вопроса о применении принципа *non bis in idem*, необходимо отметить, что в соответствии с частью 3 статьи 2.1 КоАП РФ привлечение к уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

В пункте 15 постановления Пленума ВС РФ № 5 указано, что привлечение к уголовной ответственности должностного лица не может в силу части 3 статьи 2.1 КоАП РФ служить основанием для освобождения юридического лица от административной ответственности.

Тем не менее в практике встречаются случаи, когда суды не учитывают приведенные нормы и разъяснения.

•• Например, при рассмотрении дела № А84-418/2018 суды первой и апелляционной инстанций, установив, что капитан принадлежащего обществу рыболовного судна в ходе осуществления промысловой деятельности использовал

разноглубинный трал в донном варианте траления, что является нарушением правил рыболовства для Азово-Черноморского рыбохозяйственного бассейна, пришли к выводу о наличии в действиях общества состава вмененного административного правонарушения и признали правомерным оспариваемое постановление административного органа.

Однако Арбитражный суд Центрального округа отменил судебные акты судов первой и апелляционной инстанций, ссылаясь на то, что вступившим в законную силу приговором Нахимовского районного суда г. Севастополя от 01.07.19 капитан рыболовного судна признан виновным в совершении преступления, предусмотренного частью 3 статьи 256 Уголовного кодекса РФ, и указанное обстоятельство исключает административную ответственность юридического лица — работодателя, так как действия работника юридического лица, содержащие признаки преступления, не образуют совокупность составов иных правонарушений, в том числе административных.

На основании изложенного суд округа признал незаконным и отменил оспариваемое постановление административного органа, с чем не согласилась СКЭС ВС РФ, указавшая, что привлечение капитана принадлежащего обществу судна к уголовной ответственности не является основанием для освобождения общества от административной ответственности (**определение от 21.08.20 № 310-ЭС20-7287**).

Иные вопросы назначения административного наказания

Вопросы, связанные с назначением административного наказания, урегулированы главой 4 КоАП РФ.

В определении от 28.05.20 № 1123-О КС РФ еще раз отметил, что меры административной ответственности и правила их применения, устанавливаемые законодательством об административных правонарушениях, должны не только отвечать характеру правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, личности правонарушителя и степени вины, гарантируя адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к административной ответственности, тому вреду, который причинен в результате правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и сохраняя баланс основных прав индивида (юридического лица) и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от противоправных посягательств.

Исходя из этого КоАП РФ установил, в частности, что административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение; при назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им

административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность (части 1 и 3 статьи 4.1). Кроме того, для индивидуализации назначаемого юридическому лицу административного наказания Кодекс предусмотрел условия и порядок снижения административного штрафа на половину минимального размера данного вида наказания, установленного за совершение конкретного административного правонарушения (части 3.2 и 3.3 статьи 4.1), замены административного штрафа предупреждением (статья 4.1.1), освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения (статья 2.9).

Согласно правовой позиции, выраженной **в постановлении КС РФ от 07.04.20 № 15-П**, части 3.2 и 3.3 статьи 4.1 КоАП РФ допускают возможность не более чем двукратного снижения минимального размера административного штрафа, составляющего для юридических лиц не менее ста тысяч рублей, благодаря чему предоставляют органам и должностным лицам административной юрисдикции действенное средство для справедливого и пропорционального содеянному реагирования на совершенное противоправное деяние. Данные нормы обеспечивают индивидуализацию административного наказания и фактически улучшают правовое положение юридического лица, привлекаемого к административной ответственности. Эти правила назначения юридическим лицам административного наказания в виде административного штрафа в размере менее его минимального размера распространяются при наличии необходимых обстоятельств и условий как на относительно определенные штрафы с установленным минимальным и максимальным их размером, так и на абсолютно определенные штрафы, установленные в твердом (фиксированном) размере.

При этом **в определении от 20.07.21 № 1664-О КС РФ** указал, что установление законодателем предела снижения административного штрафа, назначаемого юридическому лицу (не более чем в два раза), в целях индивидуализации административного наказания при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица, не может рассматриваться как нарушение конституционных прав и свобод заявителя.

В случае если административный орган при назначении наказания применил положения частей 3.2 и 3.3 статьи 4.1 КоАП РФ и наполовину снизил размер административного штрафа, суд не вправе еще раз уменьшать меру административной ответственности (определение ВС РФ от 27.10.21 № 308-ЭС21-19660).

При применении рассматриваемых положений статьи 4.1 КоАП РФ арбитражным судам необходимо учитывать правовую позицию, выраженную **в пункте 42 Обзора судебной практики ВС РФ № 3 (2021)**, утвержденного

Президиумом ВС РФ 10 ноября 2021 года, и **определении СКЭС ВС РФ от 25.05.21 № 305-ЭС20-23482**, согласно которой если индивидуальный предприниматель несет административную ответственность как юридическое лицо⁴¹, то и размер назначаемого им административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для юридических лиц.

⁴¹ Например, за совершение всех административных правонарушений в области таможенного дела, предусмотренных главой 16 КоАП РФ.

В определении КС РФ от 26.04.21 № 614-О указано, что статья 4.1.1 КоАП РФ, действующая во взаимосвязи с положениями статьи 3.4 Кодекса, предусматривает возможность замены административного наказания в виде административного штрафа предупреждением в качестве одного из способов индивидуализации административного наказания, применяемого в отношении особого субъекта административной ответственности, к которому в числе прочих относятся лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (индивидуальные предприниматели), являющиеся субъектами малого и среднего предпринимательства. По смыслу указанных законоположений такая замена осуществляется, в частности, за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора) при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда безопасности государства. Между тем совершенные заявителем административные правонарушения против порядка управления создают угрозу причинения вреда безопасности государства. Данное обстоятельство во всяком случае исключает возможность замены административного штрафа предупреждением.

Для правильного применения положений указанной нормы важное значение имеют правовые позиции, выраженные в пункте 43 Обзора судебной практики ВС РФ № 4 (2018), утвержденного Президиумом ВС РФ 26 декабря 2018 года, и определениях СКЭС ВС РФ от 05.09.18 № 302-АД18-6072, от 05.09.18 № 303-АД18-5207 и от 05.09.18 № 303-АД18-5141, в соответствии с которыми, помимо прочих условий, установленных статьей 4.1.1 КоАП РФ для возможности замены административного штрафа на предупреждение, основополагающим условием является то обстоятельство, что административное правонарушение совершено впервые, то есть преференция, предусмотренная данной нормой, является исключительной.

При рассмотрении вопроса о возможности замены административного штрафа на предупреждение должны учитываться совершенные ранее иные административные правонарушения, в том числе не являющиеся однородными по отношению к рассматриваемому правонарушению. При этом условий, в соответствии с которыми оценка возможности применения предупреждения по

последующему правонарушению зависит от наличия (вступления в силу) постановления о привлечении к административной ответственности по предшествующему правонарушению на момент совершения последующего правонарушения, статьи 3.4 и 4.1.1 КоАП РФ не предусматривают.

Вместе с тем в соответствии с положениями статьи 4.6 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления. Кроме того, как это следует из части 1 статьи 31.9 КоАП РФ, постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение двух лет со дня его вступления в законную силу.

Таким образом, истечение сроков, указанных в статьях 4.6 и 31.9 КоАП РФ, в период течения которых лицо считается подвергнутым административному наказанию по одному или нескольким административным правонарушениям, исключает возможность учета таких административных правонарушений в качестве основания, препятствующего применению взаимосвязанных положений части 2 статьи 3.4 и статьи 4.1.1 КоАП РФ, позволяющих заменить назначенное наказание в виде административного штрафа на предупреждение.

Правила применения статьи 4.6 КоАП РФ подробно разъяснены в **постановлении КС РФ от 23.06.20 № 28-П**, в котором указано, что введение годичного срока направлено на достижение целей административного наказания — общей и частной превенции, поскольку повторное совершение однородного административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, рассматривается, по общему правилу, в качестве отягчающего обстоятельства, подлежащего обязательному учету при назначении административного наказания как юридическому, так и физическому лицу, а также поскольку оно может быть предусмотрено в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения (часть 1 статьи 3.1, части 2 и 3 статьи 4.1, пункт 2 части 1 и часть 2 статьи 4.3 Кодекса). Увязывая течение такого срока с днем вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания и днем окончания исполнения этого постановления, названная норма подлежит применению во взаимосвязи с иными положениями законодательства об административных правонарушениях, определяющими порядок вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении и порядок его исполнения (статьи 31.1, 31.2 и часть 1 статьи 32.2 КоАП РФ).

Такое правовое регулирование позволяет однозначно определить период продолжительностью не менее одного года, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, для случаев, когда постановление о назначении административного штрафа исполняется лицом, привлеченным к административной ответственности, после его вступления в законную силу, что

само по себе несет стимулирующий эффект для этого лица, имеющего возможность за счет более оперативной уплаты штрафа сократить фактическую продолжительность срока административной наказанности.

Вместе с тем лица, уплатившие на основании части 1.3 статьи 32.2 КоАП РФ штраф в половинном размере до вступления постановления о его назначении в законную силу, во всяком случае — по смыслу статьи 4.6 Кодекса — могут считаться подвергнутыми административному наказанию только после вступления постановления по делу об административном правонарушении в законную силу. Такие лица не могут быть признаны подвергнутыми административному наказанию со дня исполнения постановления о назначении административного штрафа, то есть со дня его уплаты еще до вступления постановления в законную силу, — иное противоречило бы гарантирующим презумпцию невиновности требованиям статьи 49 (часть 1) Конституции РФ и корреспондирующей ей части 2 статьи 1.5 КоАП РФ, согласно которой привлекаемое к административной ответственности лицо считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело.

