

На правах рукописи



ГЛУХОВА МАРГАРИТА ВЛАДИМИРОВНА

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА
ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Специальность: 12.00.14 – Административное право; административный
процесс

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Воронеж – 2014

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Стариков Юрий Николаевич

Официальные оппоненты: **Денисенко Виктор Васильевич**,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного и
административного права ФГКОУ ВПО
«Краснодарский университет Министерства
внутренних дел Российской Федерации»

Соколов Александр Юрьевич,
доктор юридических наук, доцент,
и.о. заведующего кафедрой административного и
муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская
государственная юридическая академия»

Ведущая организация **ФГБОУ ВПО «Московский государственный
юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»**

Защита состоится 29 декабря 2014 года в 12 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 212.038.04 при ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет» по адресу: 394006, г. Воронеж, пл. Ленина, 10-а, корпус 9, ауд. 610.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Воронежского государственного университета и на сайте университета:
<http://www.science.vsu.ru/disserinfo&cand=2694>.

Автореферат разослан «__» октября 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



В.А. Ефанова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Административные правонарушения – наиболее распространенные из всех видов правонарушений, противодействие им имеет первостепенное значение. Ежедневно различными органами власти и должностными лицами выявляются тысячи административных правонарушений, совершенных юридическими лицами, выносятся постановления о привлечении их к административной ответственности, налагаются значительные суммы административных штрафов.

В последние годы в деятельности федерального и регионального законодателя просматривается явная тенденция к расширению круга общественных отношений, охраняемых мерами административной ответственности, увеличиваются размеры штрафных санкций.

Однако далеко не всегда при принятии данных решений учитывается то обстоятельство, что субъектами таких правонарушений могут быть предприятия малого бизнеса, допустившие незначительные нарушения соответствующих правил, и что применение к ним даже минимального размера административного штрафа может повлечь существенное ухудшение их финансового состояния, а иногда и создать угрозу прекращения их деятельности.

В этой связи проблемы административной ответственности правонарушителей – юридических лиц, рассматриваемые в диссертационном исследовании, являются актуальными.

Как свидетельствует опыт работы органов прокуратуры Российской Федерации, контрольно-надзорными органами при проведении проверок деятельности организаций допускаются многочисленные нарушения законодательства, что свидетельствует о необходимости совершенствования как законодательной базы, так и правоприменительной практики.

По-прежнему актуальны исследования такой правовой категории, как вина юридического лица. Несмотря на длительный срок привлечения организаций к административной ответственности и большое количество проведенных исследований по данной теме, ученые до сих пор не пришли к единому мнению относительно того, когда к административной ответственности должно быть привлечено должностное лицо, а когда организация в целом. Учитывая современные тенденции законодателя по увеличению размеров административных штрафов, налагаемых на юридических лиц, данный вопрос представляется особенно актуальным.

Проблемные вопросы, требующие законодательного разрешения, выявлены и в результате изучения деятельности арбитражных судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

В данном исследовании предпринята попытка выявить имеющиеся недостатки и противоречия в нормативной базе и правоприменительной деятельности, предложить возможные варианты их устранения в целях укрепления правового положения организаций, их правовой защищенности, а также всемерной реализации принципов законности и справедливости административного наказания.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемам юридической и административной ответственности, административного процесса посвящены труды многих деятелей юридической науки, среди которых: А. В. Абсалямов, Ю. Е. Аврутин, А. Б. Агапов, М. М. Агарков, Ю. С. Адушкин, В. К. Бабаев, В. М. Баранов, Д. Н. Бахрах, Ю. Н. Белошапко, К. С. Бельский, Д. И. Бернштейн, А. Т. Боннер, Н. А. Бочарникова, С. Н. Братусь, И. А. Галаган, А. А. Демин, В. В. Денисенко, А. С. Дугенец, А. Б. Зеленцов, Л. Иванов, О. С. Иоффе, Л. А. Калинина, Ю. М. Козлов, Ю. Ю. Колесниченко, Н. М. Конин, П. И. Кононов, Б. М. Лазарев, О. Э. Лейст, В. М. Манохин, М. Я. Масленников, С. Н. Махина, Е. В. Овчарова, И. В. Панова, О. В. Панкова, М. П. Петров, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, О. С. Рогачева, И. С. Самощенко, Н. Г. Салищева,

