

# АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ВЕСТНИК:

правовая защита бизнеса

ПРОВЕРКИ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ  
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДЛЯ БИЗНЕСА:  
НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ТЕНДЕНЦИИ



Информационно-аналитический бюллетень

Выпуск 1

2016 год



# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b>	<b>2</b>
<b>ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ</b>	<b>3</b>
Новый Кодекс РФ об административных правонарушениях в защиту бизнеса	<b>3</b>
Вступление в силу Кодекса административного судопроизводства РФ	<b>7</b>
КАС РФ: достоинства и недостатки	<b>9</b>
Проблемы применения Кодекса административного судопроизводства РФ	<b>11</b>
<b>ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ</b>	<b>13</b>
<b>В ФОКУСЕ ПРЕССЫ</b>	<b>17</b>

## НЕЛЬЗЯ ДАВИТЬ БИЗНЕС

Факторы, которые оказывают негативное влияние на инвестиционный климат в стране, включают необоснованные и непонятные требования к ведению предпринимательской деятельности, раздутый аппарат органов государственного контроля, излишние проверки добросовестных предпринимателей. Но главные из них — чрезмерные санкции за нарушение невыполнимых и ненужных обязанностей, а также отсутствие реальной судебной защиты, связанное с политической ангажированностью судебной системы.

Хаотичное правовое регулирование, основанная на чрезмерном усмотрении система государственного контроля и применения мер государственного принуждения без каких-либо гарантий защиты от произвола позволяют существовать либо в государственном, либо в теневом секторе рынка. Это не способствует развитию малого и среднего бизнеса, который является двигателем экономики и основой гражданского общества любой страны.

Чтобы изменить подобную ситуацию, необходимо в кратчайшие сроки разработать, предусмотреть в законодательстве и внедрить в правоприменительную практику реальный мониторинг обязательных требований для бизнеса, сохранив только те из них, невыполнение которых действительно нарушает права и законные интересы граждан.

Следует установить в законодательстве и внедрить в правоприменительную практику риск-ориентированный подход при проведении мероприятий государственного контроля.

Санкции за нарушения законодательства должны быть соразмерны содеянному и неотвратимы при совершении административных правонарушений и преступлений, а юридическая ответственность — строго персонифицирована.

Для эффективного воплощения указанных мер надо привлекать к разработке законодательства и решению проблем, возникающих в правоприменительной практике, не только должностных лиц органов государственной власти, но и представителей бизнеса — как непосредственно, так и через различные бизнес-ассоциации. Новые законодательные инициативы должны выноситься на широкое общественное обсуждение. При этом должны приниматься во внимание и решаться проблемы, возникающие у бизнеса в связи с реализацией нового правового регулирования.

**С уважением,  
руководитель группы административно-  
правовой защиты бизнеса  
юридической компании «Пепеляев Групп»,  
адвокат, кандидат юридических наук  
Елена Овчарова**

## ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

# Новый Кодекс РФ об административных правонарушениях в защиту бизнеса



**Елена Овчарова,**  
руководитель группы административно-правовой  
защиты бизнеса компании «Пепеляев Групп»,  
адвокат, кандидат юридических наук  
E-mail: [e.ovcharova@pgplaw.ru](mailto:e.ovcharova@pgplaw.ru)

### НА ПОВЕСТКЕ ДНЯ – СРОЧНАЯ КОДИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Для нормальной жизнедеятельности общества и функционирования всех его институтов, в том числе для создания и поддержания благоприятного инвестиционного и делового климата в стране, безусловно, необходим правопорядок. Он обеспечивается посредством системы мер государственного принуждения. Основную роль в этом играют меры административного принуждения, применяемые главным образом в связи с совершением административных правонарушений во всех сферах правового регулирования.

Меры административного принуждения, центральное место в системе которых отводится мерам административной ответственности, должны обеспечивать нормальное функционирование всех общественных и государственных институтов для надлежащей реализации правового статуса граждан и созданных ими организаций. В том числе граждан, которые занимаются предпринимательской деятельностью как в качестве индивидуальных предпринимателей, так и открывая для этого коммерческие организации, участвуя либо работая в них.

Именно поэтому вопрос о кодификации административной ответственности является приоритетным и срочным: ее отсутствие или неадекватность общественным реалиям имеет необратимые негативные последствия для общества, граждан и инвестиционного климата страны. Надлежащая кодификация административной ответственности для целей предупреждения административных правонарушений не может быть отложена до лучших времен, в противном случае это нанесет обществу и бизнесу непоправимый урон. К сожалению, отдельные представители предпринимательского сообщества, как показали их публичные выступления в СМИ, этого не понимают.

Если гражданско-правовую кодификацию можно отложить, то публично-правовую кодификацию такого важного института, как административная ответственность, откладывать нельзя, иначе нам станет нечего

регулировать и кодифицировать. Нельзя допустить, чтобы продолжалось применение неадекватных мер административного принуждения после того, как стала понятна их неадекватность, так как это чревато несоизмеримым ограничением прав граждан и юридических лиц, являющихся субъектами административной ответственности. Иной подход, который сейчас многие предлагают, критикуя попытки совершенствовать кодификацию административной ответственности, окончательно добьет общество в целом и предпринимательское сообщество в частности.

Аргументы о том, что сначала надо решить проблемы с совершенствованием регуляторики и процедур государственного контроля, а потом заниматься кодификацией административной ответственности, также несостоятельны. Работа в этих направлениях – самостоятельная и отдельная от административной ответственности сфера деятельности законодателя. Исходя из этого тем более нужен сильный институт административной ответственности, который позволит нивелировать негативные тенденции, связанные с ненадлежащим правовым регулированием, а также с недостатками механизма госконтроля. Сейчас многие эти проблемы решаются одновременно, и именно развитие и новая кодификация института административной ответственности стимулируют мониторинг и устранение излишних обязательных требований, ликвидацию ненужных административных барьеров, демонстрируют избыточность либо недостаточность мероприятий государственного контроля, помогают оценить эффективность его методов и адекватность форм.

В сложившейся ситуации требуется срочная кодификация административной ответственности, то есть разработка и принятие основного кодифицированного акта в этой сфере – Кодекса РФ об административных правонарушениях до выборов Госдумы следующего созыва.

## ЧТО ДАСТ НОВЫЙ КОАП РФ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОМУ СООБЩЕСТВУ?

В целях реализации конституционных принципов административной ответственности в КоАП РФ формализованы подходы к ней с точки зрения определения четких правовых оснований, регламентированного порядка, установленных форм, соответствующего административному правонарушению характера применяемых мер административных наказаний и уполномоченных на их применение субъектов административной юрисдикции.