В связи с выявленными КС РФ дефектами правового регулирования Федеральным законом от 11.06.21 № 201-ФЗ статья 4.6 КоАП РФ была изложена в новой редакции и в настоящее время ее часть 2 предусматривает, что лицо, которому назначено административное наказание в виде административного штрафа за совершение административного правонарушения и которое уплатило административный штраф до дня вступления в законную силу соответствующего постановления о назначении административного наказания, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу указанного постановления до истечения одного года со дня уплаты административного штрафа.

При применении положений статьи 2.9 КоАП РФ следует учитывать правовую позицию, выраженную **в определении КС РФ от 28.05.20 № 1117-О**, согласно которой использование в этой норме оценочного понятия малозначительности не свидетельствует о неопределенности его содержания, поскольку разнообразие фактических обстоятельств дела делает невозможным установление их исчерпывающего перечня в законе, а использование законодателем оценочной характеристики преследует цель эффективного применения нормы к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций. При этом применение статьи 2.9 КоАП РФ является правовом, а не обязанностью суда.

Данная норма, предоставляя широкое усмотрение правоприменительным органам в вопросе признания противоправного деяния малозначительным, тем не менее ориентирует их, наряду с иным, на необходимость учитывать степень нарушения охраняемых общественных отношений совершенным административным правонарушением (**определение КС РФ от 02.10.19 № 2618-О**).

Как известно, по вопросу о возможности или невозможности квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного в зависимости от состава такого правонарушения Пленумами ВС РФ и ВАС РФ высказаны противоположные позиции⁴².

⁴² Подробнее об этой и иных коллизиях в правовых позициях Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ см.: *Моисеенко А. Б.* Об определенности правового регулирования в части применения правовых позиций Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации после его упразднения // *Арбитражные споры.* 2014. № 3.

Так, в пункте 18.1 постановления Пленума ВАС РФ № 10 разъяснено, что статья 2.9 КоАП РФ не содержит оговорок о ее неприменении к каким-либо составам правонарушений, поскольку возможность или невозможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, исходя из сформулированной в Кодексе конструкции состава административного правонарушения, за совершение которого установлена ответственность. В частности, не может быть отказано в квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного только на том основании, что в соответствующей статье особенной части КоАП РФ ответственность определена за неисполнение какой-либо обязанности и не ставится в зависимость от наступления каких-либо последствий.

Вместе с тем в пункте 21 постановления Пленума ВС РФ № 5 положения статьи 2.9 КоАП РФ истолкованы следующим образом: с учетом признаков объективной стороны некоторых административных правонарушений они ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения; к ним, в частности, относятся административные правонарушения, предусмотренные статьями 12.8 и 12.26 КоАП РФ.

Необходимо отметить, что в настоящее время преобладает второй из приведенных подходов к применению статьи 2.9 КоАП РФ, в том числе и в практике СКЭС ВС РФ.

Например, в пункте 16 Обзора судебной практики разрешения дел по спорам, возникающим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, утвержденного Президиумом ВС РФ 19 июля 2017 года, разъяснено, что административные правонарушения, составы которых предусмотрены статьей 14.28 КоАП РФ, ввиду особой значимости охраняемых законом общественных отношений, выступающих объектом посягательства этого административного правонарушения, не могут быть признаны малозначительными. При этом отсутствие негативных последствий не является основанием для признания правонарушения малозначительным.

В пункте 47 Обзора судебной практики ВС РФ № 3 (2019), утвержденного Президиумом ВС РФ 27 ноября 2019 года, и **определении СКЭС ВС РФ от**

16.04.19 № 307-АД18-24091 сделан вывод о том, что административное правонарушение, предусмотренное частью 5 статьи 19.8 КоАП РФ, не может быть признано малозначительным.

В обоснование такой позиции ВС РФ указал, что неисполнение законного требования антимонопольного органа посягает на установленный законом порядок управления и влечет наступление общественно опасных последствий, обусловленных невозможностью осуществления государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства. Административные правонарушения против порядка управления подрывают основы государственности, нарушают нормальное функционирование государственных институтов. Установление для юридических лиц за нарушение антимонопольного законодательства штрафов, заметно превосходящих по размеру административные штрафы за административные правонарушения в иных областях правового регулирования, наряду с установлением до одного года срока давности привлечения к административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства, свидетельствует об особой защите государством отношений по поддержке конкуренции как одного из условий эффективного функционирования товарных рынков.

В соответствии с правовой позицией, выраженной в **определении СКЭС ВС РФ от 20.05.20 № 307-ЭС19-22878**, административные правонарушения, предусмотренные частями 1 и 2 статьи 9.4 КоАП РФ, не могут быть признаны малозначительными, поскольку они совершаются в сфере обеспечения пожарной безопасности и напрямую представляют угрозу жизни и здоровью людей.

При рассмотрении дел, в рамках которых ставится вопрос о направлении предметов административного правонарушения на уничтожение, арбитражные суды должны учитывать **определение СКЭС ВС РФ от 23.10.19 № 308-ЭС19-10715**.

... В данном случае суды нижестоящих инстанций, разрешая вопрос о судьбе алкогольной продукции, находящейся в нелегальном обороте, исходили из того, что металлические емкости (кеги) являются не просто тарой для транспортировки алкогольной продукции, а единым целым с алкогольной продукцией, реализуемой без документов, подтверждающих легальность ее производства и (или) оборота, что позволяет индивидуализировать ее в качестве самостоятельного товара. При этом факт принадлежности вышеуказанных предметов лицу, привлекаемому к ответственности, на каком-либо праве либо принадлежности иному лицу не имеет значения для разрешения вопроса об изъятии и направлении на уничтожение данных предметов. С учетом изложенного суды пришли к выводам о необходимости передачи на уничтожение не только алкогольной продукции, находящейся в металлических кегах, но и самих кег.

Не соглашаясь с подобным подходом, СКЭС ВС РФ сослалась на правовые позиции, изложенные в постановлениях КС РФ от 25.04.11 № 6-П и от 18.02.19 №

11-П, в соответствии с которыми ограничения права собственности, равно как и свободы предпринимательской и иной экономической деятельности, могут вводиться федеральным законом, если только они необходимы для защиты других конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, отвечают требованиям справедливости, разумности и соразмерности (пропорциональности), носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо данного конституционного права. Эти правовые позиции в полной мере распространяются как на лишение лица имущества в качестве санкции за совершенное правонарушение, так и на лишение лица имущества, которое определенным образом связано с совершением правонарушения, в качестве специальной публично-правовой меры.

Согласно резолютивной части **постановления КС РФ от 18.02.19 № 11-П** положения подпункта 6 пункта 1 и пункта 4 статьи 25 Федерального закона от 22.11.95 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» признаны не противоречащими Конституции РФ, поскольку — по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования — они не могут рассматриваться как допускающие реализацию изъятых при производстве по делу о предусмотренном частью 4 статьи 15.12 КоАП РФ административном правонарушении в отношении юридического лица автомобильного транспорта, используемого для перевозки алкогольной продукции, находящейся в незаконном обороте, в случае, когда собственником этого транспортного средства является лицо, не привлеченное к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанное в судебном порядке виновным в его совершении.

Исходя из материалов дела и позиции общества, не опровергнутой административным органом, спорные 67 кег являлись транспортной многооборотной тарой (упаковкой). Имеющиеся в общедоступных источниках сведения позволяют заключить, что стоимость металлических кег сравнима со стоимостью пива, которое может в них транспортироваться.

При таких обстоятельствах уничтожение спорных 67 металлических кег, принадлежащих обществу, не соответствовало бы вышеуказанным правовым позициям КС РФ и представляло бы собой явно несоразмерную (непропорциональную) меру.

Сроки давности привлечения к административной ответственности

Давность привлечения к административной ответственности — это материально-правовая категория, определяющая максимальный период времени от момента совершения административного правонарушения (или выявления

длящегося правонарушения), в течение которого возможно назначение административного наказания за его совершение⁴³.

⁴³ Кисин В. Р. Характер взаимосвязи материальных и процессуальных норм института административной ответственности // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 40.

В постановлении КС РФ от 21.07.21 № 39-П обращено внимание на то, что поскольку КоАП РФ связывает начало течения сроков давности привлечения к административной ответственности преимущественно с днем совершения (обнаружения) административного правонарушения, то правильное (точное) определение такого дня требует установления в действиях (бездействии) лица, привлекаемого к административной ответственности, всех признаков состава соответствующего административного правонарушения. В противном случае, принимая во внимание отсутствие в административно-деликтном законодательстве — в отличие от уголовного закона — института ответственности за покушение (приготовление), административное правонарушение не будет считаться оконченным (длящимся), что автоматически повлечет за собой невозможность наступления административной ответственности.

Правила исчисления сроков давности весьма наглядно разъяснены **в определениях СКЭС ВС РФ от 20.12.19 № 303-ЭС19-15753 и от 21.05.20 № 306-ЭС19-23186**. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в обоснование своих выводов СКЭС ВС РФ сослалась на правовую позицию, выраженную в пункте 18 постановления Пленума ВС РФ от 27.06.13 № 19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности», согласно которой сроки давности привлечения к уголовной ответственности оканчиваются по истечении последнего дня последнего года соответствующего периода (например, если преступление небольшой тяжести было совершено 12 августа 2010 года в 18 часов, то срок давности в данном случае начинает течь 12 августа 2010 года, последний день срока давности — 11 августа 2012 года, по истечении которого, то есть с 00 часов 00 минут 12 августа 2012 года, привлечение к уголовной ответственности недопустимо). При этом не имеет значения, приходится ли окончание сроков давности на рабочий, выходной или праздничный день.

Для правильного исчисления срока давности привлечения к ответственности важное значение имеет и правовая позиция, выраженная **в определении СКЭС ВС РФ от 25.02.20 № 304-ЭС19-19993**.

При рассмотрении дела суд апелляционной инстанции, исходя из того что протокол об административном правонарушении составлен 07.02.18 и именно в эту дату административный орган обнаружил факт совершения обществом правонарушения, пришел к выводу, что срок давности, составляющий три месяца, на момент принятия судом первой инстанции решения от 18.04.19 пропущен.