П. П. Серков, А. Ю. Соколов, А. П. Солдатов, Ю. П. Соловей, В. Д. Сорокин, Ю. Н. Стариков, М. С. Студеникина, Ю. А. Тихомиров, М. К. Фарукшин, С. Д. Хазанов, Н. Ю. Хаманева, Д. И. Черкаев, В. М. Чхиквадзе, М. Д. Шаргородский, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов и др.

Чуть в меньшей степени в российской юридической науке исследованы вопросы правоприменительной практики привлечения юридических лиц к административной ответственности. В последнее время подготовлены и защищены научные работы, посвященные административной ответственности в целом (диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук П. П. Серкова), работы, посвященные вопросам административного производства в судах общей юрисдикции (диссертации на соискание ученой степени кандидатов юридических наук Т. В. Пешковой, М. В. Грачевой), а также диссертации, рассматривающие непосредственно вопросы административной ответственности юридических лиц (диссертации на соискание ученой степени кандидатов юридических наук Ю. Б. Аникеевко, Е. В. Газетдинова, Н. А. Морозовой, А. Б. Панова, О. О. Томилина, Я. Н. Чапурных и др.), вопросы административно-правового регулирования предпринимательской деятельности (диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук С. В. Алексева).

Объект исследования представлен комплексом общественных отношений, возникающих по поводу привлечения юридических лиц к административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности.

Предметом исследования выступают: а) нормативные правовые акты, устанавливающие административную ответственность в области предпринимательской деятельности; б) административно-правовые нормы, регулирующие порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности в отношении организаций и привлечения их к административной ответственности; в) соответствующая судебная практика и практика органов административной юрисдикции.

Целью исследования является создание концепции административной ответственности юридических лиц в области предпринимательской деятельности.

Достижение поставленной цели предполагает постановку и разрешение диссертантом следующих задач:

1) изучить особенности административно-правового регулирования предпринимательской деятельности;

2) рассмотреть контрольно-надзорную деятельность уполномоченных органов исполнительной власти в отношении субъектов предпринимательской деятельности – юридических лиц, выработать предложения по совершенствованию законодательства в указанной сфере;

3) проанализировать действующее законодательство об административной ответственности организаций, выявить специфику административных правонарушений в области предпринимательской деятельности;

4) выявить специфику юридических лиц как субъектов административной ответственности в области предпринимательской деятельности, исследовать вопрос определения их вины в совершении административного правонарушения, а также предложить новую формулировку части 2 статьи 2.1 КоАП РФ;

5) произвести анализ правового положения органов административной юрисдикции и арбитражных судов как субъектов, привлекающих юридических лиц к административной ответственности;

6) раскрыть проблемы правоприменения, возникающие у административных органов и арбитражных судов при привлечении организаций к административной ответственности, сформулировать предложения по внесению изменений в действующее административное, административно-процессуальное и арбитражное процессуальное законодательство.

Методологическую основу диссертационного исследования составляет совокупность методов и приемов научного познания. В первую очередь, это общенаучный диалектический метод познания, который предоставляет возможность исследовать проблемы в единстве их социального содержания и юридической формы, осуществлять системный анализ правовых предписаний в области, являющейся предметом исследования. Были использованы также отдельные научные методы познания: формально-логический, историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-функциональный, социологический, статистический, позволяющие видеть исследуемое правовое поле в его единстве и целостности, а также сформулировать теоретические обобщения и предложить практические рекомендации.