Правовые принципы привлечения к административной ответственности, которым не могут противоречить нормы КоАП РФ и складывающаяся правоприменительная практика, впервые получили надлежащую правовую регламентацию в рассматриваемом проекте КоАП РФ. Это такие базовые принципы административной ответственности, как принцип презумпции невиновности и связанный с ней принцип административной ответственности только за виновно совершенное административное правонарушение, принципы законности, справедливости и соразмерности, гуманизма и юридического равенства, а также принцип недопустимости повторного административного наказания за одно и то же административное правонарушение. В КоАП РФ получили закрепление с учетом их значения для полного, всестороннего и объективного рассмотрения дел об административных правонарушениях с целью обеспечения гарантий прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности, принципы состязательности и равноправия сторон, непосредственности и устности, открытости (гласности) производства по делам об административных правонарушениях, принципы его ведения на государственном языке Российской Федерации, а также оперативности, самостоятельности принятия решений, защиты и судебного контроля, обязательности постановлений и иных актов в производстве по делам об административных правонарушениях.

В проекте Кодекса предусмотрен запрет на внесение «технических поправок» в него путем включения новых норм об административной ответственности в отраслевые законопроекты, не посвященные изменениям КоАП РФ. Именно такие поправки служат источником ужесточения административной ответственности в сфере предпринимательской деятельности в настоящее время.

Проект КоАП РФ призван упорядочить систему норм об административной ответственности. На федеральном уровне предполагается установление общих положений об административной ответственности и регламентация производства по делам об административных правонарушениях только в КоАП РФ. В каждом субъекте РФ правовой регламентации административной ответственности в виде предупреждения либо административного штрафа за нарушения обязательных требований, содержащихся в региональных и муниципальных нормативных правовых актах, должен быть посвящен

один закон. Подзаконные нормативные правовые акты и нормативные правовые акты муниципальных образований в этой сфере должны иметь исключительно юридико-технический характер.

Основная и самая трудная задача нового КоАП РФ – дифференциация составов административных правонарушений и санкций за их совершение для обеспечения соразмерности санкций степени вредности административных правонарушений. Административные наказания должны назначаться с учетом статуса привлекаемого к административной ответственности субъекта предпринимательской деятельности. Особые правила их назначения должны быть предусмотрены для субъектов малого и среднего бизнеса.

Дифференциация административных наказаний предполагает различные санкции за одно и то же административное правонарушение для субъектов крупного, среднего и малого бизнеса, а в проекте КоАП РФ также учитывается при определении порядка пересмотра дел (единолично либо коллегиально) и срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

При применении административной ответственности учитываются содержание и действие во времени обязательных требований, за неисполнение которых она предусматривается. Причем если обязательные требования, которые не исполнило лицо в период их действия, отменяются либо смягчаются при привлечении к административной ответственности, то лицо от нее освобождается, а если после привлечения – лицо не считается подвергнутым административной ответственности.

Принцип национальной юрисдикции при привлечении к административной ответственности в целом сохраняется в проекте КоАП РФ. Иными словами, лицо может быть привлечено к административной ответственности только за те административные правонарушения, которые совершены либо вред от которых причинен на территории РФ. При этом лицо, совершившее нарушение за пределами территории РФ и там же привлеченное к административной либо уголовной ответственности в соответствии с законодательством иностранного государства, не подлежит административной ответственности за то же самое деяние в РФ. В условиях глобализации это очень актуально и оптимально для бизнеса.

Впервые в законодательстве об административных правонарушениях предусмотрено исчисление процессуальных сроков в рабочих днях. Это облегчает работу субъектов предпринимательской деятельности, связанную с производством по таким делам.

В проекте КоАП РФ впервые определяются виды административных правонарушений, которые влияют на их правильную квалификацию и правильное применение административных наказаний с точки зрения защиты прав привлекаемых к ответственности лиц. Так, в проекте КоАП РФ даны определения длящегося, продолжаемого, однородного, неоднократного и повторного административных правонарушений.

Проект Кодекса устанавливает широкий перечень должностных лиц, которые могут быть привлечены к административной ответственности, для целей ее персонализации за административные правонарушения в деятельности организаций. Проект КоАП РФ предусматривает индивидуальных предпринимателей и лиц, фактически занимающихся предпринимательской деятельностью, приравнявая их к зарегистрированным ИП для целей административной ответственности, в качестве ее самостоятельных субъектов, дифференцируя их административную ответственность как более мягкую в отличие от ответственности должностных лиц с учетом того, что предприниматель – это субъект, который действует на свой страх и риск.

В качестве обстоятельств, исключающих вину лица в совершении административного правонарушения, а следовательно, и административную ответственность, проектом КоАП РФ определены:

- совершение деяния, содержащего признаки административного правонарушения, вследствие чрезвычайных и непреодолимых обстоятельств;
- совершение деяния, содержащего признаки административного правонарушения, юридическим лицом при принятии им всех необходимых и возможных мер, направленных на предупреждение данного административного правонарушения, включая организацию систем предупреждения административных правонарушений в организациях (комплаенс-систем), в том числе речь идет об антикоррупционном комплаенсе, наличие которого в организации является основанием для освобождения ее от административной ответственности;
- совершение деяния, содержащего признаки административного правонарушения, при выполнении письменных разъяснений по вопросам применения законов и (или) подзаконных нормативных правовых актов, данных лицу, привлекаемому к административной ответственности, либо неопределенному кругу лиц уполномоченным органом государственной власти (уполномоченным должностным лицом этого органа) в пределах его компетенции.

Предусматривается широкое применение предупреждения к субъектам предпринимательской деятельности, размеры административных штрафов для субъектов предпринимательской деятельности по возможности снижены либо сохранены на существующем уровне там, где штрафы признаны соразмерными.

Установлен безусловный запрет на назначение конфискации в качестве меры административного наказания лицу, не являющемуся собственником конфискуемого имущества.

Предполагается, что принудительное аннулирование лицензии может быть установлено только в качестве меры административного наказания за такое административное правонарушение, как грубое нарушение лицензионных требований. Такая административная ответственность может быть предусмотрена только в КоАП РФ. Это позволит обеспечить применение данной меры исключительно в рамках производства по делу об административном правонарушении с реализацией правовых и организационных гарантий защиты прав лица, привлекаемого к административной ответственности.

Принудительную ликвидацию юридического лица необходимо предусмотреть лишь как меру административного наказания, применяемую в исключительных случаях, установленных в КоАП РФ в рамках производства по делу об административном правонарушении с реализацией правовых и организационных гарантий защиты прав юридического лица, к которому применяется такая мера административной ответственности.

В проекте КоАП РФ закрепляется возможность вынесения обязательного для привлекаемого к административной ответственности лица предписания об устранении административного правонарушения только вместе с постановлением по делу по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, если судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дело, установят событие административного правонарушения, об устранении которого ими выдается предписание.

Кроме того, в проекте КоАП РФ впервые предусмотрена четкая формула, по которой определяется размер административного штрафа за грубые административные правонарушения при отсутствии смягчающих и отягчающих обстоятельств. Штраф налагается в размере суммы минимального размера административного штрафа, предусмотренного за совершение данного правонарушения, и половины разности максимального и минимального размера штрафов. Эта формула эффективно используется для определения базового размера штрафа при применении административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства.