Отменяя постановление суда апелляционной инстанции, СКЭС ВС РФ отметила, что дата протокола об административном правонарушении (07.02.18) явно ошибочна, в том числе и по той причине, что непосредственно в протоколе упоминается договор на оказание услуг по охране имущества от 28.12.18 № 3213615; дело об административном правонарушении № 60083, направленное административным органом в суд первой инстанции, оформлено в 2019 году. Исходя из пояснений административного органа, данных в кассационной жалобе и соответствующих иным материалам дела, действительная дата протокола — 07.02.19. Ошибочно указанная дата протокола об административном правонарушении в рассматриваемом случае не может являться существенным недостатком данного протокола, поскольку она не свидетельствует о пропуске административным органом и судом первой инстанции срока давности привлечения к ответственности.

Необходимо иметь в виду, что для целого ряда составов административных правонарушений имеются особенности исчисления срока давности привлечения к ответственности.

Например, в **пункте 27 Обзора судебной практики ВС РФ № 4 (2020)**, утвержденного Президиумом ВС РФ 23 декабря 2020 года, и **определении СКЭС ВС РФ от 13.07.20 № 306-ЭС19-26558** указано, что срок давности привлечения к административной ответственности по части 5 статьи 7.32 КоАП РФ исчисляется с момента дополнительного расходования денежных средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а не с момента изменения условий государственного контракта.

В **определении СКЭС ВС РФ от 30.12.20 № 309-ЭС20-13437** разъяснены особенности исчисления срока давности при привлечении к административной ответственности по части 3 статьи 14.13 КоАП РФ.

Однако на практике наибольшие вопросы вызывает применение положений части 1 статьи 4.5 КоАП РФ об общем (двухмесячном или трехмесячном) или специальных сроках давности привлечения к ответственности за совершение тех или иных административных правонарушений.

В пункте 3 мотивировочной части **постановления от 15.01.19 № 3-П КС РФ** указал, что конституционные требования, предъявляемые к правовому регулированию ответственности за административные правонарушения, в полной мере распространяются и на сроки давности привлечения к административной ответственности, представляющие собой установленные законодательством об административных правонарушениях периоды, по истечении которых лица, совершившие административные правонарушения, не могут быть подвергнуты административному наказанию, притом что истечение срока давности привлечения к административной ответственности является одним из обстоятельств, исключающих возбуждение производства по конкретному делу об административном правонарушении или влекущих его прекращение.

Соответственно, закрепляя сроки давности привлечения к административной ответственности и правила их исчисления в целях создания условий, необходимых, с одной стороны, для обеспечения неотвратимости административной ответственности, а с другой — для предотвращения неоправданно длительного нахождения совершивших административные правонарушения лиц, как физических, так и юридических, под угрозой возможности административного преследования и применения административного наказания, федеральный законодатель обязан проявлять надлежащую заботу о качестве устанавливаемых им правовых норм, с тем чтобы исключить их неоднозначную интерпретацию в правоприменительной практике.

Названное решение КС РФ определило порядок исчисления срока давности привлечения к административной ответственности по части 3 статьи 14.1 КоАП РФ за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением требований и условий, предусмотренных лицензией.

В 2019–2020 годах СКЭС ВС РФ неоднократно обращала внимание нижестоящих судов на то, что такой срок является общим и составляет три месяца со дня совершения административного правонарушения вне зависимости от вида осуществляемой лицензиатом деятельности (например, **определения от 12.09.19 № 305-ЭС19-8896, от 21.10.19 № 305-ЭС19-12088, от 03.02.20 № 305-ЭС19-17767 и от 02.06.20 № 305-ЭС19-24833**).

В настоящее время наибольшую актуальность имеют вопросы, связанные с исчислением срока давности привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений против порядка управления (глава 19 КоАП РФ).

Как указано в **определении КС РФ от 26.03.19 № 823-О**, федеральный законодатель, предусмотрев в части 15 статьи 19.5 КоАП РФ административную ответственность, в том числе за невыполнение изготовителем предписания федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов к продукции, как особого случая невыполнения в установленный срок законного предписания уполномоченного органа, отнес данное административное правонарушение к правонарушениям против порядка управления. Соответственно, привлечение к административной ответственности предполагается именно за само по себе формальное невыполнение предписания публичного органа, которое не может зависеть — в том числе применительно к срокам давности — от наступления тех или иных последствий допущенных нарушений.

В то же время в статье 14.43 КоАП РФ федеральный законодатель предусмотрел административную ответственность за нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов как за самостоятельное административное правонарушение в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций. То есть указанная ответственность наступает уже не за формальное нарушение предписания

уполномоченного органа, а непосредственно за нарушение законодательства о техническом регулировании в качестве прямого объекта посягательства.

Таким образом, федеральный законодатель разграничил два указанных самостоятельных состава административных правонарушений, что позволяет с определенностью установить применимый в каждом конкретном случае срок давности привлечения к административной ответственности.

В определении СКЭС ВС РФ от 16.10.19 № 309-ЭС19-11148 также указано, что срок давности привлечения к административной ответственности по части 15 статьи 19.5 КоАП РФ составляет три месяца.

По аналогичным основаниям **в определениях от 16.10.19 № 305-ЭС19-10215, от 12.11.19 № 303-ЭС19-11369 и от 14.04.20 № 305-ЭС19-20818 СКЭС ВС РФ** применила общий трехмесячный срок давности привлечения к административной ответственности по части 6 статьи 19.5 КоАП РФ.

На то, что срок давности привлечения к административной ответственности, предусмотренной частью 6 статьи 19.5 КоАП РФ, составляет три месяца, было обращено внимание и **в пункте 44 Обзора судебной практики ВС РФ № 1 (2020)**, утвержденного Президиумом ВС РФ 10 июня 2020 года.

Из определений СКЭС ВС РФ от 20.12.19 № 303-ЭС19-15753 и от 21.05.20 № 306-ЭС19-23186 следует, что общий двухмесячный срок давности привлечения к административной ответственности применяется в случае совершения правонарушений, предусмотренных частями 10 и 8 статьи 19.5 КоАП РФ.

Кроме того, опираясь на приведенную правовую позицию КС РФ, Президиум ВС РФ **в Обзоре судебной практики ВС РФ № 3 (2020)**, утвержденном 25 ноября 2020 года, разъяснил, что привлечение к административной ответственности по части 11 статьи 19.5 КоАП РФ предполагается за формальное невыполнение предписания уполномоченного органа и не связано с существом ранее допущенного нарушения, а также с тем обстоятельством, в какой сфере общественных отношений оно совершено. Объектом посягательства указанного административного правонарушения являются общественные отношения в области управления. Следовательно, невыполнение предписания, выданного уполномоченным органом относительно нарушения в области законодательства о промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, государственного горного надзора, не имеет каких-либо особенностей и не влечет специфических последствий, в том числе применительно к срокам давности привлечения к ответственности за невыполнение такого предписания. Таким образом, при привлечении юридического лица к административной ответственности за данное правонарушение административным органом должен применяться общий двухмесячный срок давности привлечения к административной ответственности.

До последнего времени арбитражные суды применяли правовую позицию, выраженную в определении КС РФ от 26.03.19 № 823-О, в отношении иных административных правонарушений, предусмотренных главой 19 КоАП РФ, в том

числе тех, объективную сторону которых составляет неисполнение в установленный срок законного решения, предписания или требования антимонопольного органа (части 2.1–2.7 статьи 19.5, часть 5 статьи 19.8), с чем соглашался и ВС РФ (например, отказные определения от 19.03.20 № 302-ЭС20-1665, от 19.06.20 № 304-ЭС20-8070, от 20.07.20 № 302-ЭС20-9147, от 11.02.21 № 307-ЭС20-23375, от 04.05.21 № 309-ЭС21-4633, от 17.08.21 № 306-ЭС21-9832 и от 01.09.21 № 302-ЭС21-14521).

Однако в определении от 08.10.21 № 305-ЭС21-6561 СКЭС ВС РФ пришла к выводу о том, что срок давности привлечения к административной ответственности по части 2.2 статьи 19.5 КоАП РФ является специальным и составляет один год.

В обоснование такого подхода СКЭС ВС РФ сослалась на положения статьи 51 Закона о защите конкуренции, в соответствии с которой предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства подлежит исполнению в установленный им срок, неисполнение такого предписания (то есть исполнение предписания частично или уклонение от его исполнения) влечет за собой административную ответственность.

При этом ключевое значение имеет часть 4 названной статьи, в силу которой неисполнение предписания в срок является нарушением антимонопольного законодательства. По мнению СКЭС ВС РФ, данная правовая норма была включена Федеральным законом от 17.07.09 № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите конкуренции“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с целью исключения различного подхода в исчислении срока давности привлечения к административной ответственности за неисполнение законных предписаний антимонопольного органа в указанной сфере, что свидетельствует о достаточно определенной воле законодателя.

С учетом изложенного СКЭС ВС РФ заключила, что невыполнение в установленный срок предписания антимонопольного органа в силу прямого указания Закона о защите конкуренции является нарушением антимонопольного законодательства, в связи с чем срок давности привлечения к административной ответственности составляет один год.

Одновременно СКЭС ВС РФ отметила, что включение той или иной правовой нормы, предусматривающей административную ответственность, в главу 19 КоАП РФ «Административные правонарушения против порядка управления» само по себе не свидетельствует о том, что указанная ответственность предусмотрена именно за нарушение против порядка управления, а не за нарушение конкретного вида законодательства, указанного в части 1 статьи 4.5 КоАП РФ, в целях исчисления срока давности привлечения к административной ответственности.

Аналогичная позиция изложена и в определении СКЭС ВС РФ от 30.03.22 № 303-ЭС21-22889.