Теоретическую основу исследования составили труды таких ученых-юристов, как: А. В. Абсалямов, Ю. Е. Аврутин, А. Б. Агапов, М. М. Агарков, Ю. С. Адушкин, В. К. Бабаев, В. М. Баранов, Д. Н. Бахрах, Ю. Н. Белошапко, К. С. Бельский, Д. И. Бернштейн, А. Т. Боннер, Н. А. Бочарникова, С. Н. Братусь, И. А. Галаган, А. А. Демин, В. В. Денисенко, А. С. Дугенец, А. Б. Зеленцов, Л. Иванов, О. С. Иоффе, Л. А. Калинина, Ю. М. Козлов, Ю. Ю. Колесниченко, Н. М. Конин, П. И. Кононов, Б. М. Лазарев, О. Э. Лейст, В. М. Манохин, М. Я. Масленников, С. Н. Махина, Е. В. Овчарова, И. В. Панова, О. В. Панкова, М. П. Петров, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, О. С. Рогачева, И. С. Самощенко, Н. Г. Салищева, П. П. Серков, А. Ю. Соколов, А. П. Солдатов, Ю. П. Соловей, В. Д. Сорокин, Ю. Н. Стариков, М. С. Студеникина, Ю. А. Тихомиров, М. К. Фарукшин, С. Д. Хазанов, Н. Ю. Хаманева, Д. И. Черкаев, В. М. Чхиквадзе, М. Д. Шаргородский, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов.

Нормативной основой исследования послужили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и постановления

Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы административной ответственности организаций (было изучено административно-деликтное законодательство 60 регионов).

Эмпирическая основа исследования включает в себя анализ судебной практики по административно-правовым спорам в арбитражных судах (было изучено более 3 000 решений и постановлений порядка ста арбитражных судов различных инстанций за период с 2011 по 2014 гг.), судебной статистики арбитражных судов, практики работы государственных органов, уполномоченных составлять протоколы, рассматривать дела об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности, статистические данные органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законов в данной области.

Научная новизна исследования заключается в создании авторской концепции административной ответственности юридических лиц в области предпринимательской деятельности. Научная новизна работы проявляется в комплексном теоретическом анализе проблем привлечения к административной ответственности организаций в области предпринимательской деятельности, учитывая последние изменения действующего законодательства, а также в формулировании предложений по основным направлениям совершенствования данной деятельности органами административной юрисдикции и арбитражными судами.

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или имеющие элементы научной новизны:

1. Обоснована необходимость определенной степени унификации административно-деликтного законодательства субъектов Российской Федерации в сфере административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности, схожие по своему юридическому составу в части объективной стороны правонарушения.

В целях недопущения установления на уровне регионов чрезмерно высоких штрафов за совершение правонарушений, которые по признакам объективной стороны сходны с правонарушениями, установленными КоАП РФ, предлагаем сформулировать в законодательстве об административной ответственности положение, согласно которому минимальный и максимальный размеры административных штрафов, устанавливаемых в соответствии с законами субъектов об административных правонарушениях, не могут превышать соответственно минимальный и максимальный размеры штрафа, устанавливаемого КоАП РФ, за совершение схожего по объективной стороне административного правонарушения в той же области правоотношений.

2. По результатам проведенного исследования сделан вывод о необходимости определенного реформирования административно-деликтного законодательства регионов в целях достижения большего единообразия в вопросе отграничения правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, от правонарушений в области предпринимательской деятельности, с целью выработки единообразных подходов к вопросу о возможности передачи полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях органам полиции.

3. Предлагается расширить пределы действия части 6 статьи 28.3 КоАП РФ не только сферой общественного порядка и общественной безопасности, но и сферой предпринимательства, а также иными правонарушениями, сходными по своему юридическому составу с деликтами, предусмотренными КоАП РФ, право составления протоколов по которым предоставлено должностным лицам органов полиции. В этой связи необходима проработка детального механизма такой передачи, в том числе механизма передачи финансовых средств.

4. В целях реализации базовых принципов Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предложена концепция усовершенствования законодательства в сфере осуществления государственного контроля (надзора) в отношении субъектов предпринимательства.