Смягчающие и отягчающие обстоятельства учитываются при определении размера административного штрафа, который пропорционально уменьшается при учете каждого смягчающего обстоятельства и пропорционально увеличивается при учете каждого отягчающего обстоятельства. Причем во внесенном тексте законопроекта такая возможность предусмотрена только для юридических лиц как субъектов предпринимательской

деятельности. В рабочей группе рассматривается вопрос о том, чтобы распространить ее на всех субъектов административной ответственности.

В проекте КоАП РФ четко указано, что при предотвращении лицом, совершившим административное правонарушение, его вредных последствий, добровольном устранении причиненного вреда или возмещении ущерба административный штраф назначается в минимальном размере, предусмотренном за совершение соответствующего правонарушения.

В проекте КоАП РФ предусмотрена возможность назначения административного штрафа ниже низшего предела, установленного нормой об административной ответственности, а правила назначения административных наказаний предусматривают назначение одного основного административного наказания при идеальной совокупности и неоднократности административных правонарушений.

Общий срок давности привлечения к административной ответственности установлен в течение шести месяцев с момента совершения недлящегося и обнаружения длящегося административного правонарушения. Как правило, большинство административных правонарушений в бизнесе недлящиеся, так как связаны с исполнением обязанностей в определенный срок, поэтому срок давности считается со следующего дня после истечения срока исполнения обязанности.

Для целей защиты прав лиц, привлекаемых к административной ответственности, в проекте КоАП РФ впервые в истории ее правового регулирования наряду с основаниями для освобождения от административной ответственности установлены основания для освобождения от административного наказания, в том числе когда при рассмотрении дела будет установлено, что денежные средства субъекта малого и среднего бизнеса целесообразнее потратить на обеспечение соблюдения обязательных требований, за неисполнение которых лицо привлекается к административной ответственности, а не на уплату административного штрафа.

Что касается предусмотренных проектом КоАП РФ процессуальных гарантий защиты прав лиц, привлекаемых к административной ответственности, в частности субъектов предпринимательской деятельности, то следует отметить наиболее принципиальные из них.

1. Проект нового КоАП РФ ограничивает возможности изменения вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях или решений по жалобам на такие постановления, если при этом усиливается административное наказание или иным образом ухудшается положение лиц, в том числе юридических, привлеченных к административной ответственности. Ныне действующее правовое регулирование не ограничивает арбитражные суды в возможности применения более строгого административного наказания при пересмотре судебных актов о привлечении к административной ответственности.
2. Проект также предусматривает возможность проверки дела в полном объеме при пересмотре его по жалобе либо протесту вне зависимости от доводов лиц, привлеченных к административной ответственности, либо прокурора и от назначенного наказания. При этом действующий АПК РФ ограничивает пределы проверки судом кассационной инстанции дел об административных правонарушениях, сумма штрафов по которым составляет не более 100 тыс. руб. Иными словами, суд кассационной инстанции проверяет только нарушение процессуальных требований при рассмотрении дела и не вникает в вопросы виновности лица, даже если очевидно, что в его действиях отсутствует состав административного правонарушения.
3. Проект КоАП РФ предоставляет лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, еще одну из важнейших процессуальных гарантий, исключая возможность отмены решения, которым постановление о привлечении к административной ответственности было отменено, а производство по делу об административном правонарушении – прекращено, по истечении установленных сроков давности. АПК РФ в настоящее время предоставляет такую возможность арбитражным судам, рассматривающим жалобы на постановления внесудебных органов, что фактически приводит к неограниченной по времени возможности применения к лицу мер административной ответственности.

Исходя из всего сказанного, можно сделать вывод, что проект КоАП РФ – прогрессивный акт, предусматривающий реальные правовые и организационные гарантии для бизнеса.

# Вступление в силу Кодекса административного судопроизводства РФ

Компания «Пепеляев Групп»

15 сентября 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – КАС РФ). КАС РФ определяет порядок рассмотрения Верховным Судом РФ и судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации государственных или иных публичных полномочий, которые рассматривались по правилам Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – административные дела).

В частности, по правилам КАС РФ рассматриваются дела об оспаривании нормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов (например, предписаний государственных инспекций труда), об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, не связанные с предпринимательской либо иной экономической деятельностью.

При этом КАС РФ не регулирует производство:

- по делам об административных правонарушениях и об оспаривании постановлений по делам об административных правонарушениях;
- по делам из публичных правоотношений, отнесенным к компетенции арбитражных судов (таких как налоговые споры с участием коммерческих организаций);
- по искам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

Большинство норм КАС РФ заимствованы из ГПК РФ. Однако КАС РФ ввел ряд новых положений. Обращаем внимание на наиболее важные из них:

1. Представителями в суде по административным делам могут быть только лица, имеющие высшее юридическое образование. При этом по некоторым категориям дел предусмотрено обязательное участие представителя в судебном процессе (например, при оспаривании нормативного правового акта).
2. Полномочия представителей на ведение дела в суде должны быть выражены в доверенности, доверенность от организаций должна быть подписана руководителем и скреплена печатью.<sup>2</sup>
3. В отличие от ГПК РФ установлена возможность подачи административного искового заявления и других документов по делу в электронном виде.
4. Установлены случаи, когда дело может быть рассмотрено в порядке упрощенного (письменного) производства. Например, если ходатайство о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного производства было заявлено административным истцом и административный ответчик не возражает против применения такого порядка рассмотрения дела.

<sup>1</sup> «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ, Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

<sup>2</sup> Нормы КАС РФ в части обязательного наличия на доверенности печати вступают в противоречие с положениями гражданского законодательства, в соответствии с которыми ООО и АО не обязаны иметь печать. В связи с этим необходимо иметь в виду разъяснения Верховного Суда РФ (Обзор судебной практики № 2, утв. Президиумом 26 июня 2015 г.), согласно которым в случае отсутствия в организации печати и для подтверждения данного факта представитель должен будет представить суду учредительные документы (заверенные копии).