В определениях от 18.01.22 № 302-ЭС21-2560 и от 01.04.22 № 301-ЭС21-24234 СКЭС ВС РФ применила годичный срок давности привлечения к административной ответственности и по части 5 статьи 19.8 КоАП РФ,

мотивировав свои выводы тем, что частью 1 статьи 25 Закона о защите конкуренции установлена обязанность коммерческих организаций и некоммерческих организаций (их должностных лиц) представлять в антимонопольный орган (его должностным лицам) по его мотивированному требованию в установленный срок необходимые антимонопольному органу в соответствии с возложенными на него полномочиями документы, объяснения, информацию соответственно в письменной и устной форме (в том числе информацию, составляющую коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну), включая акты, договоры, справки, деловую корреспонденцию, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой записи или в форме записи на электронных носителях.

Следовательно, ответственность, предусмотренная частью 5 статьи 19.8 КоАП РФ, наступает при несоблюдении обязанности, установленной антимонопольным законодательством, а именно статьей 25 Закона о защите конкуренции, то есть за нарушение антимонопольного законодательства. Таким образом, невыполнение обязанности по представлению в антимонопольный орган (его должностным лицам) соответствующих сведений (информации) является нарушением антимонопольного законодательства, за которое частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ установлен годичный срок давности привлечения к административной ответственности.

При рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных главой 19 КоАП РФ, необходимо иметь в виду и правовую позицию, выраженную в **определении КС РФ от 30.06.20 № 1606-О**, в соответствии с которой часть 1 статьи 19.8.1 КоАП РФ, устанавливая административную ответственность за нарушение сроков раскрытия информации должностными лицами теплоснабжающих организаций, обеспечивает соблюдение предусмотренной частью 9 статьи 7 Федерального закона 27.07.10 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» обязанности теплоснабжающих организаций раскрывать информацию в соответствии с утвержденными Правительством РФ стандартами раскрытия информации теплоснабжающими организациями. При этом в силу части 1 статьи 4.5 Кодекса срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о теплоснабжении составляет один год, исчисляемый со дня совершения соответствующего административного правонарушения.

С учетом приведенных выше правовых позиций КС РФ и ВС РФ можно сделать общий вывод о том, что для целей определения срока давности привлечения к административной ответственности необходимо правильно установить объект противоправного посягательства административного правонарушения.

Однако на практике правильное определение объекта противоправного посягательства нередко вызывает затруднения у судов (и не только применительно к правонарушениям, предусмотренным главой 19 КоАП РФ).

Например, в **определении от 16.12.19 № 306-ЭС19-15914 СКЭС ВС РФ** не согласилась с выводами судов нижестоящих инстанций о том, что перевозка продуктов животноводства без ветеринарных сопроводительных документов является нарушением законодательства об охране здоровья и санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, поскольку подобное деяние является нарушением ветеринарно-санитарных правил перевозки продукции животноводства (то есть норм ветеринарного законодательства). При этом правонарушения, посягающие на здоровье граждан и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, относятся к главе 6 КоАП РФ, в то время как обществу вменяется правонарушение, ответственность за которое установлена частью 2 статьи 10.8 КоАП РФ, то есть правонарушение в сфере ветеринарии. Следовательно, в рассматриваемом случае подлежал применению общий (двухмесячный) срок давности привлечения к административной ответственности.

По сути, аналогичная правовая позиция относительно срока давности привлечения к административной ответственности по части 1 статьи 10.6 КоАП РФ (нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил) выражена в **определении СКЭС ВС РФ от 12.02.21 № 303-ЭС20-18228**.

В **определении от 24.02.21 № 302-ЭС20-18160 СКЭС ВС РФ** еще раз обратила внимание на порядок исчисления срока давности привлечения к административной ответственности при рассмотрении дела в порядке упрощенного производства.

... В рамках рассмотренного СКЭС ВС РФ дела суд округа, отменяя решение суда первой инстанции от 11.02.20 и постановление апелляционного суда от 06.05.20, исходил из того, что судом первой инстанции пропущен срок давности привлечения к административной ответственности, поскольку днем совершения административного правонарушения является 29.10.19, вследствие чего при трехмесячном сроке давности привлечения к административной ответственности последний день в пределах срока давности — 28.01.20.

Между тем судом округа не было учтено, что дата вынесения и подписания судом резолютивной части решения по делу, рассматриваемому в порядке упрощенного производства, считается датой принятия решения (часть 1 статьи 229 АПК РФ, пункт 35 постановления Пленума ВС РФ от 18.04.17 № 10 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации об упрощенном производстве»).

Учитывая, что судебное заседание по указанной категории дел не проводится и установленный статьей 176 АПК РФ порядок объявления решения в судебном заседании, предусматривающий возможность отложить изготовление решения в полном объеме на срок, не превышающий пяти дней, не применяется, исчисление срока давности привлечения к административной ответственности судом в

рассматриваемом случае не может быть поставлено в зависимость от даты изготовления соответствующего мотивированного решения по делу.

Исходя из изложенного, решение суда первой инстанции о привлечении предпринимателя к административной ответственности, предусмотренной частью 15 статьи 19.5 КоАП РФ, принято в виде резолютивной части от 27.01.20 в пределах срока давности, установленного частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ.

Правовая позиция по аналогичному вопросу ранее была изложена в **определении СКЭС ВС РФ от 22.02.19 № 302-АД18-16781**.

При рассмотрении вопроса о сроках давности привлечения к административной ответственности интерес представляет и **определение СКЭС ВС РФ от 30.09.20 № 307-ЭС20-5995**.

... В рамках дела № А56-21344/2019 суды установили, что на момент рассмотрения материалов дела об административном правонарушении истек срок давности привлечения общества к административной ответственности за вменяемое нарушение, в связи с чем признали правомерным постановление административного органа о прекращении производства по делу об административном правонарушении и отказали обществу в удовлетворении требований в указанной части. Вместе с тем, ссылаясь на то, что представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в силу положений статьи 29.13 КоАП РФ выносится исключительно в случае привлечения лица к административной ответственности, суды пришли к выводу о незаконности оспариваемого представления административного органа, вынесенного на основании постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, и удовлетворили требования общества в указанной части.

СКЭС ВС РФ признала подобные выводы неправомерными, поскольку положения части 1 статьи 29.9 и части 1 статьи 29.13 КоАП РФ свидетельствуют о том, что представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, может быть вынесено и в случае вынесения постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении на основании установленных обстоятельств, отраженных в этом постановлении.

Таким образом, вынесение на основании обстоятельств, установленных в протоколе об административном правонарушении и в постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении, представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, соответствует требованиям статьи 29.13 КоАП РФ.

В данном случае в обоснование правомерности вынесения оспариваемого представления административный орган приводил доводы о том, что в постановлении о прекращении производства по делу в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности на основании пункта 4 части 1 статьи 29.10 КоАП РФ указаны установленные по делу обстоятельства, а не только связанные с истечением срока давности привлечения к административной ответственности, в том числе и обстоятельства, связанные с событием совершенного обществом правонарушения. При этом постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности не признано судами незаконным по основаниям, предусмотренным пунктом 1 либо пунктом 2 статьи 24.5 КоАП РФ. На основании изложенного, установив в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении причины административного правонарушения и условия, способствовавшие его совершению, административный орган имел право вынести оспариваемое представление.

Процессуальные вопросы

В соответствии с частью 1 статьи 29 АПК РФ арбитражные суды в порядке административного судопроизводства рассматривают экономические споры и иные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений. В частности, рассмотрение дел об оспаривании юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности, отнесено к предметной компетенции (подведомственности) арбитражных судов на основании части 3 статьи 30.1 КоАП РФ.

Соблюдение данного критерия должно учитываться в каждом конкретном случае, в том числе исходя из обстоятельств совершения административного правонарушения, приведенных в оспариваемом постановлении административного органа.

В целях исключения противоречий при определении компетенции судов в пункте 33 постановления Пленума ВС РФ № 5 и Обзоре судебной практики ВС РФ № 1 (2014), утвержденном Президиумом ВС РФ 24 декабря 2014 года, разъяснено, что в тех случаях, когда объективная сторона административного правонарушения, совершенного юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, выражается в действиях (бездействии), направленных на нарушение или невыполнение норм действующего законодательства в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в области охраны окружающей среды и природопользования, безопасности дорожного движения, пожарной

безопасности, законодательства о труде и охране труда, жалобы на постановления административных органов о привлечении к административной ответственности в любом случае подлежат рассмотрению в судах общей юрисдикции.

В определении СКЭС ВС РФ от 05.11.19 № 308-ЭС19-9453 указано, что названный перечень не подлежит расширительному толкованию, в связи с чем признаны необоснованными выводы нижестоящего суда о том, что рассмотрение дела об оспаривании постановления о привлечении к административной ответственности по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 7.6 КоАП РФ, неподведомственно арбитражному суду.

ВС РФ отметил, что объективная сторона названного административного правонарушения заключается в самовольном занятии водного объекта или его части, либо использовании их без документов, на основании которых возникает право пользования водным объектом или его частью, либо водопользовании с нарушением его условий.

Основанием для привлечения общества к административной ответственности, предусмотренной названной нормой, послужило использование обществом водоохранной зоны Черного моря в границах муниципального образования город-курорт Геленджик (использование плавательного причала (понтон), у которого были ошвартованы плавательные средства и водные аттракционы), то есть, по мнению административного органа, не по целевому назначению.

Следовательно, вмененное административное правонарушение объективно связано с осуществлением обществом предпринимательской (экономической) деятельности, поскольку нецелевое использование водоохранной зоны Черного моря является неотъемлемой составляющей такой деятельности общества.

Таким образом, объективная сторона административного правонарушения, за совершение которого общество привлечено к ответственности в качестве субъекта предпринимательской (экономической) деятельности, выражается не в действиях, нарушающих нормы законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а в нарушении водного законодательства.

Напомним, что ранее СКЭС ВС РФ по аналогичным мотивам признала подведомственными арбитражным судам дела об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к ответственности по статьям 7.9 и 8.8 КоАП РФ, посчитав противоправные действия юридических лиц нарушениями лесного и земельного законодательства соответственно (определения от 19.02.18 № 306-АД17-16711 и от 26.09.17 № 307-АД17-6188).