В качестве элементов данной концепции обоснована, во-первых, необходимость внесения изменений в ряд федеральных законов, устанавливающих виды и предмет государственного контроля (надзора), целью чего будет являться недопущение дублирования отдельных видов контроля (надзора), наибольшая четкость в разграничении объектов, подконтрольных федеральным и региональным органам власти.

Во-вторых, для максимальной эффективности осуществления контрольно-надзорных мероприятий обосновано уточнение положений некоторых отраслевых законов по вопросам оснований и периодичности проведения внеплановых проверок (в частности, Федерального закона «О техническом регулировании»).

5. В целях достижения унификации законодательных подходов к порядку обмена информацией между уполномоченными органами административной юрисдикции о выявленных признаках административных правонарушений, предлагается ввести в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» норму, в которой установить правомочие должностного лица, выявившего признаки правонарушения, право на составление протоколов по которому отнесено к компетенции иного органа, направить данному органу акт реагирования в установленный законом срок. Информация, содержащаяся в подобном документе, будет являться основанием для проведения уполномоченным органом соответствующей внеплановой проверки и принятия предусмотренных законом мер по ее результатам.

6. Предлагается разработать дополнительные формы процессуальных документов, используемых в рамках применения Федерального закона «О

защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и закрепить их типовые формы в приказе Минэкономразвития РФ от 30 апреля 2009 г. № 141. К таким документам следует отнести акт реагирования о выявлении признаков предполагаемого административного правонарушения, извещение органов прокуратуры о проведении внеплановой выездной проверки.

Кроме того, целесообразно утвердить форму протокола об административном правонарушении, в котором предусмотреть обязанность фиксировать, помимо прочего, номера телефонов, факсов, адреса электронной почты (при наличии) привлекаемого к административной ответственности юридического лица, а также его представителя.

7. В результате проведенного исследования предложена классификация административных правонарушений в области предпринимательской деятельности, в том числе, по виду потерпевшего от совершения противоправного деяния. Установлено, что региональное административно-деликтное законодательство в области предпринимательства содержит преимущественно составы правонарушений, в которых отсутствует конкретное потерпевшее физическое либо юридическое лицо, а также ущерб в материальном выражении. В этой связи изучение таких правонарушений, выработка критериев определения вида и величины санкций, соразмерных последствиям совершенного деликта, представляется важным и имеющим большую практическую ценность.

8. В целях устранения имеющихся противоречий между КоАП РФ и АПК РФ предложено изложить части 1 и 1.1 статьи 29.6 КоАП РФ в следующей редакции:

«Статья 29.6. Сроки рассмотрения дела об административном правонарушении

1. Дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения органом, должностным лицом,

правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела в соответствии с настоящим Кодексом.

1.1. Дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела в соответствии с главой 25 Арбитражного процессуального Кодекса Российской Федерации.».

9. Обоснована необходимость проведения своего рода «ревизии» таких подзаконных актов, как ГОСТы и СанПиН, и признание утратившими силу тех из них, которые не согласуются с более поздним законодательством, имеющим большую юридическую силу, а также дублируют друг друга. Кроме того, имеется необходимость в более четкой конкретизации отдельных составов административных правонарушений по КоАП РФ, ограничение перечня нормативных правовых актов, несоблюдение требований которых составляет объективную сторону административных правонарушений.

10. В качестве возможных элементов концепции усовершенствования правоприменительной практики в сфере осуществления государственного контроля (надзора) в отношении субъектов предпринимательства обоснована необходимость организационно-методического обеспечения деятельности органов административной юрисдикции, предложены инструменты такого усовершенствования: направление необходимых методических разъяснений по применению законодательства, регулярное обобщение и ознакомление с судебной практикой с целью выработки единых подходов к вопросам процедуры проведения проверок и привлечения к административной ответственности, проведение круглых столов и семинаров с участием представителей судебных органов, проведение работы по регулярному обобщению практики органов административной юрисдикции по

привлечению к административной ответственности и размещение ее в сети «Интернет».