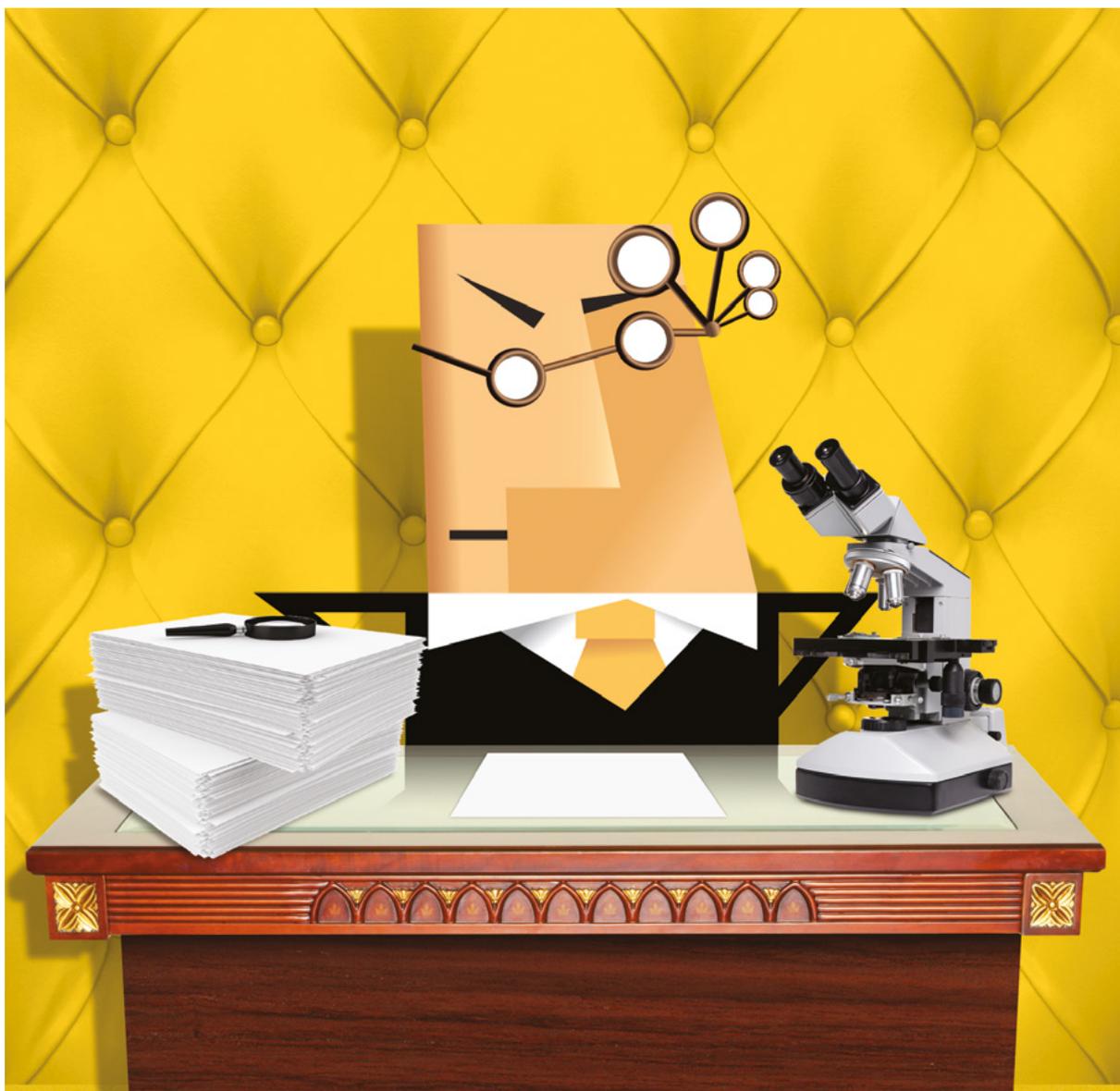
## О ЧЕМ ПОДУМАТЬ И ЧТО ПРЕДПРИНЯТЬ

КАС РФ вступил в силу 15 сентября 2015 г., за исключением отдельных положений. Так, нормы, касающиеся возможности использования электронного документооборота, вступят в силу с 15 сентября 2016 г. При этом дела, находящиеся в производстве судов и не рассмотренные до 15 сентября 2015 г., будут рассмотрены уже по правилам КАС РФ.

В связи с этим необходимо учитывать новые правила, установленные КАС РФ. В том числе проверить наличие высшего юридического образования у представителей, оценить целесообразность использования процедуры упрощенного (письменного) производства, подтвердить полномочия представителей по правилам, предусмотренным КАС РФ, использовать возможности проведения комиссионной, комплексной, дополнительной и повторной экспертизы, электронного документооборота в административном судопроизводстве.

Следует также отметить, что в конце 2014 – начале 2015 г. Верховный Суд РФ в ряде решений указал на неподведомственность арбитражным судам некоторых споров по делам об административных правонарушениях как не связанных с предпринимательской и иной экономической деятельностью (например, в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в области охраны окружающей среды, пожарной безопасности).

Руководствуясь этими позициями, арбитражные суды нередко полагают, что дела об оспаривании предписаний об устранении соответствующих нарушений не подведомственны им, что означает необходимость рассмотрения таких заявлений в судах общей юрисдикции по правилам КАС РФ.



## КАС РФ: достоинства и недостатки



**Елена Овчарова,**  
руководитель группы административно-правовой  
защиты бизнеса компании «Пепеляев Групп»,  
адвокат, кандидат юридических наук  
E-mail: [e.ovcharova@pgplaw.ru](mailto:e.ovcharova@pgplaw.ru)

Выделение и регламентация отдельным кодифицированным законодательным актом административного судопроизводства как самостоятельного вида судопроизводства необходимы для борьбы с произволом чиновников различных уровней. Эта задача может быть решена только путем законодательного закрепления инквизиционной (активной) роли суда при судебном контроле за законностью актов публичной администрации по делам, возникающим из административных правоотношений, подведомственным судам общей юрисдикции и арбитражным судам, за исключением дел об административных правонарушениях (они рассматриваются и пересматриваются судами в рамках производства по делам об административных правонарушениях).<sup>1</sup>

К сожалению, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) не распространяется на арбитражные суды, что следует признать скорее недостатком, чем достоинством Кодекса. Такой подход ущемляет субъектов предпринимательской деятельности в защите их прав от произвола и беззакония со стороны субъектов публичной администрации.

Исходя из разработанной юридической наукой концепции административного производства, суд, став на сторону гражданина, помимо разъяснения последнему его прав и обязанностей должен помогать ему сформулировать требования к субъекту публичной администрации, сформулировать и получить необходимые доказательства путем их истребования. КАС РФ должен обеспечить принципиально иное содержание состязательности в судебных спорах с субъектами публичной власти, направленное на защиту и восстановление нарушенных прав граждан, устранение нарушений прав граждан субъектами публичной администрации. К сожалению, данные положения не в полной мере нашли свое отражение в Кодексе. Отметим основные недостатки и достоинства КАС РФ.

К первым можно отнести следующее:

- не очевидно отражена разница между административным и гражданским судопроизводством с точки зрения реализации концепции инквизиционного процесса в отношении субъектов публичной власти с активной ролью судьи в процессе и полным возложением бремени доказывания на субъект публичной администрации (орган государственной власти, государственный орган, должностное лицо), решения, действия и бездействия которого обжалуются;
- из-под действия КАС РФ выведено административное судопроизводство в арбитражных судах, что оставляет субъектов предпринимательской деятельности без надлежащих процессуальных гарантий защиты их прав и законных интересов.

<sup>1</sup> Статья подготовлена на основе комментария для журнала «Закон» № 9, 2015 г.