В 2021 году СКЭС ВС РФ неоднократно пересматривала в кассационном порядке судебные акты арбитражных судов, вынесенные по делам об оспаривании постановлений территориальных органов Росреестра о привлечении к административной ответственности по статье 8.8 КоАП РФ (**определения от 19.01.21 № 305-ЭС20-14274, от 25.01.21 № 305-ЭС20-14234, от 08.02.21 № 305-ЭС20-15893, 305-ЭС20-15754, 305-ЭС20-15616 и 305-ЭС20-15622**).

Из определения СКЭС ВС РФ от 21.08.20 № 310-ЭС20-7287 можно сделать вывод о том, что арбитражным судам подсудны и дела об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к ответственности по части 2 статьи 8.17 КоАП РФ за нарушение правил и требований, регламентирующих рыболовство во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации или открытом море, несмотря на то что названная статья структурно включена в главу 8 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

В определении КС РФ от 28.12.21 № 2953-О указано, что статья 30.2 КоАП РФ, определяя порядок подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, как и другие положения Кодекса, регламентирующие пересмотр постановления по делу об административном правонарушении, исходят из того, что на каждое постановление по делу об административном правонарушении подается самостоятельная жалоба.

Такое регулирование исключает возможность неоднократного привлечения к административной ответственности за различные эпизоды одного длящегося административного правонарушения. Сама же по себе возможность подать жалобу только на одно постановление по делу об административном правонарушении отвечает задачам производства по делам об административных правонарушениях, к числу которых, в частности, относятся всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления (статья 24.1 КоАП РФ). При этом возврат жалобы в связи с нарушением установленного порядка подачи жалобы не препятствует повторной подаче жалобы в предусмотренный частью 1 статьи 30.3 КоАП РФ срок обжалования постановления по делу об административном правонарушении, который может быть восстановлен по ходатайству лица, подавшего жалобу.

В связи с принятием названного определения КС РФ возникает вопрос о том, вправе ли лицо, привлеченное к административной ответственности, при обращении в арбитражный суд соединить в одном заявлении требования об оспаривании сразу нескольких постановлений административного органа.

В соответствии со статьей 208 АПК РФ заявление об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности подается в арбитражный суд по адресу или месту жительства заявителя либо по адресу административного органа, которым принято оспариваемое решение о привлечении к административной ответственности (часть 1). Заявление может быть подано в арбитражный суд в течение десяти дней со дня получения копии оспариваемого решения, если иной срок не установлен федеральным законом (часть 2).

Содержание статьи 208 АПК РФ совпадает с положениями статьи 30.2 КоАП РФ, устанавливающей порядок подачи жалобы на постановление административного органа.

Таким образом, буквальное толкование статьи 208 АПК РФ (с учетом анализируемого определения КС РФ) позволяет сделать вывод о том, что предметом заявления может являться только одно решение административного органа о привлечении к административной ответственности.

Вместе с тем необходимо учитывать, что в силу части 1 статьи 189 и части 1 статьи 207 АПК РФ дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства, предусмотренным этим кодексом.

В пункте 14 постановления Пленума ВАС РФ от 27.01.03 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» разъяснено, что в силу части 1 статьи 207 АПК РФ дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным названным кодексом, с особенностями, установленными в его главе 25 и федеральном законе об административных правонарушениях. Судам при рассмотрении дел, отнесенных АПК РФ к их подведомственности, необходимо учитывать, что в тех случаях, когда положения главы 25 и иные нормы АПК РФ прямо устанавливают конкретные правила осуществления судопроизводства, именно они должны применяться судами.

Как указано в пункте 12 постановления Пленума ВС РФ от 23.12.21 № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции», на основании части 1 статьи 130 АПК РФ истец вправе соединить в одном заявлении несколько требований, связанных между собой по основаниям возникновения или представленным доказательствам, то есть в случае, если в предмет доказывания по каждому требованию входят одни и те же обстоятельства. При этом в силу пункта 5 части 2 статьи 125 АПК РФ истец обязан указать обстоятельства, на которых основано каждое из требований, и подтверждающие эти обстоятельства доказательства. В случае нарушения истцом правил соединения требований в одном заявлении арбитражный суд вправе выделить требования, если для этого имеются условия, предусмотренные частью 3 статьи 130 АПК РФ.

Имея в виду, что АПК РФ, в отличие от КоАП РФ, допускает возможность соединения в одном заявлении нескольких требований, связанных между собой по основаниям возникновения или представленным доказательствам, не предусматривая каких-либо исключений для дел об оспаривании решений административных органов, полагаем, что правовая позиция, изложенная в определении КС РФ от 28.12.21 № 2953-О, не должна применяться при рассмотрении дел в порядке главы 25 АПК РФ.

В пользу такого подхода можно сослаться и на сохраняющую силу правовую позицию, выраженную в пункте 6.2 постановления Пленума ВАС РФ № 10, согласно которой предусмотренное частью 2 статьи 130 АПК РФ право арбитражного суда объединить несколько дел в одно производство для их совместного рассмотрения может быть реализовано и в отношении дел об административных правонарушениях.

Помимо рассмотренных выше вопросов подсудности и порядка подачи жалобы (заявления) на постановление о привлечении к административной ответственности, несомненный интерес представляет правовая позиция КС РФ о порядке оспаривания решений административного органа об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и рассмотрения таких дел.

В постановлении от 30.03.21 № 9-П КС РФ указал, что в силу части 5 статьи 28.1 КоАП РФ при отказе в возбуждении дела об административном правонарушении по обращению физического или юридического лица, содержащему данные о наличии события административного правонарушения, уполномоченным должностным лицом, рассмотревшим обращение, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. КоАП РФ не предусматривает возможность отказа в возбуждении дела в иной форме, в том числе в форме письменного ответа, направляемого заявителю по правилам Федерального закона от 02.05.06 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Таким образом, по обращению физического или юридического лица, содержащему данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, уполномоченное должностное лицо независимо от того, в каком порядке осуществлялась проверка изложенных в обращении фактов, по итогам которой сделан вывод о недостаточности данных для возбуждения дела об административном правонарушении, выносит мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Согласно части 4 статьи 30.1 КоАП РФ определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении обжалуется по правилам, установленным его главой 30. При этом определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, связанном с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд по правилам, установленным арбитражным процессуальным законодательством (часть 3 статьи 30.1 КоАП РФ, пункт 19.2 постановления Пленума ВАС РФ № 10).

В то же время если, рассмотрев обращение, содержащее данные о наличии события административного правонарушения, и отказавшись от возбуждения дела об административном правонарушении, уполномоченное должностное лицо не вынесло определение в соответствии с частью 5 статьи 28.1 КоАП РФ, выразив отказ в иной форме, то такой отказ в системе действующего правового

регулирования подлежит оспариванию в порядке, предусмотренном главой 24 АПК РФ. Это, однако, не означает, что оценка правомерности такого отказа должна осуществляться на основании законодательства, на которое сослалось должностное лицо, а не КоАП РФ.

В том случае, когда арбитражный суд признает незаконным в связи с несоответствием части 5 статьи 28.1 КоАП РФ оспариваемый физическим или юридическим лицом отказ уполномоченного должностного лица вынести по итогам рассмотрения обращения заявителя, содержащего данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, указанное должностное лицо обязано в кратчайший срок вновь рассмотреть обращение и вынести по нему решение в надлежащей форме, с тем чтобы в дальнейшем не была утрачена возможность осуществления производства по делу об административном правонарушении по причине истечения срока давности привлечения к административной ответственности.

Вместе с тем действующее правовое регулирование не препятствует физическому или юридическому лицу оспорить соответствующий отказ в возбуждении дела об административном правонарушении — вынесенный по его обращению, содержащему данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, уполномоченным должностным лицом не в форме мотивированного определения, как того требует часть 5 статьи 28.1 КоАП РФ, а в иной форме — в порядке, предусмотренном для оспаривания определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, то есть по правилам главы 25 АПК РФ, если для этого нет прямо предусмотренных законом препятствий. Такой порядок позволяет при прочих равных условиях сократить время судебной или иной юрисдикционной проверки соответствующего отказа, которое необходимо для его оспаривания (обжалования) первоначально по правилам главы 24 АПК РФ, а затем — по правилам главы 25 АПК РФ. Это важно для сохранения возможности в дальнейшем возбудить дело и рассмотреть его в пределах установленного срока давности привлечения к административной ответственности, а значит, для действенной судебной защиты прав граждан в сфере производства по делам об административных правонарушениях.

При определении круга субъектов, имеющих право оспаривать в арбитражном суде постановления административных органов, нужно иметь в виду **постановление КС РФ от 15.10.20 № 41-П**, которым часть 4 статьи 3.7 и часть 1 статьи 30.12 КоАП РФ признаны не соответствующими Конституции РФ, ее статьям 35 (части 1 и 3), 46 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования, допуская по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения — товаров и (или) транспортных средств у лиц, не являющихся собственниками соответствующего имущества, не предусматривают права собственника имущества обжаловать

постановление по делу об административном правонарушении в части конфискации имущества в случае, когда товар или транспортное средство законно перемещены через таможенную границу и находятся на таможенной территории ЕАЭС, где таможенные органы и суды Российской Федерации имеют эффективные средства контроля и законного принуждения, в том числе процессуального, при достоверно известном составе участников таможенных и связанных с ними правоотношений, включая собственника имущества, который не уклоняется от осуществления своих прав и обязанностей под российской юрисдикцией.