Кроме того, сделан вывод о необходимости согласования Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и КоАП РФ в части оснований для проведения внеплановой проверки и возбуждения дела об административном правонарушении в целях исключения выбора того или иного варианта поведения уполномоченным должностным лицом.

11. В связи с тем, что административно-деликтное законодательство некоторых субъектов РФ предусматривает санкции за совершение определенных видов административных правонарушений в области предпринимательской деятельности размером в сто тысяч рублей и выше, обоснована необходимость введения в нормативные правовые акты этих регионов нормы, позволяющей в исключительных случаях снижать размер административного штрафа ниже низшего предела.

12. Обосновано, что дела о привлечении к административной ответственности и об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности обладают определенной спецификой, не позволяющей рассматривать их в упрощенном порядке, т.е. исключительно по письменным доказательствам. В этой связи предлагается внести изменения в часть 1 статьи 227 АПК РФ, распространив упрощенный порядок рассмотрения лишь на бесспорные дела о привлечении к административной ответственности и об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности.

13. В результате проведенного исследования предложена авторская концепция разграничения административной ответственности работника либо иного должностного лица и организации в целом.

В целях реализации принципа справедливости административного наказания и недопустимости возложения бремени ответственности на невиновное лицо предлагается следующая формулировка вины юридического лица в совершении административного правонарушения в области предпринимательской деятельности:

«Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если деяние было совершено, санкционировано, одобрено органом или лицом, осуществляющим функции управления юридическим лицом, либо если совершение административного правонарушения стало возможным ввиду отсутствия должного контроля, и эти действия повлекли выгоду для юридического лица».

Теоретическая значимость исследования определяется внесением предложений и формулированием выводов, которые могут быть использованы для совершенствования административного законодательства и правоприменительной практики, а также в учебном процессе. Результаты исследования могут использоваться при разработке программ учебных дисциплин и проведении учебных занятий по курсам «Административное право», «Административный процесс», «Административная юстиция», «Административная ответственность».

Практическая значимость исследования заключается в полученных результатах, направленных на совершенствование законодательства, регулирующего административную ответственность юридических лиц. В работе проанализированы нормативные правовые акты в данной области (как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов), административная, судебная и прокурорская практика, а также использованы результаты анкетирования судей арбитражных судов Воронежской, Белгородской, Тамбовской, Липецкой, Орловской областей, Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда.

Положения диссертации, в которых содержатся предложения о внесении изменений в КоАП РФ и АПК РФ, могут быть использованы в целях

реформирования административного и арбитражного процессуального законодательства. Кроме того, реализация этих предложений повысит качество работы правоприменительных органов при привлечении ими юридических лиц к административной ответственности.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация выполнена, обсуждена и одобрена на заседании кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет».

Основные положения, выводы, предложения и рекомендации, содержащиеся в диссертации, нашли свое отражение в 6 научных публикациях автора общим объемом 4,1 п.л., опубликованных в научных журналах и изданиях, в том числе, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикации основных результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Соискатель приняла участие в Международной научной конференции, посвященной 55-летию юбилею юридического факультета ВГУ «Конституция Российской Федерации и ее влияние на практику государственного строительства и развитие правовой системы страны» (Воронеж, ВГУ, 17-18 октября 2013 г.).

Структура исследования обусловлена целями и задачами, отражающими ее научно-практический характер, и состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов, судебной практики и специальной литературы, а также приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** автор обосновывает выбор темы, ее актуальность, указывает степень ее научной разработанности и теоретико-правовую основу, определяет объект и предмет исследования, а также его цель и задачи, излагает его методологию и методику, эмпирическую базу, раскрывает научную новизну работы, формулирует положения, выносимые на защиту, обосновывает теоретическую и практическую значимость исследования и приводит сведения об апробации полученных результатов.