К основным достоинствам можно отнести то, что:

— принцип состязательности сформулирован в Кодексе с учетом активной роли суда, который осуществляет руководство судебным процессом, разъясняет каждой из сторон их права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершения сторонами процессуальных действий, оказывает им содействие в реализации их прав, создает условия и принимает предусмотренные Кодексом меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в том числе для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств, а также для правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении и разрешении административного дела;

— система защиты и восстановления нарушенных прав позволяет избегать необходимости повторного обращения за судебной защитой с отдельным требованием. То есть если права нарушаются обжалуемым в суде актом управления, то в судебном решении по делу о признании недействительным этого акта, незаконными действий или бездействия должен быть урегулирован вопрос о полном восстановлении нарушенных прав. Положения КАС РФ, регламентирующие порядок удовлетворения заявленных требований, позволяют заявителю обходиться без заявления самостоятельных имущественных требований с соответствующей уплатой государственной пошлины за отдельное имущественное требование, исходя из его размера, для полного восстановления нарушенных прав.



# Проблемы применения Кодекса административного судопроизводства РФ



**Елена Овчарова,**  
руководитель группы административно-правовой  
защиты бизнеса компании «Пепеляев Групп»,  
адвокат, кандидат юридических наук  
E-mail: [e.ovcharova@pgplaw.ru](mailto:e.ovcharova@pgplaw.ru)

В 2015 г. был принят Кодекс административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ, Кодекс). За время его применения возник ряд практических вопросов, на часть из которых ответил Верховный Суд РФ, а часть только предстоит решить.

**Проблема определения подведомственности публично-правовых споров в гражданском и административном судопроизводстве.** В КАС РФ отсутствуют четкие критерии разделения понятий «гражданское дело» и «административное дело». Иными словами, так и не разграничено рассмотрение публично-правовых споров между гражданским и административным судопроизводством. В результате отдельные категории гражданских дел, в которых имеют место отношения власти и подчинения, будут и далее рассматриваться в порядке гражданского судопроизводства.

Между тем решить эту проблему возможно так же, как в Постановлении Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации». В этом Постановлении Пленум ВАС РФ указал, что удовлетворение неимущественных требований означает необходимость полного восстановления нарушенных прав и заявлять самостоятельные имущественные требования, если они связаны с заявленными неимущественными, нет необходимости.

Следует также отметить, что позиция законодателя о передаче публично-правовых споров в административное судопроизводство, по нашему мнению, в КАС РФ реализована не в полной мере, поскольку положения Кодекса не распространяются на рассмотрение административных дел арбитражными судами. Представляется, что нормы КАС РФ должны быть распространены на арбитражные суды.

**Проблема, связанная с новыми требованиями к представителям по административным делам.** Гражданский процессуальный кодекс РФ не требовал наличия высшего юридического образования для представителей как по делам, возникающим из публично-правовых отношений, так и по гражданским делам. КАС РФ же прямо установил, что представителями в суде по административным делам могут быть лица, имеющие высшее юридическое образование; такие лица должны представить суду документы о своем образовании (ст. 55).

Однако это повлекло возникновение практических вопросов о том, какими документами должны подтверждаться полномочия представителя по делам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства. В частности, имели место факты, когда судьи не допускали к участию в деле в качестве представителей не только адвокатов, но и прокуроров по мотиву, что не был представлен диплом о высшем юридическом образовании.

Решение проблемы, по нашему мнению, предложил Верховный Суд РФ, который из толкования федеральных законов от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – Закон об адвокатуре) и от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» сделал обоснованный вывод, что предъявление документов о высшем юридическом образовании для участия в административном деле адвоката, а также прокурора не требуется.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> См.: Обзор судебной практики ВС РФ № 3 (2015), утв. Президиумом ВС РФ 25 ноября 2015 г. (далее – Обзор).

**Проблема подтверждения статуса и полномочий адвоката, участвующего в качестве представителя по административному делу.** Этот достаточно простой вопрос вызвал противоречивую правоприменительную практику, что также потребовало вмешательства Верховного Суда РФ. Согласно Обзору полномочия адвоката в административном процессе подтверждаются достоверностью на представление интересов доверителя, а его статус – соответствующим удостоверением.

Вместе с тем высший судебный орган делает немаловажную оговорку, что по смыслу ч. 4 ст. 54, ч. 4 ст. 57, ч. 6 ст. 277 КАС РФ и ст. 6 Закона об адвокатуре при назначении судом административному ответчику в качестве представителя адвоката, полномочия последнего подтверждаются только ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием.

**К вопросу об оспаривании представления прокурора, вынесенного им в рамках осуществления прокурорского надзора за исполнением законов, в порядке, определенном гл. 22 КАС РФ и гл. 24 ГПК РФ.** Отдельного внимания заслуживает проблема, связанная с возможностью оспаривания представлений прокурора. Ранее в практике арбитражных судов, в том числе в постановлениях Президиума ВАС РФ, сформировалась правовая позиция о невозможности такого обжалования. В качестве обоснования приводились доводы о том, что представление прокурора не может быть оспорено, поскольку оно само по себе не может рассматриваться как нарушающее права и законные интересы лица, в отношении которого вынесено. Совершенно очевидно, что такой подход нарушал конституционную гарантию на судебную защиту.

Однако после того, как был принят Обзор, такая негативная практика ушла в прошлое. Если орган или должностное лицо, в отношении которых внесено представление прокурора, считают, что оно нарушает их права и свободы, создает препятствия к осуществлению прав и свобод либо незаконно возлагает на них какие-либо обязанности, может повлечь незаконное привлечение к ответственности, они вправе обратиться в суд с соответствующим заявлением в порядке, предусмотренном не только гл. 22 КАС РФ, но и гл. 24 АПК РФ.

**Проблемы дальнейшего совершенствования КАС РФ.** Несмотря на то что Кодекс вступил в законную силу недавно, уже начали появляться поправки по вопросам его совершенствования. Среди них отдельного внимания заслуживает Федеральный закон от 15 февраля 2016 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений

в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в части установления порядка судебного рассмотрения дел об оспаривании отдельных актов» (далее – Закон № 18-ФЗ), разработанный в целях реализации Постановления КС РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П (далее – Постановление № 6-П).

К сожалению, наметилась негативная тенденция осуществления федеральными органами исполнительной власти регулирования в той или иной сфере деятельности путем издания писем, содержание которых противоречило законодательству и которые формально под понятие нормативного правового акта не попадали. В свою очередь, это исключало возможность их обжалования в Верховном Суде РФ. Тем не менее содержание этих писем явно носило общеобязательный характер, и все органы государственной власти ими руководствовались во взаимоотношениях с гражданами и организациями.

Постановлением № 6-П было признано неконституционным положение п. 1 ч. 4 ст. 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» в той мере, в какой оно не допускает разрешения судом административных дел об оспаривании, в том числе актов ФНС России, не соответствующих формальным требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, по форме, субъекту и порядку принятия, регистрации и опубликования, но при этом содержащих обязательное для всех налоговых органов разъяснение (нормативное толкование) положений налогового законодательства, которое может противоречить действительному смыслу норм налогового законодательства и тем самым нарушать права налогоплательщиков.