В случае применения в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении правил о преюдиции (статья 69 АПК РФ) необходимо учитывать правовую позицию, выраженную **в постановлении КС РФ от 12.05.21 № 17-П**, в соответствии с которой в каждом виде судопроизводства предмет исследования имеет свои особенности, исходя из которых определяется специфика правил доказывания, включая порядок представления, исследования доказательств и основания освобождения от доказывания. Признание преюдициальности судебных решений также относится к законодательной дискреции, которая вместе с тем не исключает и других способов и средств в обеспечении непротиворечивости судебных актов, притом что федеральный законодатель не вправе отказаться от этой цели и обязан принять законодательные меры к ее достижению, создать соответствующие институты. Введение же именно преюдиции требует баланса между конституционно защищаемыми ценностями, такими как общеобязательность и непротиворечивость судебных решений, с одной стороны, а с другой — независимость суда и состязательность процесса. В то же время преюдициальность судебного решения имеет пределы, которые объективно определяются тем, что установленные судом в рамках предмета его рассмотрения по делу факты могут иметь в их правовом существе иное значение при доказывании обстоятельств по другому делу, поскольку в разных видах судопроизводства предметы доказывания не совпадают, а в рамках конкретного вида судопроизводства суды в их исследовании ограничены своей компетенцией. Кроме того, и признание, и отрицание преюдициального значения окончательных судебных решений не могут быть абсолютными.

Изложенное означает, что суд в любом случае не может оставить без внимания и оценки обстоятельства, установленные вступившими в законную силу судебными актами, поскольку обстоятельства эти имеют значение и должны быть подтверждены в рамках того дела, которое разрешает суд. Это не только относится к фактам в виде событий и деяний, объективных обстоятельств или отношения к ним различных субъектов, подлежащим судебному установлению и исследованию, но и касается правовых квалификаций в итоговых оценках и выводах, которыми суды завершают рассмотрение дела и решающим образом констатируют или отрицают правовые состояния и отношения, признают долженствования и правопритязания существующими, а правонарушения — совершенными.

Вместе с тем весьма важное разъяснение положений части 3 статьи 69 АПК РФ содержится и в **определении СКЭС ВС РФ от 17.03.21 № 309-ЭС20-19885** (решения суда общей юрисдикции, вынесенные после принятия решения арбитражного суда первой инстанции, не должны учитываться арбитражными судами вышестоящих инстанций).

Допущенные в ходе производства по делу об административном правонарушении существенные нарушения могут свидетельствовать о недопустимости использования собранных с нарушением закона доказательств (часть 3 статьи 64 АПК РФ и часть 3 статьи 26.2 КоАП РФ).

Например, как указано в пункте 2 мотивировочной части **определения КС РФ от 19.12.19 № 3541-О**, положения частей 1 и 3 статьи 28.1 КоАП РФ и примечания к ней, действуя во взаимосвязи, определяют порядок возбуждения дела об административном правонарушении при осуществлении государственного контроля (надзора) в форме проверки, а находящаяся во взаимосвязи с ними часть 3 статьи 26.2 КоАП РФ предусматривает, что не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, в том числе результатов проверки, проведенной в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, если указанные доказательства получены с нарушением закона.

В соответствии с правовой позицией, выраженной в **определении КС РФ от 12.03.19 № 575-О**, неотвратимость ответственности за нарушение закона является *prima facie* одним из важнейших средств, обеспечивающих поддержание и охрану правопорядка. И компетентные субъекты должны делать все от них зависящее для того, чтобы никакое правонарушение не осталось без адекватной редакции с их стороны. Но это вовсе не дает оснований полагать, что в интересах достижения указанной цели приемлемы любые средства. Не стоит забывать, что в правовом государстве юридическая ответственность ограничена рамками закона, а потому ее неотвратимость не может, какими бы аргументами она ни подкреплялась, служить оправданием для отступления от принципа законности. Рассуждать по-другому — значит попросту закрывать глаза как на статью 15 (часть 2) Конституции РФ, обязывающую всех без исключения (в первую очередь, носителей публичной власти) к безусловному соблюдению законов, так и на часть 1 статьи 1.6 КоАП РФ, запрещающую привлечение кого-либо к административной ответственности иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом.

В этой связи отметим, что в **определении СКЭС ВС РФ от 07.02.22 № 302-ЭС21-19137** еще раз обращено внимание судов на необходимость проверки соблюдения административным органом процедурных требований КоАП РФ (в частности, его статей 25.1, 25.4, 25.15 и 28.2).

•• Из материалов дела следовало, что извещение о необходимости явиться на составление протокола об административном правонарушении было направлено административным органом обществу по адресу регистрации,

указанному в ЕГРЮЛ, телеграммой, которая была возвращена административному органу в связи с невозможностью ее вручения обществу.

Вместе с тем возвращенная административному органу телеграмма с отметкой почтового отделения «телеграмма не доставлена, офис не найден, вывески не найдено» не может являться доказательством надлежащего извещения общества о необходимости явиться на составление протокола об административном правонарушении, учитывая причины невручения этой телеграммы, а также то, что указанное извещение не было направлено обществу почтой по адресу регистрации. Не имея оснований, которые позволяли бы считать общество извещенным надлежащим образом о явке на составление протокола об административном правонарушении, административный орган не принял мер для извещения общества иным способом по адресу регистрации.

Извещение о необходимости явиться на рассмотрение дела об административном правонарушении направлялось административным органом обществу по адресу регистрации телеграммой, а также почтовым отправлением. При этом почтовое отправление с указанным извещением было получено обществом после рассмотрения дела об административном правонарушении. Несмотря на то что телеграмма не была доставлена обществу и возвращена административному органу с отметкой почтового отделения «телеграмма не доставлена, офис не найден, вывески не найдено», административный орган, признав такое извещение общества надлежащим, не удостоверился в получении обществом извещения, направленного почтовым отправлением.

Таким образом, у административного органа отсутствовали доказательства надлежащего извещения общества как о явке на составление протокола об административном правонарушении, так и о явке на рассмотрение дела об административном правонарушении.

В то же время общество находится по своему юридическому адресу, указанному в ЕГРЮЛ, получает почтовую корреспонденцию, в том числе и от административного органа, при этом доказательств уклонения общества от получения почтовой корреспонденции не имеется.

Поскольку административный орган не известил общество надлежащим образом о времени и месте совершения указанных процессуальных действий, лишив общество возможности реализовать свои права, предусмотренные КоАП РФ при составлении протокола об административном правонарушении и при рассмотрении дела об административном правонарушении, СКЭС ВС РФ пришла к выводу о том, что административным органом допущены существенные нарушения процедуры привлечения общества к административной ответственности.

... В определении от 09.03.22 № 305-ЭС21-21909 СКЭС ВС РФ, напротив, не согласилась с выводами судов о ненадлежащем извещении арбитражного управляющего о времени и месте составления протокола об административном правонарушении, указав на то, что арбитражный управляющий фактически

получила извещение административного органа, хотя и направленное не по адресу ее регистрации и адресу для направления корреспонденции, указанному в ЕФРСБ.

Представляет интерес и проблема применения части 2 статьи 211 АПК РФ в случае выявления неправильной квалификации административного правонарушения.

Согласно данной норме процессуального права в случае, если при рассмотрении заявления об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд установит, что оспариваемое решение или порядок его принятия не соответствует закону, либо отсутствуют основания для привлечения к административной ответственности или применения конкретной меры ответственности, суд принимает решение о признании незаконным и об отмене оспариваемого решения полностью или в части либо об изменении решения.

В пункте 20 постановления Пленума ВС РФ № 5 разъяснено, что, несмотря на обязательность указания в протоколе об административном правонарушении конкретной статьи КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающей административную ответственность за совершенное лицом правонарушение, право окончательной юридической квалификации действий (бездействия) лица КоАП РФ относит к полномочиям судьи. Если при рассмотрении дела об административном правонарушении будет установлено, что протокол об административном правонарушении содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения, то судья вправе переквалифицировать действия (бездействие) лица, привлекаемого к административной ответственности, на другую статью (часть статьи) КоАП РФ, предусматривающую состав правонарушения, имеющий единый родовый объект посягательства, в том числе и в случае, если рассмотрение данного дела отнесено к компетенции должностных лиц или несудебных органов, при условии, что назначаемое наказание не ухудшит положение лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Пленум ВС РФ особо отметил, что в таком же порядке может быть решен вопрос о переквалификации действий (бездействия) лица при пересмотре постановления или решения по делу об административном правонарушении.

В то же время в пункте 9 постановления Пленума ВАС РФ № 10 указано, что в случае, если при рассмотрении заявления об оспаривании постановления административного органа о привлечении к административной ответственности суд установит, что оспариваемое постановление содержит неправильную квалификацию правонарушения либо принято неправомочным органом, суд в соответствии с частью 2 статьи 211 АПК РФ принимает решение о признании незаконным оспариваемого постановления и о его отмене. При этом материалы дела об административном правонарушении направляются административному органу, постановление которого было признано незаконным и отменено.

Таким образом, Пленум ВС РФ санкционирует возможность рассмотрения дела об оспаривании постановления административного органа по существу, если выявится неправильная квалификация действий лица, привлеченного к административной ответственности, в том числе и в том случае, если рассмотрение дела становится подведомственно должностному лицу или несудебному органу. При этом ВС РФ обуславливает возможность рассмотрения дела наличием единого родового объекта посягательства и недопустимостью ухудшения положения лица, привлекаемого к ответственности, назначаемым наказанием.

В то же время согласно сохраняющей свою силу правовой позиции Пленума ВАС РФ в случае установления арбитражным судом факта неправильной квалификации правонарушения должно быть принято решение о признании незаконным оспариваемого постановления и о его отмене.

... Руководствуясь данной правовой позицией, Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд, переквалифицировав противоправные действия общества с части 4 статьи 14.32 КоАП РФ на часть 6 той же статьи, признал постановление антимонопольного органа незаконным и отменил его полностью (*постановление от 06.09.19 по делу № А36-3763/2019*).

Однако **СКЭС ВС РФ в определении от 17.03.20 № 310-ЭС19-21527** не согласилась с таким подходом и указала, что позиция суда апелляционной инстанции, в соответствии с которой оспоренное постановление антимонопольного органа содержит неправильную квалификацию правонарушения и подлежит признанию незаконным и отмене в полном объеме, не может быть поддержана, поскольку в подобной ситуации не имеется оснований для полного признания постановления административного органа незаконным — оно подлежит признанию таковым лишь в части, превышающей размер штрафа, исчисленного по надлежащему положению КоАП РФ.

