

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ВЕСТНИК:

правовая защита бизнеса

В ВЫПУСКЕ:

- Новый Кодекс административного судопроизводства
- КоАП: на пороге перезагрузки
- Антикоррупционный комплаенс в организациях
- Управляющая компания: проблемы ответственности



Информационно-аналитический бюллетень

Выпуск 1

2015 год

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	2
КОМПЛАЕНС И ПРОВЕРКИ	
Антикоррупционный комплаенс в организациях	4
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ	
Новый КоАП: необходимость разработки и концепция Общей части	7
Управляющая компания и ее должностное лицо: проблемы административной ответственности	10
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС	
Кодекс административного судопроизводства. Достоинства и недостатки	13
Административно-правовые последствия обращений граждан в органы государственного контроля: управление рисками	16
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ	
Принятые документы	20
Проекты	23
В ФОКУСЕ ПРЕССЫ	27
ДЕЛОВЫЕ ВСТРЕЧИ	30

ЗВЕЗДНЫЙ ЧАС АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Уважаемые коллеги!



Представляем вашему вниманию новый выпуск информационно-аналитического бюллетеня «Административный вестник: правовая защита бизнеса», который выходит без преувеличения в эпохальный момент для административно-правового регулирования.

С 15 сентября 2015 года вводится в действие давно обсуждаемый и ожидаемый новый Кодекс административного судопроизводства РФ. Его цель – защита прав граждан от злоупотреблений публичной администрации. Новостороне остались юридические лица и индивидуальные предприниматели: порядок судебной защиты их прав и законных интересов остается прежним, а ведь в настоящее время он малоэффективен.

Концепция административного судопроизводства — это инквизиционный судебный процесс в отношении органов исполнительной власти и их должностных лиц, которые нарушают права и законные интересы граждан и организаций.

Только ее последовательная реализация в процессуальных нормах Кодекса административного судопроизводства РФ позволит осознать разницу между административным и гражданским судопроизводством. Гражданский процесс основан на принципах состязательности и равноправия сторон, поэтому в гражданском судопроизводстве споры граждан и организаций с публичной администрацией не могут быть эффективно рассмотрены с целью защиты и восстановления прав и законных интересов граждан, нарушенных органами исполнительной власти и их должностными лицами. Подробнее о достоинствах и недостатках Кодекса административного судопроизводства РФ читайте в интервью на стр. 13.

Еще одно знаменательное событие — в Госдуму РФ внесен проект Общей части Кодекса РФ об административных правонарушениях. Сейчас разрабатывается его процессуальная часть — раздел «Производство по делам об административных правонарушениях», а также Особенная часть.

В Кодексе РФ об административных правонарушениях создается реальная правовая основа для полной кодификации административной ответственности на федеральном уровне с существенным ограничением полномочий субъектов РФ. Это призвано обеспечить надлежащую защиту прав лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Субъекты РФ смогут устанавливать административную ответственность в виде предупреждения или административного штрафа только за нарушения нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований. При этом они будут уполномочены определять подведомственность соответствующих дел об административных правонарушениях органам административной юрисдикции субъектов РФ и их должностным лицам. Муниципальные образования должны быть лишены каких-либо регуляторных и юрисдикционных полномочий в сфере административной ответственности, так как они не могут осуществлять государственное принуждение.

Необходимо, чтобы принципы административной ответственности, которые гарантируют защиту прав лиц, привлекаемых к административной

ответственности, были закреплены в Кодексе РФ об административных правонарушениях, а нормы об административной ответственности должны соответствовать этим принципам. Подобный подход впервые реализован в проекте Общей части Кодекса РФ об административных правонарушениях, подробный комментарий к которому вы найдете на стр. 7.

Помимо этого серьезные перемены ждут и порядок организации и проведения проверок органами государственного и муниципального контроля. Минэкономразвития России разработало и представило на публичное обсуждение проект федерального закона «О федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Объективная потребность в принятии такого закона давно назрела. Действующий Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон о проверках) содержит огромное количество изъятий из-под его действия (например, все виды финансового контроля вне этого Закона). Даже введение единого реестра проверок, предлагаемое Российским союзом промышленников и предпринимателей, не позволит учесть все проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Хотя, безусловно, такой реестр – это первый шаг для создания единой информационной базы мероприятий государственного контроля.

Правовое регулирование всех мероприятий государственного и муниципального контроля должно быть унифицировано и зафиксировано в едином федеральном законе без каких-либо изъятий. Только так удастся гарантировать реализацию прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, в отношении которых проводятся проверки, и защитить их от произвола со стороны органов государственного и муниципального контроля. Имеет смысл вести единую информационную базу для учета всех проверок.

Органы государственного контроля игнорируют нормы Закона о проверках, иницируют прокурорские проверки в рамках реализации прокуратурой функции общего надзора и надзора за соблюдением прав и свобод граждан, в рамках которых они выступают в качестве специалистов. При этом прокурор при предъявлении своего удостоверения может проверить любую организацию и процессуальные требования Закона о проверках на него не распространяются. Необходимо в Законе о прокуратуре запретить прокуратуре дублировать функции субъектов государственного и муниципального контроля.

Следует решить и другую проблему. Результаты проверок и нарушения, допущенные при проверке, должны учитываться при решении вопроса об ответственности лица за нарушения, выявленные в ходе проверки. В настоящий момент при рассмотрении и пересмотре дел об административных правонарушениях субъекты административной юрисдикции, как правило, игнорируют существенные нарушения, допущенные при проверке. Между тем эти факты свидетельствуют о том, что доказательства по делу об административном правонарушении получены с нарушением установленной законом процедуры. Кроме того, необходима единая информационная база дел об административных правонарушениях.