В связи с этим Законом № 18-ФЗ предлагается установить порядок судебного рассмотрения дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, путем внесения соответствующих изменений в КАС РФ. Безусловно, внесение поправок послужит дополнительной гарантией судебной защиты от незаконных актов органов государственной власти по установлению противоречащих законодательству общеобязательных правил поведения с нарушением требований к предусмотренным для этого порядку и форме.

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

### Принятые документы

**Федеральный закон от 15 февраля 2016 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в части установления порядка судебного рассмотрения дел об оспаривании отдельных актов» разработан в целях реализации Постановления КС РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П.**

В соответствии с поправками в КАС РФ верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Верховный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела об оспаривании актов

федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, Банка России, государственных внебюджетных фондов, в том числе ПФ РФ, ФСС РФ, ФФОМС, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Также в КАС РФ установлена процедура производства по административным делам об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

**Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 306-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» устанавливает ограничения для должностных лиц органа госконтроля при проведении проверки.**

Вводится ограничение для должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки. Они будут не вправе требовать от проверяемых лиц представления документов, которые находятся в распоряжении данного органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, а при проведении плановых выездных проверок – требовать представления документов, находящихся также в распоряжении иных органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля в соответствии с нормативными правовыми актами (за исключением документов, перечень которых определяется Правительством РФ).

Названным должностным лицам запрещается повторно требовать от проверяемого юридического лица, индивидуального предпринимателя представления информации, находящейся в государственных (муниципальных) информационных системах, реестрах и регистрах в соответствии с требованиями законодательства РФ.

Обмен указанными документами и информацией будет осуществляться органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля в электронной форме в рамках межведомственного информационного взаимодействия.

**Подписан Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 263-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены ограничений на использование электронных документов при взаимодействии физических и юридических лиц с органами государственной власти и органами местного самоуправления». Начало действия документа – 10 января 2016 г.**

Предусматривается внесение изменений в отдельные федеральные законы в части обеспечения возможности использования электронных документов при взаимодействии органов государственной власти с физическими

и юридическими лицами, в числе которых Закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» вводится риск-ориентированный подход при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также устанавливаются принципы применения такого подхода.

Предусмотрены «надзорные каникулы» для субъектов малого предпринимательства. Устанавливается запрет в течение трех лет на проведение органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля плановых проверок в отношении таких субъектов. Вводимый запрет не распространяется на лиц, которые в течение трех предыдущих лет допустили грубые нарушения законодательства РФ в конкретной сфере деятельности.

Кроме того, такой запрет не распространяется на виды государственного контроля (надзора), осуществляемого в отношении деятельности субъектов предпринимательства, связанной с повышенной опасностью для жизни и здоровья людей, окружающей среды и иных охраняемых законом ценностей.

Федеральный закон от 20 апреля 2015 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам исключения избыточных требований при оказании государственных услуг и осуществлении государственных функций» направлен на сокращение требований к субъектам предпринимательской деятельности, связанных с представлением отдельных документов и сведений. Начало действия документа – 19 октября 2015 г.

В частности, исключаются требования о предоставлении выписок из единого государственного реестра юридических лиц и единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, поскольку эти сведения уже имеются в распоряжении органов государственной власти.

Предусмотренные изменения позволят улучшить условия для осуществления предпринимательской деятельности, снизить организационные и финансовые издержки субъектов предпринимательской деятельности, возникающие во взаимодействии с государством, повысить эффективность предоставления государственных услуг, расширить возможности использования информационных технологий.

С 1 июля 2015 г. вступило в силу Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок».

Правилами определяются, в частности: требования к порядку создания и ввода в эксплуатацию единого реестра проверок; порядок присвоения в автоматическом режиме учетного номера проверки; состав включенной в единый реестр проверок информации о проверке, ее результатах и принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, сроки и порядок включения этой информации в реестр.

Доступ к общедоступной информации из единого реестра проверок предоставляется неограниченному кругу лиц с момента ее внесения в реестр.

В отношении проверок, проводимых при федеральном государственном контроле (надзоре) органами исполнительной власти субъектов Федерации, и проверок, проводимых при региональном государственном контроле (надзоре), положения Правил, регулирующие вопросы присвоения учетного номера проверкам и включения в единый реестр проверок информации о них, будут применяться с 1 июля 2016 г. В отношении проверок, проводимых при муниципальном контроле, – с 1 января 2017 г. Оператор единого реестра проверок – Генеральная прокуратура РФ.

## Проекты

Группа депутатов внесла на рассмотрение Госдумы проект нового Кодекса РФ об административных правонарушениях (законопроект № 957581-6) и проект закона о введении его в действие (законопроект № 957620-6).

В проекте Кодекса, в частности, установлены:

правила разграничения полномочий в области законодательства об административных правонарушениях между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;

принципы административной ответственности;

перечень видов административного наказания и правила его назначения, перечень оснований и правила

освобождения от административной ответственности и административного наказания;

правила производства по делам об административных правонарушениях.

Новый Кодекс РФ об административных правонарушениях предлагается ввести в действие с 1 января 2017 г., за исключением отдельных положений. Подробный комментарий к нему читайте на стр. 3.

Верховным Судом РФ разработан и внесен в Госдуму законопроект № 887446-6 «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

С 15 сентября 2015 г. административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций подлежат рассмотрению в порядке гл. 32 КАС РФ районными судами. Указанные дела возбуждаются посредством

предъявления административного искового заявления. В проекте закона предлагается ввести в КАС РФ такую упрощенную форму производства по делам о взыскании обязательных платежей и санкций, как судебный приказ.

### ДЛЯ ИНФОРМАЦИИ

Необходимость принятия данного федерального закона обусловлена значительным увеличением количества обращений в суды налоговых органов с требованиями, возникающими из нарушений налогового законодательства, которые в большинстве случаев имеют бесспорный характер и не требуют проведения развернутого судебного разбирательства. Так, в 2014 г. судами общей юрисдикции и мировыми судьями рассмотрено 2 772 650 дел по требованиям налоговых органов. А за 6 месяцев 2015 г. количество дел уже составило 2 341 490. При этом около 98% дел данной категории являются бесспорными и рассмотрены с вынесением судебного приказа.

На рассмотрении нижней палаты парламента находится ряд проектов с поправками в законодательство об административных правонарушениях. Среди них, в частности, законопроекты:

№ 1001543-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Предусмотрена декриминализация отдельных составов преступлений, предусмотренных гл. 22 УК РФ «Преступления в сфере экономической деятельности», с введением соответствующих дополнительных составов правонарушений в гл. 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций», 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг» и 16 «Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил)» КоАП РФ;

№ 971508-6 «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» в части уточнения положений, устанавливающих требования к лицам, которые могут быть представителями в суде;

№ 954104-6 «О внесении изменений в статьи 24.5 и 31.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», поправки направлены на исключение возможности освобождения от юридической ответственности лица, совершившего противоправные деяния;

№ 946230-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» о введении меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в виде

обязательства о явке в суд для рассмотрения дела об административном правонарушении;

№ 929664-6 «О внесении изменения в Федеральный закон «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» об уточнении порядка внесения изменений в КоАП РФ;

№ 875984-6 «О внесении изменений в статью 303 Уголовного кодекса Российской Федерации», поправки

касаются установления уголовной ответственности за фальсификацию доказательств при рассмотрении дел об административных правонарушениях;

№ 492044-6 «О внесении изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части обязательности отнесения материалов фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи к доказательствам по делу об административном правонарушении».