Ранее аналогичная правовая позиция была выражена в пункте 48 Обзора судебной практики ВС РФ № 3 (2018), утвержденного Президиумом ВС РФ 14 ноября 2018 года, и определении СКЭС ВС РФ от 28.03.18 № 305-АД17-18495 (в данном случае противоправные действия общества были переквалифицированы ВС РФ с части 6.3 статьи 15.25 КоАП РФ на часть 6.2 той же статьи и оспариваемое постановление административного органа признано незаконным в части штрафа, превышающего 20 000 рублей).

С учетом изложенного, при очевидной коллизии между правовыми позициями Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ, арбитражным судам необходимо руководствоваться приведенным выше подходом СКЭС ВС РФ.

Вместе с тем вызывает вопросы использование данного подхода при рассмотрении арбитражными судами дел о привлечении к административной ответственности (по правилам параграфа 1 главы 25 АПК РФ).

... Например, постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 26.01.22 по делу № А76-12863/2021 противоправные действия индивидуального предпринимателя, выразившиеся в осуществлении хранения и розничной продажи алкогольной продукции (водки) без сопроводительных документов, были переквалифицированы с части 2 статьи 14.16 КоАП РФ⁴⁴ на часть 2 статьи 14.17.1 КоАП РФ с назначением наказания в виде штрафа в размере 10 000 рублей.

⁴⁴ Суд округа исходил из того, что предприниматель не является субъектом правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.16 КоАП РФ. Однако подобный вывод не соответствует правовой позиции, выраженной в пункте 2 Обзора судебной практики «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», утвержденного Президиумом ВС РФ 6 декабря 2017 года.

При этом суд исходил из того, что тот факт, что размер штрафа по части 2 статьи 14.17.1 КоАП РФ выше, чем размер штрафа, предусмотренный санкцией части 2 статьи 14.16 КоАП РФ, не препятствует привлечению виновного лица к административной ответственности в соответствии с правильной квалификацией. При этом тот принцип, что в результате переквалификации назначаемое наказание не должно ухудшить положение лица, в отношении которого ведется производство по делу, следует относить к размеру назначаемого судом штрафа.

Аналогичные выводы содержатся в постановлениях Арбитражного суда Уральского округа от 25.10.21 по делу № А34-5683/2021, от 17.01.22 по делу № А34-10037/2021, от 18.01.22 по делу № А76-19275/2021 и от 21.01.22 по делу № А76-19058/2021.

С подобной позицией трудно согласиться.

Во-первых, как уже отмечалось выше, Пленум ВС РФ допускает переквалификацию действия (бездействия) лица, привлекаемого к административной ответственности, на другую статью (часть статьи) КоАП РФ, при условии, что назначаемое наказание не ухудшит положение лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Кроме того, в силу пункта 2 части 1 статьи 30.7 КоАП РФ по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении может быть вынесено решение об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление.

Пунктом 2 части 2 статьи 30.17 КоАП РФ также предусмотрено, что по результатам рассмотрения жалобы на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении выносится решение об изменении

постановления по делу об административном правонарушении, если допущенные нарушения Кодекса и (или) закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях могут быть устранены без возвращения дела на новое рассмотрение и при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено указанное постановление.

Привлекая предпринимателя к ответственности по части 2 статьи 14.17.1 КоАП РФ (вместо части 2 статьи 14.16 этого же Кодекса), пусть и с назначением наказания в виде штрафа в размере 10 000 рублей, то есть в 10 раз меньше, чем предусмотрено санкцией данной нормы, Арбитражный суд Уральского округа не учел, что он тем не менее существенно ухудшил положение индивидуального предпринимателя, поскольку в случае повторного совершения аналогичного правонарушения предприниматель может быть привлечен к уголовной ответственности по статье 171.4 Уголовного кодекса РФ⁴⁵, чего не было бы в случае его привлечения к ответственности по части 2 статьи 14.16 КоАП РФ.

⁴⁵ Подробнее об этом см: *Ячменёв Г. Г.* Новеллы законодательства в области государственного регулирования розничной продажи алкогольной продукции и ответственности за его нарушение // Арбитражные споры. 2018. № 1. С. 105–140.

Во-вторых, в силу части 1 статьи 4.1 КоАП РФ административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с Кодексом.

Как указано в пункте 21 постановления Пленума ВС РФ № 5, при решении вопроса о назначении вида и размера административного наказания судье необходимо учитывать, что КоАП РФ допускает возможность назначения административного наказания лишь в пределах санкций, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение. Поэтому судья не вправе назначить наказание ниже низшего предела, установленного санкцией соответствующей статьи, либо применить наказание, не предусмотренное статьей 3.2 КоАП РФ.

Исключения из данного правила предусмотрены частями 2.2, 2.3, 3.2–3.6 статьи 4.1, статьями 4.1.1 и 4.1.2 КоАП РФ.

Назначение наказания по части 2 статьи 14.17.1 КоАП РФ в виде административного штрафа в размере 10 000 рублей (то есть в 10 раз меньше минимального размера штрафа, предусмотренного санкцией данной нормы) противоречит названным положениям статьи 4.1 КоАП РФ.

Весьма важное разъяснение относительно полномочий суда апелляционной инстанции при рассмотрении дел об административных правонарушениях дано в **определении СКЭС ВС РФ от 24.01.22 № 309-ЭС21-16461**.

... В рамках данного дела оспаривалось постановление антимонопольного органа о привлечении общества к ответственности по части 4 статьи 14.32 КоАП РФ с назначением наказания в виде административного штрафа в размере 1 582 099 рублей 20 копеек.

Решением суда первой инстанции заявленное обществом требование удовлетворено частично, оспариваемое постановление антимонопольного органа изменено в части назначенного наказания, штраф определен в размере 589 474 рублей 5 копеек.

Общество обжаловало решение суда первой инстанции в апелляционном порядке.

Постановлением суда апелляционной инстанции решение суда первой инстанции изменено, оспариваемое постановление антимонопольного органа изменено в части назначенного наказания, штраф определен в размере 707 368 рублей 88 копеек, с чем впоследствии согласился суд кассационной инстанции.

Однако, изменяя решение суда первой инстанции и устанавливая иной размер административного штрафа по сравнению с тем, как он был определен судом первой инстанции, суды апелляционной и кассационной инстанций не учли следующее.

Обращаясь в суд апелляционной инстанции с апелляционной жалобой на решение суда первой инстанции, общество в соответствии со статьей 46 Конституции РФ и частью 1 статьи 4 АПК РФ воспользовалось своим правом на судебную защиту.

Согласно части 5 статьи 268 АПК РФ арбитражный суд апелляционной инстанции осуществляет проверку судебного акта в пределах, определяемых апелляционной жалобой.

Соответственно, при указанных обстоятельствах суд апелляционной инстанции должен был проверить судебный акт только в обжалуемой части и при отсутствии жалобы антимонопольного органа или потерпевшего по делу об административном правонарушении по собственной инициативе не вправе был изменять решение суда первой инстанции, ухудшая положение лица, обратившегося с апелляционной жалобой.

Между тем суд апелляционной инстанции, проверяя решение суда первой инстанции в части назначения наказания в виде административного штрафа без учетаотягающего ответственность обстоятельства, вышел за пределы рассмотрения апелляционной жалобы общества, превысив свои полномочия, предусмотренные АПК РФ, ухудшив его положение по сравнению с тем, которого оно добилось в суде первой инстанции. При этом антимонопольный орган с апелляционной жалобой на решение суда первой инстанции не обращался.

На наш взгляд, такой подход полностью соответствует не только положениям части 5 статьи 268 АПК РФ, но и требованиям пункта 2 части 1 статьи 30.7 КоАП РФ.

На еще один аспект применения последней из названных норм обращено внимание в **определении КС РФ от 30.06.20 № 1608-О**, в котором указано, что в случае, если при рассмотрении дела об оспаривании постановления административного органа, которым назначено наказание в виде предупреждения, арбитражный суд придет к выводу о том, что для применения положений статьи 4.1.1 КоАП РФ и замены штрафа на предупреждение правовых оснований не имелось, суд, исходя из требований пункта 2 части 1 статьи 30.7 КоАП РФ, не вправе изменить (усилить) административное наказание.

При реализации полномочий, предусмотренных пунктом 3 части 1 статьи 287 АПК РФ (о направлении дела на новое рассмотрение в ином судебном составе), арбитражные суды кассационной инстанции могут принимать во внимание правовые позиции, выраженные в **определениях КС РФ от 12.11.19 № 2968-О и от 27.05.21 № 1101-О**, в которых проанализированы соответствующие нормы КоАП РФ об основаниях для повторного рассмотрения дела об административном правонарушении иным составом суда.

Следует иметь в виду, что в соответствии абзацем четвертым части 3 статьи 23.1 КоАП РФ (в редакции Закона № 70-ФЗ) судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.33, 7.24, частями 2 и 3 статьи 9.4, статьями 9.5, 9.5.1, 13.33, 14.1, 14.10, 14.11, 14.14, частями 1 и 2 статьи 14.16, статьей 14.17, частью 2 статьи 14.17.1, статьями 14.17.3, 14.18, 14.23, 14.27, 14.36, 14.37, частью 2 статьи 14.38, статьями 14.43–14.50, частью 1 статьи 15.10, частями 2 и 2.1 статьи 17.14, частями 6 и 15 статьи 19.5, статьей 19.33 Кодекса, совершенных юридическими лицами и их должностными лицами или иными работниками, а также индивидуальными предпринимателями.

Согласно части 3 статьи 1.7 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении осуществляется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу.

Частью 4 статьи 3 АПК РФ предусмотрено, что судопроизводство в арбитражных судах осуществляется в соответствии с федеральными законами, действующими во время разрешения спора и рассмотрения дела, совершения отдельного процессуального действия или исполнения судебного акта.