На страницах следующих выпусков вестника мы продолжим знакомить вас с главными нормотворческими событиями в сфере административно-правового регулирования, а также давать практические рекомендации, которые помогут встретить нововведения во всеоружии.

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

КОМПЛАЕНС И ПРОВЕРКИ

Антикоррупционный комплаенс в организациях



Ирина Кравченко,
юрист группы
административно-правовой защиты бизнеса
компании «Пепеляев Групп»
E-mail: i.kravchenko@pgplaw.ru



Юлия Осипова,
юрист группы
административно-правовой защиты бизнеса
компании «Пепеляев Групп»
E-mail: y.osipova@pgplaw.ru

Нарушение антикоррупционных норм может повлечь для компании как административную ответственность в виде внушительных штрафов, так и возбуждение уголовного дела. Предлагаемые в статье рекомендации помогут правильно выстроить в организации антикоррупционную политику, направленную на предупреждение и противодействие коррупции.

Основопологающим нормативным правовым актом в сфере борьбы с коррупцией в России является Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон № 273-ФЗ). В нем определены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Закона № 273-ФЗ под коррупцией понимается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. Совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица также охватывается понятием «коррупция».

На наш взгляд, противоправные действия, включенные в понятие «коррупция», представляют собой не что иное, как преступления и правонарушения, предусмотренные соответствующими статьями Уголовного кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Противодействие коррупции в соответствии с Законом № 273-ФЗ — это задача не только органов государственной власти в пределах их компетенции, но и конкретных организаций и физических лиц в рамках исполнения возложенных на них обязанностей.

С учетом «Методических рекомендаций по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции», разработанных во исполнение указанных положений Закона № 273-ФЗ, под организациями понимаются юридические лица независимо от формы собственности, организационно-правовой формы и отраслевой принадлежности.

МЕРЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ПРЕСЕЧЕНИЮ КОРРУПЦИИ В ОРГАНИЗАЦИЯХ

Для минимизации риска вовлечения организации, ее акционеров, руководителей, иных должностных лиц и работников в коррупционную деятельность организация должна

принимать меры по предупреждению, выявлению и пресечению возможных коррупционных действий в зависимости от специфики ее деятельности, организационно-правовой

формы и т.д. Такие действия в соответствии со статьей 13.3 Закона № 273-ФЗ, вступившей в силу с 1 января 2013 года, могут включать:

1. определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
2. сотрудничество организации с правоохранительными органами;
3. разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
4. предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
5. недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов;
6. принятие организацией кодекса этики и служебного поведения работников.

При этом перечисленные меры могут быть закреплены как в едином локальном акте (например, в антикоррупционной политике организации), так и в отдельных локальных актах организации. Задачи, функции и полномочия ответственных подразделений и должностных лиц должны быть четко определены и отражены в положении о подразделении, ответственном за противодействие коррупции, должностных инструкциях и трудовых договорах соответствующих лиц.

Кроме того, одним из важных способов предупреждения коррупции является выявление конфликта интересов, возникающего в деятельности организации и ее работников. Например, обществам с ограниченной ответственностью, которые внедряют меры по урегулированию конфликта интересов, особое внимание следует уделять правилам о совершении сделок, в которых имеется заинтересованность третьих лиц.

ОСОБЕННОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ОРГАНИЗАЦИИ

«Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции» советуют включать в антикоррупционную политику перечень конкретных мероприятий, которые организация намерена осуществить для предупреждения и противодействия коррупции. Перечень мероприятий варьируется и зависит от конкретных потребностей и возможностей организации.

По нашему мнению, в антикоррупционной политике необходимо отражать следующие положения:

- цели и задачи ее внедрения;
- понятия и определения, которые в ней используются;
- основные принципы антикоррупционной деятельности организации;
- область применения политики и круг лиц, попадающих под ее действие;
- определение подразделения и должностных лиц организации, ответственных за реализацию антикоррупционной политики;
- определение и закрепление обязанностей организации и ее работников, связанных с предупреждением и противодействием коррупции;

- установление перечня реализуемых организацией антикоррупционных мероприятий, стандартов и процедур и порядок их реализации;
- ответственность сотрудников за несоблюдение требований антикоррупционной политики;
- порядок пересмотра в целом и внесения отдельных изменений в антикоррупционную политику организации.

Важнейший элемент антикоррупционной политики — оценка коррупционных рисков, которая позволяет обеспечить соответствие реализуемых антикоррупционных мероприятий специфике деятельности организации.

С учетом того, что выявление коррупционных рисков — это динамичный процесс, требующий постоянного мониторинга, их оценку нужно проводить не только на стадии разработки антикоррупционной политики, но и в процессе деятельности организации. При необходимости следует вносить соответствующие изменения в антикоррупционную политику.

В случае несоблюдения требований Закона № 273-ФЗ имеется риск предъявления претензий со стороны контролирующих органов (см., например, Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 12 ноября 2014 года по делу № 33-10751/2014).

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНИЗАЦИИ, ЕЕ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ И ПРЕСТУПЛЕНИЯ

Закон № 273-ФЗ предусматривает ответственность юридического лица, если от его имени или в его интересах осуществляется организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, которые создают условия для их совершения.

При совершении таких правонарушений ответственность несет и юридическое, и виновное физическое лицо (например, работник юридического лица, иное лицо, которое совершает противозаконные действия в интересах юридического лица).

Конкретные составы правонарушений и преступлений в сфере коррупции содержатся в Кодексе РФ об административных правонарушениях и Уголовном кодексе РФ.

Так, статья 19.28 Кодекса РФ об административных правонарушениях «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» предусматривает ответственность за совершение от имени или в интересах юридического лица действий, состоящих в незаконной передаче, предложении или обещании должностному лицу¹ денег, ценных бумаг, иного имущества либо оказании услуг имущественного характера, предоставлении имущественных прав за совершение должностным лицом в интересах этого юридического лица действия (бездействия), связанного с занимаемым им служебным положением.