**Минэкономразвития России разработан и размещен для целей публичного обсуждения проект закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации».**

В проекте, в частности, закрепляются:

полномочия органов государственной власти РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления;

порядок оценки результативности и эффективности государственного и муниципального контроля (надзора);

организация национальной системы управления рисками при осуществлении государственного, муниципального контроля и надзора;

периодичность плановых мероприятий;

формы государственного, муниципального контроля и надзора (проверка, рейдовый осмотр, наблюдение, мониторинг и контрольная закупка);

мероприятия государственного, муниципального контроля и надзора (осмотр, досмотр, опрос, инвентаризация и др.);

перечень ограничений при проведении мероприятий контроля (надзора);

порядок организации и проведения проверок, сроки их проведения.

Предполагается, что новый закон о государственном и муниципальном контроле (надзоре), за исключением отдельных положений, вступит в силу с 1 января 2017 г.

**На рассмотрение Госдумы внесен законопроект № 931179-6 «О внесении изменения в статью 9 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».**

Проектом предлагается установить, что основанием исключения из ежегодного плана проведения плановых проверок может являться решение Правительства РФ, которым определяются отрасли национальной

экономики, осуществляющие экономическую деятельность в которых индивидуальные предприниматели и юридические лица освобождаются от проведения в отношении них плановых проверок.

**Ко второму думскому чтению готовится законопроект № 865550-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», который подготовлен в целях реализации правовой позиции КС РФ, выраженной в Постановлении от 17 февраля 2015 г. № 2-П.**

Поправки направлены на установление сроков проведения органами прокуратуры проверочных мероприятий, а также сроков исполнения проверяемыми

органами (организациями) требований прокурора о представлении необходимых документов, материалов, статистической и иной информации.

**ДЛЯ ИНФОРМАЦИИ**

До внесения соответствующих изменений Генеральная прокуратура РФ выпустила Приказ от 28 мая 2015 г. № 265 «О порядке исполнения Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

## В ФОКУСЕ ПРЕССЫ

### Депутаты завершили 20-дневное обсуждение проекта КоАП

В Госдуме закончилось предварительное постатейное обсуждение новой версии КоАП. Проект почти в 1700 страниц обсуждался в течение трех недель представителями всех заинтересованных сторон – от Верховного Суда и МВД до бизнес-сообщества и религиозных конфессий. Прошло заключительное заседание

рабочей группы во главе со спикером Госдумы Сергеем Нарышкиным. Концепцию нового КоАП одобрили Верховный Суд, Правительство, МВД, РСПП, «Деловая Россия» и др., но практически у всех есть замечания и предложения, которые депутаты пообещали учесть при подготовке проекта ко второму чтению.

(«Коммерсантъ», 03.03.2016)

#### ДЛЯ ИНФОРМАЦИИ

Новый КоАП РФ, проект которого ожидает первого чтения в Госдуме, многократно увеличит административные штрафы для предпринимателей, пишут «Ведомости» 10.02.2016. В 20 раз увеличивает штрафы за фиктивное банкротство и в 30 раз – за преднамеренное банкротство. В 2,5 раза вырастет штраф для компаний за грубые нарушения условий лицензирования. В 5 раз – за невыполнение требований закона об обязательной экологической экспертизе, вдвое – за задержки платежей за негативное воздействие на окружающую среду. Есть и новые наказания для бизнеса, которых нет в действующем КоАПе. Так, за грубые административные правонарушения компании будут лишаться лицензий или даже ликвидировать. Под удар попадают в первую очередь строители, ритейлеры, фармацевтические компании, медицинские и образовательные учреждения и промышленные предприятия, в частности пищепром.

### Реформа надзорно-контрольных функций государства начнется немедленно

Минэкономики и «Открытое правительство» представили новый подход к реформе государственного контроля и надзора — это следует из обновленного варианта «дорожной карты», который обсуждался и в целом был одобрен на заседании подкомиссии по совершенствованию контрольно-надзорных функций федеральных органов правительственной комиссии по административной реформе. Как сообщил глава подкомиссии министр Михаил Абызов, «дорожная карта» должна быть доработана и внесена в Белый дом в ближайшее время.

Итоговый вариант «дорожной карты» должен быть утвержден правительством до 1 апреля. При этом реформа контрольно-надзорной деятельности должна начаться, по сути, даже ранее. В обновленной редакции документа указывается, что выявление устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований госорганов к бизнесу начнется уже в марте 2016 г. Минэкономики, Минюст и экспертный совет при правительстве должны к этому сроку (ранее предполагалось сделать это к февралю) разработать

методические рекомендации по составлению перечня правовых актов, в которых содержатся такие требования. В апреле эти акты должны быть размещены на сайте профильных госорганов — они должны регулярно обновляться, а их полнота будет оцениваться рабочей группой при Минэкономики. Также предполагается ведение единого реестра проверок, в котором будут содержаться виды контроля и контрольно-надзорных мероприятий.

В рамках реформы ведомствам также придется поторопиться с переходом на риск-ориентированный подход при проверках — при этом степень требуемого госконтроля бизнеса должна зависеть от рисков причинения им вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, имуществу или безопасности.

(«Коммерсантъ», 05.02.2016)

### Не оштрафуют, а предупредят

Предпринимателей защитят от анонимных жалоб и будут предупреждать по итогам проверок. Ради этого Минэкономразвития приступило к разработке законопроекта, расширяющего институт предупреждения при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, информация об этом появилась на правительственном портале раскрытия информации. На внеплановые проверки и анонимки предприниматели жаловались Президенту Владимиру Путину на форуме «Опоры России». Председатель «Опоры» Александр Калинин предложил тогда вспомнить традиции советского времени, когда контролер приходил как консультант: выписывал предписание и давал время на устранение недочетов.

При первичном выявлении правонарушения инспектор надзорного органа должен будет вынести предупреждение и предписание устранить нарушение,

а не наказывать сразу, следует из документа. Нововведение может снизить административную нагрузку на предпринимателей и даст возможность устранить нарушения без выплаты штрафа, размеры которого, как правило, наносят серьезный ущерб бизнесу, обещает Минэкономразвития.

Еще одна новелла – отказ от практики проведения необоснованных проверок по анонимным обращениям. Запрет на проведение проверок анонимок есть и сейчас, разъяснила представитель Минэкономразвития, но вот практика установления личности заявителя отсутствует, поэтому предлагается ввести механизм обязательного установления личности заявителя перед началом проверки. Предполагается, что вступить в силу законопроект должен уже к концу лета этого года.