Первая глава **«Административная ответственность в области предпринимательской деятельности: нормативное регулирование, основание возникновения, особенности составов правонарушений»** состоит из трех параграфов. В первом параграфе **«Предпринимательская деятельность как объект административно-правового регулирования: понятие, содержание, общие подходы правовой регламентации»** автор рассматривает понятие и основные признаки предпринимательской деятельности, а также некоторые вопросы ее регулирования на уровне субъектов Российской Федерации.

Изучение регионального законодательства по вопросу регулирования предпринимательской деятельности позволило диссертанту сделать вывод о том, что нарушения при принятии нормативных правовых актов субъектами Российской Федерации в большей степени связаны с превышением их компетенции, установленной федеральным законодательством. Проведенный сравнительный анализ санкций за типовые правонарушения, установленные нормативными правовыми актами в большинстве регионов, показал значительное расхождение как в видах, так и в размерах санкций, применяемых за их совершение. В отдельных регионах имеет место превышение сумм штрафа над теми, которые установил КоАП РФ за схожие правонарушения в части объективной стороны. Указанные обстоятельства дали основание сформулировать предложение о необходимости

определенной степени унификации регионального законодательства в целях недопущения чрезмерного и необоснованно сурового наказания в одних регионах по сравнению с другими за аналогичные правонарушения в области предпринимательства путем введения нормы, ограничивающей верхний и нижний пределы административных штрафов по законодательству субъектов Российской Федерации пределами штрафов, установленными КоАП РФ, за совершение схожего в части объективной стороны административного правонарушения. Также обосновывается необходимость закрепления в законодательстве субъектов Российской Федерации нормы, позволяющей в исключительных случаях снижать размер административного штрафа ниже низшего предела по составам, где минимальный размер штрафа составляет сто тысяч рублей и выше.

Во втором параграфе **«Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности: виды, критерии классификации, специфика юридического состава»** автором приводится соответствующая классификация административных правонарушений в данной сфере, выявляются характерные признаки, присущие этим правонарушениям. Автором предлагается классификация административных правонарушений в области предпринимательской деятельности по следующим критериям: по уровню нормативного правового акта, устанавливающего административную ответственность; по юридической конструкции состава; по виду субъекта; по сроку действия норм, устанавливающих административную ответственность; по виду субъекта, уполномоченного рассматривать дело об административном правонарушении; по виду административного наказания; по виду потерпевшего от административного правонарушения. В результате исследования сделан вывод о том, что региональное законодательство об административных правонарушениях в области предпринимательства в большей степени устанавливает такие составы административных деликтов, в которых сложно установить конкретного потерпевшего и определить объем

причиненного вреда. В этой связи размер устанавливаемой в законе субъекта Российской Федерации штрафной санкции не всегда достаточно обоснован. Какие-либо законодательные критерии, помимо статьи 3.5 КоАП РФ, на сегодняшний день отсутствуют, что обуславливает необходимость их выработки.

Третий параграф «Контрольно-надзорная деятельность органов публичной власти как основание привлечения к административной ответственности юридических лиц в области предпринимательской деятельности» посвящен вопросам осуществления государственного контроля (надзора) в отношении юридических лиц в области предпринимательской деятельности. По результатам изучения статистических данных органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законов уполномоченными органами, привлекающими субъектов предпринимательства к административной ответственности, автором сделан вывод о необходимости принятия законодательных и организационно-методических мер по совершенствованию указанной деятельности органов административной юрисдикции. Диссертантом обосновывается, что основными причинами имеющихся проблем исполнения контрольно-надзорных функций уполномоченными органами исполнительной власти являются недостатки норм материального права (устаревание применяемых обязательных требований, являющихся предметом проверки; их избыточность и противоречивость; дублирование отдельных видов контроля), а также несовершенство правоприменительной практики (неоправданно высокая степень усмотрения должностных лиц при проведении проверок; различная практика применения норм Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в различных органах, а также в разных структурных подразделениях одного и того же органа, недостаточная компетентность должностных лиц

уполномоченных органов). Также обращается внимание на недостаточное нормативное обеспечение деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, отсутствие действенного механизма, позволяющего обеспечивать защиту законных прав субъектов предпринимательской деятельности при проведении контрольно-надзорных мероприятий. В этой связи автором предложена концепция усовершенствования законодательства о государственном контроле (надзоре), элементами которой будет реформирование действующего законодательства, исключение из него дублирующих и противоречащих друг другу положений, принятие мер, направленных на унификацию административно-юрисдикционной практики в отношении процедуры привлечения правонарушителей к административной ответственности.