В рамках рассмотрения дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.28 Кодекса РФ об административных правонарушениях, обязательному выяснению подлежит вопрос о том, имели ли место указанные выше неправомерные действия.²

Кроме того, по мнению Верховного Суда РФ,³ «анализ положений статьи 19.28 Кодекса РФ об административных правонарушениях и статьи 14 Закона № 273-ФЗ позволяет прийти к выводу, что действующее законодательство не исключает возможность одновременного

возбуждения уголовного дела в отношении физического лица (например, по статье 291 Уголовного кодекса РФ — дача взятки, а также по статье 204 Уголовного кодекса РФ — коммерческий подкуп. — Прим. авторов) и дела об административном правонарушении в отношении юридического лица по статье 19.28 Кодекса РФ об административных правонарушениях (незаконное вознаграждение от имени юридического лица), в интересах которого действовало это физическое лицо.

Более того, при рассмотрении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.28 Кодекса РФ об административных правонарушениях, возможность привлечения юридического лица к административной ответственности не должна ставиться в зависимость от наличия обвинительного приговора в отношении физического лица, несмотря на то, что противоправные действия фактически совершаются физическим лицом от имени или в интересах юридического лица.

Например: общество, предложившее денежные средства сотруднику правоохранительных органов, было привлечено к административной ответственности по части 2 статьи 19.28 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Суд установил, что генеральный директор общества, являясь его единственным участником и единоличным исполнительным органом, передал денежные средства за возвращение предметов и документов, изъятых в рамках уголовного дела при обыске в офисе общества. Предметы и документы относились к деятельности юридического лица и могли послужить основанием для проведения проверки в отношении него. Поэтому суд пришел к выводу о том, что генеральный директор передал денежные средства в том числе в интересах юридического лица. В отношении генерального директора организации было возбуждено уголовное дело по соответствующей статье Уголовного кодекса РФ (см. Постановление Московского городского суда от 17 ноября 2014 года № 4а-2987/14).

РЕКОМЕНДАЦИИ

С учетом изложенного в целях исполнения требований антикоррупционного законодательства мы рекомендуем организациям проанализировать свою

деятельность, а также разработать систему, направленную на противодействие коррупции, закрепив и регламентировав ее применение в локальных актах.

¹ Под должностным лицом для целей применения указанной статьи Кодекса РФ об административных правонарушениях следует понимать лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти, либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ, либо лицо, замещающее государственные должности РФ либо ее субъектов, либо лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранное должностное лицо, либо должностное лицо публичной международной организации.

² См., например, Постановление Верховного Суда РФ от 5 июня 2014 года № 19-АД14-6.

³ См. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 2012 года (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 10 апреля 2013 года).

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Новый КоАП: необходимость разработки и концепция Общей части



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

Нынешнее законодательство об административных правонарушениях содержит множество несистемных, политически и экономически ангажированных внесенных в него поправок. В сочетании с самостийностью правового регулирования на региональном уровне оно напоминает скорее лоскутное одеяло ведомственных и региональных интересов, воплощенное в правовую форму, а не цельный институциональный кодифицированный акт об административной ответственности на федеральном уровне с соответствующими едиными региональными законами об административных правонарушениях в каждом субъекте РФ. Исправить такое положение призван разработанный проект Общей части Кодекса РФ об административных правонарушениях, состоящий из пяти глав: Глава 1. Законодательство об административных правонарушениях; Глава 2. Административная ответственность и ее принципы; Глава 3. Административное правонарушение; Глава 4. Административные наказания; Глава 5. Общие положения о назначении административных наказаний.

В проекте впервые в истории кодификации административной ответственности принципы административной ответственности установлены в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Цель — обеспечить единство института административной ответственности: нормам-принципам должны соответствовать нормы — правила поведения, толкование которых также должно отвечать принципам административной ответственности.

К принципам административной ответственности относятся следующие принципы: презумпции невиновности, законности, справедливости и соразмерности, гуманизма, равенства, неотвратимости административной ответственности, недопустимости повторного административного наказания за одно и то же административное правонарушение, самостоятельности принятия решений в производстве по делам об административных правонарушениях. Кроме того, к ним причисляются обеспечение защиты при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и судебный контроль решений, принимаемых в производстве по делам об административных правонарушениях, а также обязательность постановлений по делам об административных правонарушениях.

Проектом определен состав законодательства РФ об административных правонарушениях: Кодекс РФ об административных правонарушениях и единый закон об административных правонарушениях в каждом субъекте РФ, которые должны соответствовать

Конституции РФ и ратифицированным в РФ международным правовым актам с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека. Подзаконные нормативные правовые акты принимаются исключительно в случаях, прямо предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях. Они могут носить только юридико-технический характер и быть федеральными и региональными (субъектов РФ). Такие подзаконные нормативные правовые акты не должны устанавливать административную ответственность и определять порядок ее применения, муниципальные образования не наделяются полномочиями по нормативному правовому регулированию административной ответственности.

Разграничение полномочий по законодательному и иному нормативному правовому регулированию административной ответственности между РФ и ее субъектами должно проводиться в соответствии с разграничением их полномочий по нормативному правовому регулированию. Субъекты РФ устанавливают административную ответственность за нарушения предписаний и запретов, содержащихся в нормативных правовых актах субъектов РФ и муниципальных образований, определяют подведомственность соответствующих дел и полномочия должностных лиц по их возбуждению в пределах и в порядке, которые регулируются Кодексом РФ об административных правонарушениях. В остальном нормативное правовое регулирование административной ответственности должно быть федеральным.