(«Ведомости», 03.02.2016)

### Минэкономразвития предлагает изменить принципы контроля за бизнесом

Реформировать работу контрольно-надзорных органов Минэкономразвития предложило в проекте антикризисного плана Правительства на 2016 г. В документе перечислены новые принципы проверок: применять риск-ориентированные подходы, проводить предварительные проверки, заменить штрафы предупреждениями и предписаниями, если нарушения выявлены впервые и не причинили никому вреда.

Кроме того, министерство предлагает снижать штраф в зависимости от финансового положения предпринимателя. Еще одна мера – введение проверочных листов: в них будут перечислены основные требования, которые станут предъявлять контролеры при проверках.

(«Ведомости», 28.01.2016)

### Путин: свобода предпринимательства является важнейшим условием развития

Президент потребовал от Правительства представить к 1 июля предложения о сокращении полномочий контролирующих органов в бизнесе. Вместе с тем, Путин считает, что избыточная активность правоохранительных органов мешает деловому климату. «Это прямое разрушение делового климата», - заявил глава государства в Послании Федеральному Собранию. - Прошу следственные органы и прокуратуру обратить на это особое внимание».

Президент отметил, что за 2014 г. в РФ возбуждено почти 200 тыс. уголовных дел по экономическим преступлениям. До судов из них дошли 46 тысяч, еще 15 тысяч дел «развалились» в судах. «Получается, что приговором

закончились лишь 15% дел», - подытожил Путин. Он добавил, что абсолютное большинство фигурантов этих дел - около 83% - полностью или частично потеряли бизнес. «То есть их попрессовали, обобрали и отпустили», - констатировал глава государства.

По словам главы государства, помещение под стражу на этапе следствия по экономическим составам преступлений нужно использовать как крайнюю меру, отдавая предпочтение залогом, подписке о невыезде и домашнему аресту.

(ТАСС, 03.12.2015)

### **Бизнес стал чаще проигрывать судебные споры с госорганами**

Компании стали чаще оспаривать в судах привлечение их к административной ответственности, но выигрывают реже, чем годом ранее. Представители бизнеса жалуются: фирмам все сложнее отстаивать интересы в спорах с властью. РБК ознакомился с судебной статистикой по рассмотрению административных дел в арбитражных судах за первые полгода 2015 г. и аналогичный срок в 2014 г., предоставленной Верховным Судом.

Труднее всего стало оспаривать решения Росалкогольрегулирования и органов, осуществляющих контроль в сфере окружающей среды. Уменьшилось и число выигранных дел у таможенных органов. Если в 2014 г.

суды признали необоснованным привлечение к административной ответственности в 43% случаях, то в текущем году судьи удовлетворили только каждую третью жалобу. При этом в целом количество таких споров с таможенниками увеличилось на 50%.

На прежнем уровне остается статистика рассмотрения споров с налоговыми органами: число жалоб на привлечение налоговым ведомством к административной ответственности выросло всего на 7%. При этом коммерсанты в судах выиграли больше половины споров (53%). Но эти показатели все равно ниже, чем в 2014 г.: тогда судьи удовлетворили 59% аналогичных жалоб.

(РБК, 21.10.2015)

### **ДЛЯ ИНФОРМАЦИИ**

В Российском союзе промышленников и предпринимателей говорят, что отстоять свою правоту в суде значительно сложнее, если другой стороной спора выступает госорган, а не компания. В судебном споре с госорганом на победу рассчитывает только половина опрошенных, в то время как в споре с другой компанией эта цифра возрастает до 90%.

### **Правительство хочет доработать закон о надзоре**

В заключении Экспертного совета, которое готовилось на последнюю версию проекта закона Минэкономики о госконтроле, эксперты предлагают доработать документ в 2016 г.

Проект, к примеру, не предусматривает формирования реестра обязательных требований к участникам экономических отношений, говорится в заключении. К тому же в последней версии законопроекта

был исключен раздел, посвященный единому реестру проверок, что «категорически не поддерживается экспертами». «В текущей экономической ситуации бизнесу нельзя предлагать неясные правила, влекущие риски усиления административной нагрузки», — отмечают в Экспертном совете.

(«Коммерсантъ», 20.10.2015)



## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА БИЗНЕСА

Государство все активнее участвует в регулировании экономики, используя целый спектр мер административного принуждения: существенные штрафы, конфискация, приостановление или запрет деятельности, отказ в выдаче разрешений, отзыв лицензий, дисквалификация руководителей организации.

Юристы компании «Пепеляев Групп» обладают успешным опытом комплексной поддержки бизнеса, которая позволяет оперативно выявить и устранить угрозу, защитить от незаконных требований и необоснованного вмешательства в предпринимательскую деятельность.

### УСЛУГИ

- Защита по делам об административных правонарушениях
- Подготовка к проверкам и сопровождение проверок государственных и муниципальных органов в рамках государственного и муниципального контроля
- Правовая экспертиза действий и решений административных органов
- Обжалование незаконных актов, действий (бездействия) и решений органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц. Возмещение вреда, причиненного такими актами и деяниями
- Консультирование по вопросам административных отношений с органами государственной власти и местного самоуправления, в том числе и в рамках инвестиционных проектов
- Сопровождение лицензирования, получения иной разрешительной документации
- Сопровождение административных дел в органах исполнительной власти и местной администрации
- Оценка административно-правовых рисков при реализации бизнес-проектов и заключении сделок
- Нормотворческая и экспертная деятельность
- Информационные услуги

---

Тел.: +7 495 967 00 07

E-mail: [info@pgplaw.ru](mailto:info@pgplaw.ru)

**WWW.PGPLAW.RU**





**Москва**

E: [info@pgplaw.ru](mailto:info@pgplaw.ru)

T: +7 (495) 967 00 07

**Санкт-Петербург**

E: [spb@pgplaw.ru](mailto:spb@pgplaw.ru)

T: +7 (812) 640 60 10

**Красноярск**

E: [krs@pgplaw.ru](mailto:krs@pgplaw.ru)

T: +7 (391) 277 73 00

**Южно-Сахалинск**

E: [skh@pgplaw.ru](mailto:skh@pgplaw.ru)

T: +7 (4242) 32 12 21

**Владивосток**

E: [info@pgplaw.ru](mailto:info@pgplaw.ru)

T: +7 (495) 967 00 07

**Сеул**

E: [kor@pgplaw.ru](mailto:kor@pgplaw.ru)

T: +82 10 6411 57 37

**Пекин**

E: [bj@pgplaw.ru](mailto:bj@pgplaw.ru)

T: +86 10 8441 8770

**Шанхай**

E: [sh@pgplaw.ru](mailto:sh@pgplaw.ru)

T: +86 21 535 00 301

**Гуанчжоу**

E: [gz@pgplaw.ru](mailto:gz@pgplaw.ru)

T: +86 20 2237 1490

[www.pgplaw.ru](http://www.pgplaw.ru)