При изучении регионального законодательства выявлены неоднородные законодательные подходы к отнесению тех или иных деликтов к правонарушениям в сфере общественного порядка и общественной безопасности, что ставит субъекты Российской Федерации в неравное положение в реализации права на передачу полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях органам полиции. В этой связи предлагается пересмотр законодательства субъектов об административных правонарушениях с целью достижения большего единообразия в вопросах отнесения конкретных составов в ту или иную главу регионального закона (кодекса). Кроме того, сделан вывод о целесообразности предоставления права высшим органам власти регионов на заключение соглашений с Министерством внутренних дел Российской Федерации о предоставлении права должностным лицам органов полиции составлять протоколы, предусмотренные региональным законодательством, не только по составам правонарушений в сфере общественного порядка и общественной безопасности, но и по иным составам, схожим по объективной стороне с теми, которые установлены КоАП РФ и право составления

протоколов по которым предоставлено должностным лицам органов полиции.

Глава вторая **«Юридические лица как субъекты административной ответственности в области предпринимательской деятельности»** состоит из двух параграфов. В первом параграфе **«Общая характеристика и особенности юридических лиц как субъектов административной ответственности в области предпринимательской деятельности»** диссертантом излагаются взгляды ученых на юридическое лицо как на субъект административного правонарушения и субъект административной ответственности, рассматриваются виды административных наказаний, применяемых к юридическому лицу, приводится исследование органов и должностных лиц юридического лица. Также в данном параграфе автор проводит исследование юридических лиц с учетом их нового перечня, содержащегося в части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации. Автор обосновывает, что в действующий КоАП РФ целесообразно включить понятие юридического лица, учитывая имеющуюся практику привлечения к административной ответственности органов власти. В рамках параграфа диссертант приходит к выводу, что концепция административной ответственности юридических лиц должна строиться таким образом, чтобы иметь возможность воздействовать в первую очередь на лиц, создавших юридическое лицо, определивших в нем систему управления, а также получающих основной доход от его деятельности – его учредителей.

Второй параграф **«Вина юридических лиц в совершении административных правонарушений в области предпринимательской деятельности: сложности установления субъекта ответственности за совершение противоправного деяния»** посвящен проблеме определения вины юридического лица в совершении административного правонарушения. Автором подробно исследуются существующие концепции вины юридического лица, приводятся мнения отечественных ученых по данному

вопросу. Кроме того, анализируется законодательство зарубежных государств об административной ответственности организаций, изучаются зарубежные концепции, проводится сравнительный анализ определения вины юридических лиц по законодательству иностранных государств и законодательству Российской Федерации. В результате проведенного анализа зарубежных моделей построения вины организаций предлагается новая формулировка части 3 статьи 2.1 КоАП РФ. При этом автором отстаивается позиция о том, что юридическое лицо может быть признано виновным в совершении административного правонарушения, если положительные последствия, выгоды наступили для всей организации, а также если правонарушение совершено по решению органов управления организации либо ввиду отсутствия в ее структуре такой системы управления и контроля, которая позволяет предотвратить совершение правонарушения конкретным работником либо должностным лицом. При отсутствии этих условий к ответственности должны привлекаться должностные лица или работники юридического лица.

Глава третья «Проблемы применения административной ответственности к юридическим лицам, совершающим правонарушения в области предпринимательской деятельности» состоит из двух параграфов.