В главе Общей части Кодекса РФ об административных правонарушениях, посвященной административным правонарушениям и административной ответственности, проведена классификация административных правонарушений по степени их вреда охраняемым общественным отношениям. На основе такой классификации определены соразмерные им виды и предельные размеры административных наказаний.

В той же главе сформулированы понятия длящихся, продолжаемых, однородных, неоднократных, повторных и малозначительных административных правонарушений.

Индивидуальные предприниматели выделены как самостоятельные субъекты административной ответственности. Четко установлены обстоятельства, исключающие вину лица в совершении административных правонарушений, так как существующая ситуация создает условия для безграничного административного усмотрения по данному вопросу. Система мер административных наказаний в Кодексе РФ об административных правонарушениях должна быть дополнена следующими мерами: лишение специального разрешения, предоставленного юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю; ликвидация юридического лица и прекращение деятельности в качестве индивидуального предпринимателя; административный запрет на посещение не только спортивных, но и публичных и иных массовых мероприятий, определенных общественных мест, а также на использование услуг авиаперевозчиков в качестве пассажиров.

Проект предполагает возможность (и основания) применения административных наказаний ниже низшего предела, установленного санкцией нормы об административной ответственности за совершение административного правонарушения, без ограничений пределов снижения административного наказания с учетом возможности освобождения от административного наказания за малозначительные правонарушения.

Предусмотрено освобождение от административной ответственности при совершении административных правонарушений под воздействием физического или психического принуждения, если вследствие такого принуждения физическое лицо не могло руководить своими действиями (бездействием). Лицо освобождается от административной ответственности при исполнении обязательных для него приказа или распоряжения, если они не являлись для лица заведомо незаконными. Другие варианты освобождения — при примирении с потерпевшим и в связи с нецелесообразностью (применение административного наказания ставит лицо в положение, при котором он не может надлежащим образом исполнять свою обязанность, а за ее неисполнение предусмотрено данное административное наказание).

Установлен единый годичный срок давности привлечения к административной ответственности за совершение любых административных правонарушений. Исключение составляют административные правонарушения бюджетного

законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и (или) законодательства РФ о таможенном деле, для которых срок давности должен составлять два года. Для нарушений антимонопольного законодательства РФ срок давности — четыре года, законодательства РФ о налогах и сборах — три года, для нарушений законодательства о противодействии коррупции и терроризму — шесть лет.

Течение срока давности привлечения к административной ответственности начинается на следующий день после совершения административного правонарушения, которое не является длящимся, либо после обнаружения длящегося административного правонарушения. Прекращается оно в соответствующие месяц и число последнего года срока. По истечении указанного срока административное наказание не может быть назначено лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Момент обнаружения длящегося административного правонарушения — составление протокола об административном правонарушении должностным лицом, уполномоченным составлять подобный протокол, либо принятие прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении. Если постановление по делу об административном правонарушении обжалуется, течение срока давности приостанавливается.

Предусмотрена возможность назначения только одного административного наказания за неоднократные административные правонарушения, так как — именно такой подход сложился в правоприменительной практике.

Проект Общей части Кодекса РФ об административных правонарушениях содержит норму о ретроспективном действии законодательства об административных правонарушениях и иного применимого при привлечении к административной ответственности законодательства во времени. Она подразумевает, что закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу. То есть он распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено. Подобный подход сложился в правоприменительной практике.

Данный подход логично дополнить тем, что лицо, в отношении которого исполнено постановление о назначении административного наказания, не считается подвергнутым административному наказанию со дня официального опубликования закона, отменяющего административную ответственность, обязанность, запрет или ограничение либо улучшающего условия

исполнения обязанности, соблюдения запрета или ограничения таким образом, что противоправность совершенного деяния исключается.

Закон, который устанавливает или отягчает административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшает положение лица, в том числе вводит обязанность, запрет или ограничение либо ухудшает условия исполнения обязанности, соблюдения запрета или ограничения, за неисполнение либо ненадлежащее исполнение или несоблюдение которых установлена административная ответственность, обратной силы не имеет.

В проекте Общей части Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрено, что предписания либо определения об устранении административных правонарушений выносятся только субъектами административной юрисдикции по результатам рассмотрения ими дел об административных правонарушениях, если они приходят в постановлении по делу к выводу о том, что имеет место событие или объективная сторона состава административного правонарушения.

Обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, сформулированы в проекте Общей части Кодекса РФ об административных правонарушениях в зависимости от их влияния на характер совершенного

административного правонарушения. Разработана система учета обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность, при выборе альтернативной санкции и определении размеров административных штрафов. При этом принимается во внимание подход к исчислению размеров административных штрафов, назначаемых юридическим лицам за нарушения антимонопольного законодательства (часть 4 примечания к статье 14.31 Кодекса РФ об административных правонарушениях).

Характер противоправного действия (бездействия), имущественное положение физического лица, привлекаемого к административной ответственности, и его семьи, наличие у такого лица заработной платы или иного дохода, имущественное и финансовое положение юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, учитываются при назначении административного штрафа. Он может быть назначен с рассрочкой выплаты определенными частями на срок до трех лет или с отсрочкой выплаты единовременно на срок до одного года. Это положение заложено в проекте Общей части Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В целом проект учитывает позитивные тенденции правоприменительной и судебной практики и направлен на совершенствование норм института административной ответственности.

Управляющая компания и ее должностное лицо: проблемы административной ответственности



Юлия Осипова,
юрист группы
административно-правовой защиты бизнеса
компании «Пепеляев Групп»
E-mail: y.osipova@pgplaw.ru

Кодекс РФ об административных правонарушениях допускает привлечение к административной ответственности управляющей организации — единоличного исполнительного органа юридического лица. КоАП РФ также устанавливает, когда к административной ответственности может быть привлечено должностное лицо управляющей организации. Рассмотрим правила и особенности привлечения к ответственности в подобных случаях.