С учетом приведенных норм и разъяснений, содержащихся в пункте 7 постановления Пленума ВАС РФ от 27.01.03 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», это означает, что перечисленные дела об административных правонарушениях, совершенных должностными лицами и работниками юридических лиц до 6 апреля 2022 года, после указанной даты также подлежат рассмотрению арбитражными судами⁴⁶.

⁴⁶ Необходимо иметь в виду, что согласно части 2 статьи 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных некоторыми из

названных статей (например, статьей 14.17.3, частями 1 и 2 статьи 14.43, частями 1 и 2 статьи 14.43.1, статьями 14.44–14.46), рассматриваются арбитражными судами в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение в арбитражный суд.

При рассмотрении по правилам главы 25 АПК РФ указанных дел об административных правонарушениях, равно как и дел, перечисленных в абзаце пятом части 3 статьи 23.1 КоАП РФ, с учетом положений частей 4 и 5 статьи 2.1 КоАП РФ (в редакции Закона № 70-ФЗ) у арбитражных судов могут возникнуть следующие вопросы.

Имеются ли основания для объединения в одно производство самостоятельных заявлений о привлечении к административной ответственности юридического лица и должностного лица (иного работника) этого же юридического лица за совершение административного правонарушения, предусмотренного названными статьями (частями статей) КоАП РФ, притом что не выполняются условия, предусмотренные частью 2 статьи 130 АПК РФ (по составу лиц, участвующих в деле)?

При положительном ответе на данный вопрос (объединение дел на основании части 2.1 статьи 130 АПК РФ) возникает проблема с «отслеживанием» поступающих в арбитражный суд заявлений административного органа и распределением в автоматизированном режиме таких заявлений разным судьям, поскольку на стадии принятия заявлений не всегда будет возможно установить наличие связи (через вменяемое административное правонарушение) между юридическим лицом и должностным лицом (и в особенности иным работником, поскольку о нем нет информации в ЕГРЮЛ).

Кроме того, после принятия заявлений к производству и назначения даты судебного разбирательства судьям потребуется время на выяснение данного обстоятельства (имеется ли в производстве того же арбитражного суда заявление о привлечении к ответственности юридического или должностного лица за совершение вмененного им административного правонарушения).

В случае объединения дел в одно производство уже в ходе судебного разбирательства необходимо будет начать рассмотрение объединенного дела с самого начала, как того требует часть 8 статьи 130 АПК РФ, что может привести к пропуску срока привлечения к административной ответственности (например, если он является общим и составляет три месяца).

Как следует поступить арбитражному суду, если заявление о привлечении к административной ответственности юридического лица и заявление о привлечении к административной ответственности должностного лица (иного работника) поступили не одновременно, а, например, с разницей в один месяц? Возможно ли в такой ситуации приостановление производства по делу по заявлению о привлечении к административной ответственности юридического лица до

рассмотрения дела по заявлению о привлечении к ответственности должностного лица?

В частности, рассмотрим такой пример.

Заявление о привлечении к административной ответственности юридического лица по части 3 статьи 14.1 КоАП РФ поступило в арбитражный суд 06.04.22, а заявление о привлечении к ответственности должностного лица за совершение такого же правонарушения поступило в суд 16.05.22. Имея в виду требования части 4 статьи 2.1 КоАП РФ, следует ли арбитражному суду, рассматривающему первое заявление, приостановить производство по делу до рассмотрения второго заявления? При положительном ответе на данный вопрос может быть пропущен трехмесячный срок давности привлечения к административной ответственности после возобновления производства по делу (если арбитражный суд по тем или иным причинам откажет в привлечении к ответственности должностного лица), а при отрицательном ответе — возможно принятие решения о привлечении к ответственности юридического лица с нарушением требований части 4 статьи 2.1 КоАП РФ (если по второму заявлению должностное лицо будет привлечено к ответственности).

Ситуация осложняется в том случае, если срок давности привлечения к административной ответственности составляет один год и более и административный орган вначале обратится в суд с заявлением о привлечении к административной ответственности юридического лица, а уже после принятия положительного для него решения — с заявлением о привлечении к административной ответственности должностного лица. Как поступить арбитражному суду при рассмотрении второго заявления? Если санкция соответствующей статьи предусматривает фиксированный штраф, то оснований для отказа в привлечении к административной ответственности должностного лица со ссылкой на положения части 5 статьи 2.1 КоАП РФ не имеется. Если же привлечь должностное лицо (иного работника) к ответственности, то будет нарушено требование части 4 статьи 2.1 КоАП РФ (пусть решение о привлечении к ответственности юридического лица и было принято ранее и даже вступило в законную силу).

С учетом отмеченных выше сложностей возникает и такой вопрос: вправе ли арбитражный суд, рассматривающий дело о привлечении к административной ответственности юридического лица, в целях укрепления законности и предупреждения правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (пункт 4 статьи 2 АПК РФ) и соблюдения требований части 4 статьи 2.1 КоАП РФ ставить перед административным органом вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении должностного лица (иного работника) юридического лица, если позволяют сроки давности привлечения к ответственности и отсутствует вынесенное мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в отношении должностного лица (часть 5 статьи 28.1 КоАП РФ)

или постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении в отношении должностного лица (пункт 2 части 1 статьи 29.9 КоАП РФ)?

Несмотря на то что по смыслу статьи 28.1 КоАП РФ при наличии соответствующих поводов и достаточности данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, должностное лицо административного органа обязано возбудить дело об административном правонарушении, ответ на данный вопрос должен быть отрицательным. Однако в таком случае применение положений части 4 статьи 2.1 КоАП РФ отдается на усмотрение административного органа, что может привести к нарушению установленного статьей 1.4 Кодекса принципа равенства перед законом, а также общеправового принципа законности⁴⁷.

⁴⁷ Подробнее о содержании принципа законности и его реализации в законодательстве об административных правонарушениях см.: *Сладкова А. В.* Административное принуждение в области рынка ценных бумаг. М.: Проспект, 2021. С. 50–54.

Завершая настоящую статью, отметим, что важная роль решений КС РФ, равно как и правоприменительной практики ВС РФ, в совершенствовании законодательства об административных правонарушениях, в том числе в части обеспечения реализации принципов производства по делам об административных правонарушениях, на что обоснованно обращается внимание некоторыми авторами⁴⁸, не вызывает сомнения.

⁴⁸ *Нобель А. Р.* Значение принципов производства по делам об административных правонарушениях. С. 38–39.

Однако в настоящее время, в условиях введения в феврале — марте 2022 года в отношении Российской Федерации беспрецедентных санкций и ограничительных мер, некоторые из сформулированных правовых позиций КС РФ приобретают особую актуальность.

Например, **постановлением КС РФ от 09.07.21 № 34-П** положения части 1 статьи 15.25 КоАП РФ, частей 4 и 5 статьи 12 Федерального закона от 10.12.03 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» признаны не противоречащими Конституции РФ, поскольку в системе действующего правового регулирования они не предполагают привлечения к административной ответственности валютного резидента Российской Федерации за действия (бездействие), которые при обычных условиях могут быть признаны незаконной валютной операцией, когда их необходимость вызвана реальным риском лишиться валютных ценностей или утратить на неопределенный срок контроль над ними в связи с тем, что иностранное государство применило ограничительные меры

против России и ее хозяйствующих субъектов, установленные в ненадлежащей международной процедуре и в противоречии с многосторонними международными договорами с участием России и воспрепятствовавшие валютному резиденту совершить (довести до конца) законную валютную операцию, если такие действия (бездействие) по своей сути не искажают смысла первоначальной законной валютной операции или направлены (в том числе в качестве одного из этапов, если подтверждается намерение осуществить дальнейшие действия) на восстановление положения, которое имело место до начала ее совершения.

В этом же решении КС РФ констатировал, что установление иностранным государством в ненадлежащей международной процедуре и в противоречии с многосторонними международными договорами, в которых участвует Россия, ограничительных мер против нее и ее хозяйствующих субъектов — достаточно распространенное в настоящее время явление. Затрагивает оно и сферу валютных операций, в ходе которых резидент может претерпеть неблагоприятные последствия не только в случае введения санкций непосредственно в его отношении, но и в случае их введения в отношении кредитной организации, куда или откуда денежные средства, номинированные в иностранной валюте, подлежат перечислению. В результате санкций валютная операция, соответствующая требованиям российского законодательства, может быть прервана, а резидент может потерять, с неясными перспективами восстановления, контроль за своими деньгами.

Исходя из предписаний статей 2, 18 и 75.1 Конституции РФ деятельность органов публичной власти не должна усугублять правовое и фактическое положение российских граждан и организаций, которых затронули соответствующие санкции. Более того, наиболее приемлемой и ожидаемой реакцией органов власти является принятие решений, направленных на содействие таким лицам как попавшим в тяжелую ситуацию из-за противоправных, по сути, обстоятельств.

В постановлении от 13.02.18 № 8-П — применительно к правомочию суда, действуя на основании статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции РФ и в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 1, пунктами 1 и 2 статьи 10 Гражданского кодекса РФ, отказать полностью или частично в применении последствий ввоза на территорию России без согласия правообладателя товарного знака конкретной партии товара, на котором товарный знак размещен самим правообладателем или с его согласия и который законно выпущен в оборот за пределами России, — КС РФ указал, что следование правообладателя товарного знака режиму санкций против России и ее хозяйствующих субъектов, установленных каким-либо государством вне надлежащей международно-правовой процедуры и в противоречии с многосторонними международными договорами с участием России, выразившееся в занятой правообладателем позиции в отношении российского рынка, может само по себе рассматриваться как недобросовестное

поведение. Требование максимального учета такого рода обстоятельств применимо и к административной ответственности.

Представляется, что в складывающейся ситуации приведенные правовые позиции КС РФ будут востребованы судами при рассмотрении дел самых разных категорий.