Первый параграф «Основные проблемы в практике деятельности органов административной юрисдикции по привлечению юридических лиц к административной ответственности в области предпринимательской деятельности и пути их разрешения» посвящен изучению особенностей исполнительных органов государственной власти как административно-юрисдикционных органов, уполномоченных рассматривать дела о привлечении к административной ответственности в области предпринимательской деятельности. В данном параграфе диссертантом сформулирован ряд предложений по внесению изменений в действующее федеральное законодательство, направленных на устранение

имеющихся коллизий и противоречий, а также предложена разработка новых форм процессуальных документов. Также обосновывается необходимость наработки совместной практики судов и органов административной юрисдикции по вопросам процедуры привлечения юридических лиц к административной ответственности, их надлежащего уведомления о времени и месте составления протокола об административном правонарушении и рассмотрения дела. Кроме того, предлагается достижение большей открытости деятельности административных органов по привлечению к административной ответственности, размещение сведений об их деятельности в сети «Интернет», проведению совместных обсуждений наиболее проблемных практических вопросов с представителями бизнес-сообществ, союзов предпринимателей.

Во втором параграфе **«Процессуальные проблемы и противоречия в практике привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности арбитражными судами и направления их устранения»** диссертант проводит сравнительный анализ норм КоАП РФ и АПК РФ, выявляет имеющиеся противоречия и несогласованность, а также предлагает внесение изменений в указанные кодексы с целью их унификации. Также обосновывается, что упрощенный порядок судопроизводства не всегда позволяет в должной мере исследовать вопрос виновности юридического лица в совершении административного правонарушения, в связи с чем предлагается рассматривать в порядке упрощенного судопроизводства лишь бесспорные дела о привлечении к административной ответственности. Данная гипотеза подкреплена результатами анкетирования судей арбитражных судов, рассматривающих дела о привлечении к административной ответственности. В целях оперативного извещения юридического лица, привлекаемого к административной ответственности о возбуждении производства по делу, выдвигается предложение обязательно отражать в протоколе об административном правонарушении номера контактных телефонов, факса,

адреса электронной почты юридического лица, в отношении которого составляется протокол об административном правонарушении, а также его представителей. Для наиболее полной защиты прав лиц, привлекаемых к административной ответственности, автором делается вывод о необходимости нормативного закрепления для арбитражного суда в рамках упрощенного производства обязанности извещать привлекаемое к административной ответственности юридическое лицо, в том числе посредством телефонной, факсимильной, электронной связи, телеграмм, телефонограмм.

В заключении автором подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы и предложения по совершенствованию законодательства об административной ответственности юридических лиц в области предпринимательской деятельности.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

I. Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Глухова М.В. Противодействие коррупции в арбитражных судах / М.В. Глухова // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. – 2010. – №1 (8). – С.119-128 (0,6 п.л.).

2. Глухова М.В. Дополнительные меры по обеспечению «прозрачности» работы судов: мнения «за» и «против» / М.В. Глухова // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2012. – №1 (12). – С.134-139 (0,3 п.л.).

3. Глухова М.В. О некоторых проблемах законодательства Российской Федерации, устанавливающего порядок привлечения к административной ответственности юридических лиц в области предпринимательской деятельности / М.В. Глухова // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2014. – №1 (16). – С.81-95 (0,9 п.л.).

4. Глухова М.В. Законодательство об административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей требует реформирования / М.В. Глухова // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2014. – №2 (17). – С.152-162 (0,7 п.л.)

Публикации в иных изданиях:

5. Глухова М.В. О некоторых процессуальных вопросах, возникающих в практике арбитражных судов апелляционной инстанции при рассмотрении жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях / М.В. Глухова // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. трудов / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2009. – Вып. 22: Свобода и государственное регулирование: соотношение, правовые гарантии, практика осуществления – С.253-270 (1 п.л.).

6. Глухова М.В. Об административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей / М.В. Глухова // Юридические записки. – 2013. – №3 (26). – С. 160-166 (0,6 п.л.).