Напомним, что при производстве по делам об административных правонарушениях должен быть установлен состав административного правонарушения. При отсутствии состава производство по делу не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению (пункт 2 части 1 статьи 24.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях).

Состав административного правонарушения отсутствует, если отсутствуют его элементы (или один из элементов): субъект административного правонарушения; субъективная сторона административного правонарушения; объект административного правонарушения; объективная сторона административного правонарушения.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ УПРАВЛЯЮЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Российское законодательство допускает передачу полномочий единоличного управляющего органа управляющей организации. К примеру, Федеральный закон от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» в подпункте 2 пункта 2.1 статьи 32 и статье 42 указывает на возможность передачи полномочий единоличного исполнительного органа общества с ограниченной ответственностью коммерческой организации — управляющему. Федеральным законом от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» в абзаце 3 пункта 1 статьи 69 также предусмотрена возможность передачи по договору полномочий единоличного исполнительного органа общества коммерческой организации — управляющей организации.

В части 9 статьи 2.10 Кодекса РФ об административных правонарушениях закреплено: если административное правонарушение совершает единоличный исполнительный орган юридического лица, имеющий статус юридического лица, административное наказание назначается ему в пределах санкции, предусмотренной для юридических лиц.

Поэтому если полномочия единоличного исполнительного органа в организации переданы другому юридическому лицу (управляющей организации), при совершении административного правонарушения данной управляющей организации будет назначено наказание в пределах санкции, определенной для юридических лиц.

Суды, учитывая указанные положения законодательства, привлекают к административной ответственности юридические лица, являющиеся единоличными исполнительными органами, в том числе управляющие организации (см., например, Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 сентября 2013 года № А56-22197/2013; Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 10 июня 2014 года № Ф05-5268/2014 по делу № А40-128710/13-17-1213).

Это не означает, что вместо юридического лица привлекается к ответственности его управляющая организация. Привлечение к административной ответственности самого юридического лица не исключает привлечение к административной ответственности исполнительного органа, также являющегося юридическим лицом (см., например, Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 9 октября 2012 года по делу № А13-11/2012).

Например, при рассмотрении дела суд учел, что управляющая компания, являясь единоличным исполнительным органом организации, выполняет функции генерального директора. Суд пришел к выводу о том, что если управляющая компания допускает к трудовой деятельности в РФ иностранного гражданина с нарушением законодательства, то это не освобождает от административной ответственности и юридическое лицо (работодателя), в котором данная управляющая

компания является единоличным исполнительным органом (Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 26 сентября 2012 года по делу № А13-14/2012).

Управляющая организация не привлекается к административной ответственности автоматически — только на основании того, что она обладает полномочиями единоличного исполнительного органа в организации. Имеет значение как сам факт передачи, так и объем полномочий, переданных обществом управляющей организации. В каждом конкретном случае необходимо анализировать устав организации, договор о передаче полномочий единоличного исполнительного органа (см., например, постановления Московского городского суда от 24 октября 2013 года № 4а-1997/13 и 4а-1996/13).

Так, рассматривая дело, суд указал, что сам по себе факт осуществления заявителем функций единоличного исполнительного органа юридического лица не доказывает вину организации, являющейся самостоятельным юридическим лицом в соответствии с уставом. Суд проанализировал договор о передаче полномочий единоличного исполнительного органа. Было установлено, что договор не предполагает обязанности общества (управляющей организации) обеспечивать соблюдение требований, нарушение которых ему вменяется. А применение к управляющей организации положений об ответственности должностных лиц, которые содержатся в статье 2.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях, недопустимо, поскольку Кодекс не предусматривает применение аналогии права (Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 мая 2014 года № 18АП-4235/2014 по делу № А07-9581/2013).

ПРИВЛЕЧЕНИЕ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА УПРАВЛЯЮЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций, несут административную ответственность как должностные лица только за правонарушения, прямо указанные в примечании к статье 2.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Если какая-либо статья или часть статьи не включены в перечень статей, согласно которым руководитель организации, осуществляющей полномочия единоличного исполнительного органа другой организации, несет административную ответственность как должностное лицо, он не может быть привлечен к административной ответственности как должностное лицо.

Так, в деле об административном правонарушении суд установил следующие обстоятельства. Организация передала полномочия единоличного исполнительного органа управляющей организации в соответствии с законодательством и уставом. Руководитель управляющей организации

В любом случае лицо, в том числе управляющая организация, подлежит административной ответственности за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (статья 1.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях).

В силу части 2 статьи 2.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если установлено, что у него была возможность соблюсти правила и нормы, за нарушение которых Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъектов РФ предусмотрена административная ответственность, но данное лицо не приняло все зависящие от него меры по их соблюдению.

На основании пункта 16 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 года № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» виновность лица в совершении административного правонарушения определяется на основе данных, зафиксированных в протоколе об административном правонарушении, объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (включая подтверждение того, что у него отсутствовала возможность соблюсти соответствующие правила и нормы, что были приняты все зависящие от лица меры по их соблюдению), а также на основании иных доказательств.

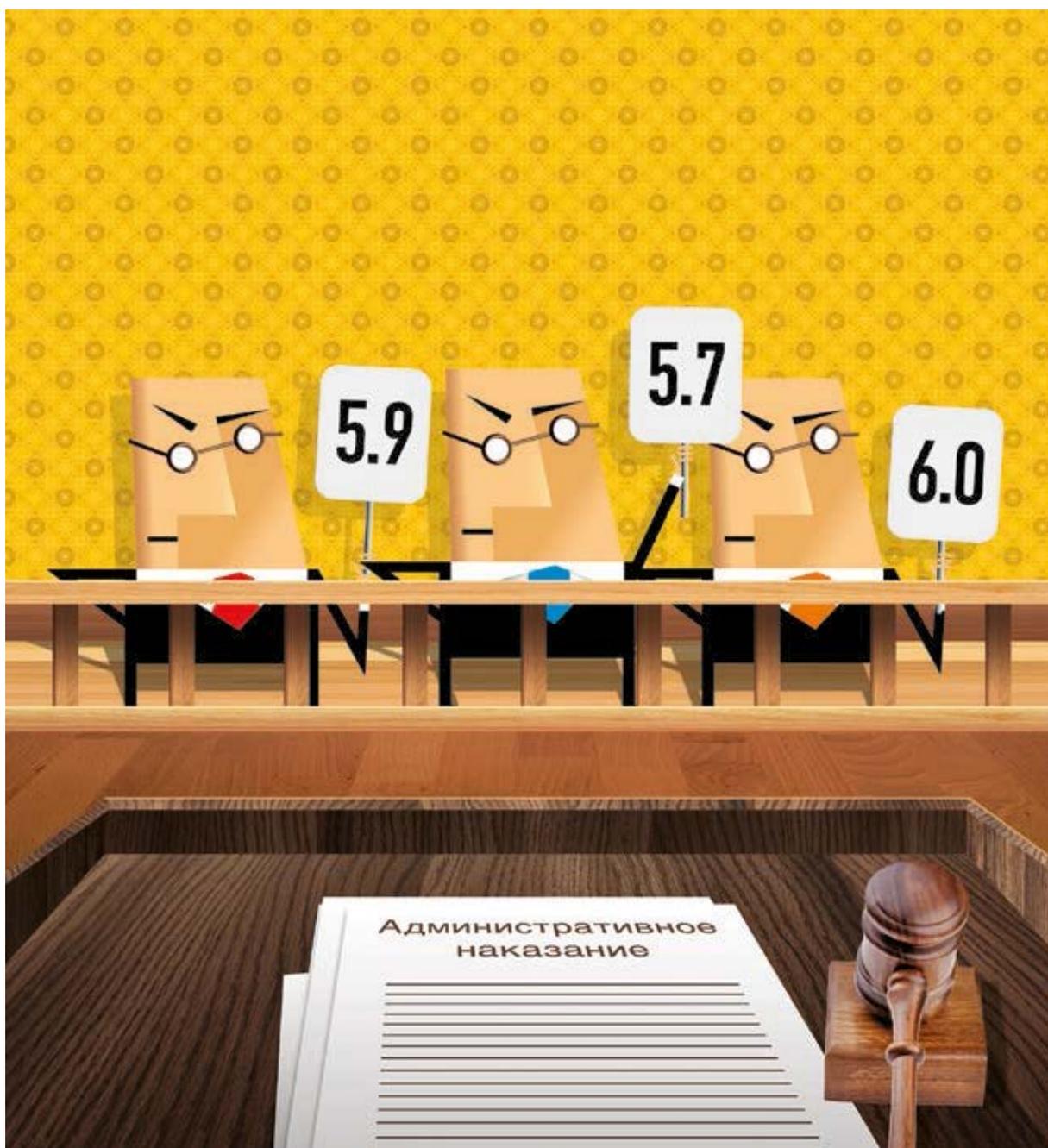
был привлечен к административной ответственности за совершение административного правонарушения, указанного в части 1 статьи 16.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях (недекларирование либо недостоверное декларирование товаров). Верховный Суд РФ счел привлечение к ответственности неправомерным.

Исходя из примечания к статье 2.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях, Верховный Суд РФ в Постановлении от 4 сентября 2014 года № 58-АД14-6 отметил, что «из буквального толкования изложенной нормы следует, что руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций, несут административную ответственность как должностные лица только в случае совершения административных правонарушений, предусмотренных статьями 13.25, 14.24, 15.17–15.22, 15.23.1, 15.24.1, 15.29–15.31, частью 9 статьи 19.5, статьей 19.7.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях».

Статья 16.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях, по которой должностное лицо управляющей организации было привлечено к административной ответственности, не входит в число названных выше статей. В связи с этим Верховный Суд РФ сделал вывод, что должностное лицо привлечено к административной ответственности необоснованно. В данной ситуации оно не является должностным лицом по смыслу примечания к статье 2.4 Кодекса РФ об административных

правонарушениях. Это исключает наличие состава административного правонарушения, предусмотренного соответствующей статьей Кодекса.

Обращаем внимание: во всех случаях, когда должностные лица привлекаются к административной ответственности, нужно учитывать фактические обстоятельства деятельности, а также их документальное подтверждение.



АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Кодекс административного судопроизводства. Достоинства и недостатки



Каковы перспективы применения Кодекса административного судопроизводства? Нужен ли он? В чем его отличия от АПК и ГПК? Об этом рассказала Елена Владимировна ОВЧАРОВА, к. ю. н., руководитель группы административно-правовой защиты бизнеса юридической компании «Пепеляев Групп».¹

Ред.: Елена Владимировна, нужен ли отдельный кодекс, регулирующий судопроизводство по административным делам, если учесть, что административных судов в ближайшее время не предвидится?

Е.В.: В соответствии с частью 2 статьи 118 Конституции РФ административное судопроизводство является самостоятельным видом судопроизводства, независимо от организационного механизма его реализации. Административным судопроизводством в нашей стране фактически занимаются суды общей юрисдикции и арбитражные суды при рассмотрении жалоб граждан на решения, действия и бездействие субъектов публичной администрации.

Поэтому при существующей организации судебной системы в нашей стране для реализации концепции административного судопроизводства пока нет необходимости в отдельных административных судах, достаточно выделения в существующих судах специальных административных присутствий либо составов.

Такая необходимость – выделять и отдельно регламентировать кодифицированным законодательным актом административное судопроизводство как самостоятельный вид судопроизводства – обусловлена борьбой

с произволом чиновников различных уровней. Эта задача может быть реализована 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, которые рассматриваются и пересматриваются судами в рамках производства по делам об административных правонарушениях.

К сожалению, Кодекс административного судопроизводства² не будет распространяться на арбитражные суды, что следует признать скорее его недостатком, чем достоинством. Такой подход ущемляет субъектов предпринимательской деятельности в защите их прав от произвола и беззакония со стороны субъектов публичной администрации.

¹ Интервью было опубликовано в газете «Эж-Юрист» (№ 9, март 2015 года).

² «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ.

Ред.: В чем принципиальные отличия этого Кодекса от ГПК и АПК?

Е.В.: Нормы ГПК и АПК регламентируют процесс, основанный на реальной состязательности сторон, в котором роль суда определяется как роль пассивного арбитра, ведущего процесс, но не вмешивающегося в него в интересах защиты прав какой-либо из сторон. Нормы Кодекса административного судопроизводства предназначены для реализации концепции активной (инквизиционной) роли суда в производстве по жалобам на незаконные акты (решения, действия и бездействие) субъектов публичной администрации в целях защиты прав и законных интересов заявителя как стороны, не наделенной публичновластной компетенцией в правоотношении, по поводу которого возник спор.

Исходя из разработанной юридической наукой концепции административного производства, суд, став

на сторону гражданина, помимо разъяснения ему его прав и обязанностей, должен помогать гражданину сформулировать требования к субъекту публичной администрации, сформировать и получить необходимые доказательства путем их истребования. Кодекс административного судопроизводства должен обеспечить принципиально иное содержание состязательности в судебных спорах с субъектами публичной власти, обеспечить 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 административного судопроизводства.

Ред.: Как Вы оцениваете предусмотренные в Кодексе категории дел, которые будут рассматриваться по этому Кодексу?

Е.В.: Законодатель максимально учел возможные категории дел, подлежащие разрешению в судах общей юрисдикции, в рамках которых у граждан могут возникнуть споры

с субъектами публичной администрации. По сравнению с ныне действующим ГПК РФ они существенно дополнены.

Ред.: Какие недостатки Кодекса Вы отметите?

Е.В.: Во-первых, не очевидна 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 бездействие которого обжалуются.

Во-вторых, из-под действия Кодекса административного судопроизводства выведено административное судопроизводство в арбитражных судах, что оставляет субъектов предпринимательской деятельности без надлежащих процессуальных гарантий защиты их прав и законных интересов.

Ред.: А каковы положительные изменения?

Е.В.: Прежде всего принцип состязательности сформулирован в Кодексе административного судопроизводства с учетом активной роли суда в процессе, который осуществляет руководство судебным процессом, разъясняет каждой из сторон ее права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершения сторонами процессуальных действий, оказывает им содействие в реализации их прав, создает условия и принимает предусмотренные настоящим 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.

Кроме того, система защиты и восстановления нарушенных прав позволяет избежать необходимости повторного обращения за судебной защитой с отдельным требованием. Иначе говоря, если права нарушаются обжалуемым в суде актом управления, в судебном акте по делу о признании недействительным акта управления, незаконными действий или бездействия должен быть решен вопрос о полном восстановлении нарушенных прав.

Положения КАС, 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.

Ред.: Граждане без юробразования не смогут представлять свои интересы в судах по некоторым категориям дел. Каково Ваше отношение к такого рода ограничению представительства?

Е.В.: Данное положение является ограничением конституционного права на защиту любыми способами, не запрещенными законом (статья 45 Конституции РФ), исходя из дозволительного типа регулирования правового статуса гражданина по принципу «разрешено все, что не запрещено законом».

Этот вопрос был предметом рассмотрения в КС РФ, когда ограничение права на защиту в арбитражном суде было связано с необходимостью привлекать к участию в деле только адвоката либо штатного сотрудника организации. Соответствующее положение АПК РФ было признано неконституционным Постановлением КС РФ от 16 июня 2004 года № 15-П по делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 АПК РФ в связи с запросами Государственного собрания – Курултая Республики

Башкортостан, губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан и впоследствии отменено.

Аналогичное предлагаемому в Кодексе административного судопроизводства положение было предусмотрено в первоначальной редакции проекта Кодекса РФ об административных правонарушениях 2002 года, на который Президентом РФ было наложено вето. В качестве одного из оснований вето Президента РФ было указано несоответствие Конституции РФ положения проекта КоАП РФ о том, что в качестве защитника по делу об административном правонарушении могло привлекаться только лицо, имеющее высшее юридическое образование.

Ред.: Прокомментируйте, пожалуйста, установление подсудности, предлагаемое в Кодексе (районные и обл. суды), а также сроки рассмотрения и обжалования в апелляции. Насколько они адекватны и достаточны?

Е.В.: Вполне адекватны и достаточны с учетом того, что сроки не являются пресекательными, а дела непод-

судны мировым судьям, так как они относятся к достаточно сложной категории дел.

Административно-правовые последствия обращений граждан в органы государственного контроля: управление рисками



Ирина Кравченко,
юрист группы
административно-правовой защиты бизнеса
компании «Пепеляев Групп»
E-mail: i.kravchenko@pgplaw.ru

К сожалению, ни одна компания не застрахована сегодня от «анонимных» обращений конкурентов или недобросовестных граждан, результатом которых может стать визит контролирующих органов с внеплановой проверкой. Что необходимо учитывать, чтобы избежать негативных административно-правовых последствий подобных «анонимок»?

Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон № 294-ФЗ) регулирует порядок организации и проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей государственными и муниципальными органами власти, а также устанавливает основания для их проведения.

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ одним из оснований для проведения внеплановой проверки является поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан о следующих фактах:

- возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены).

Таким образом, любой гражданин, обладающий информацией или предполагающий, что в действиях (бездействиях) юридического лица содержится или может содержаться угроза причинения вреда, а так же считающий, что его права

как потребителя нарушены, вправе обратиться в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля. Его заявление (обращение) — основание для внеплановой проверки в отношении юридического лица.

Законодательство выдвигает определенные требования к письменным обращениям граждан, которые направляются в органы государственной власти или органы местного самоуправления.

Статья 7 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ (далее — Закон № 59-ФЗ) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает, что гражданин в письменном обращении в обязательном порядке:

- указывает свои фамилию, имя, отчество (если оно есть);
- сообщает почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения;
- излагает суть предложения, заявления или жалобы;
- ставит личную подпись и дату.

Если обращение подается в форме электронного документа, то в нем гражданин в обязательном порядке приводит:

- свои фамилию, имя, отчество (если оно есть);
- адрес электронной почты (если ответ должен быть направлен в форме электронного документа);
- почтовый адрес (если ответ должен быть направлен в письменной форме).

Необходимо обратить внимание, в силу части 3 статьи 10 Закона № 294-ФЗ основанием для проведения внеплановой проверки не могут служить обращения и заявления, которые:

- не позволяют установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля;
- не содержат сведений о фактах, указанных выше.

Более того, в соответствии с частью 2 статьи 20 Закона № 294-ФЗ проведение внеплановой выездной проверки на основании обращений или заявлений, которые не позволяют установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, или на основании обращений и заявлений, не содержащих сведений о фактах (нарушения прав потребителей, возникновения угрозы и причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера), является грубым нарушением требований Закона № 294-ФЗ.

В свою очередь, результаты проверок, проведенных с грубым нарушением требований Закона № 294-ФЗ, не могут считаться доказательствами того, что юридическое лицо, индивидуальный предприниматель нарушили обязательные требования и требования, установленные муниципальными правовыми актами. Данные результаты подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Однако как показывает практика, ни один орган государственного контроля (надзора) или орган муниципального контроля, получая обращение (жалобу) гражданина, не проверяет реальность существования лица, указанного в качестве заявителя в обращении (жалобе), и почтового адреса или адреса электронного почтового ящика, указанных в обращении (жалобе). Главным для государственного органа, чтобы обращение формально содержало имя, фамилию и адрес, а являются ли они данными лица, обратившегося с жалобой, не имеет никакого значения.

То, что госорганы не проверяют реальность существования лиц, подавших обращение (жалобу), создает почву для нарушений (злоупотреблений): компании-конкуренты или недобросовестные граждане, оставаясь в тени и не раскрывая себя (под вымышленными именами и приводя несуществующие адреса), клеветуют.

На сегодняшний день ни одно юридическое лицо и ни один индивидуальный предприниматель не застрахованы от подобной «анонимной» клеветы, которая влечет для них «внезапную встречу» с органами государственного контроля.

К сожалению, в настоящее время внеплановых проверок по таким «анонимным» обращениям становится все больше.

Следует уточнить, что при обжаловании в судебном порядке результатов внеплановой проверки по «анонимным» обращениям суды решают вопрос о законности проведения подобной проверки по-разному.

1. Например, по внеплановой проверке, начатой по жалобе гражданина К., результаты которой были обжалованы юридическим лицом, суды делают разные выводы о наличии или отсутствии оснований для такой проверки.

— *Арбитражный суд Свердловской области в Решении от 3 февраля 2015 года по делу № А60-43130/2014 указал следующее.*

Приведенные обстоятельства могут быть квалифицированы как событие административного правонарушения, предусмотренного Кодексом РФ об административных правонарушениях. Вместе с тем суд счел, что эти обстоятельства не являются доказательством вины Общества, поскольку подтверждаются данными, которые Управление получило с нарушением Закона № 294-ФЗ.

Как следует из материалов дела, основанием для проведения проверки Управление указало обращение некоего гражданина К. В силу пункта 3 статьи 10 Закона № 294-ФЗ обращения и заявления, не позволяющие установить лицо, которое обратилось в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, а также не имеющие сведений о фактах, указанных в части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки.

В соответствии с частью 4 статьи 210 Арбитражного процессуального кодекса РФ по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для привлечения к ответственности, возлагается на административный орган, принявший оспариваемое решение.

В данном случае суд считает, что Управление не представило доказательств того, что указанное обращение позволяло установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора).

В соответствии со статьей 7 Закона № 59-ФЗ гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке приводит свои фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

В обращении гражданина в форме электронного документа обязательно содержатся его фамилия, имя, отчество (последнее — при наличии), адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. В спорном обращении нет никаких идентифицирующих сведений, позволяющих это сделать, за исключением адреса электронной почты.

Однако при попытке известить автора упомянутого обращения, привлеченного к участию в деле, судом установлено, что указанный адрес электронной почты является вымышленным, никакие электронные сообщения на него, в том числе со служебной почты, не доставляются.

Более того, Управление подчеркнуло в отзыве, что приняло это обращение к рассмотрению в силу того, что оно поступило к нему в электронном виде. При этом никаких доказательств данного обстоятельства в деле не имеется.

Таким образом, у суда есть все основания полагать, что обращение носит анонимный характер.

Кроме того, автор обращения не указывает никаких реальных фактов, установленных частью 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ, которые свидетельствовали бы о нарушении его прав как потребителя.

Суд счел недоказанным тот факт, что у Управления были основания проводить спорную внеплановую проверку Общества в соответствии с требованиями Закона № 294-ФЗ.

В соответствии с частью 1 статьи 20 Закона № 294-ФЗ результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора) с грубым нарушением требований к ее организации и проведению, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами. Подобные результаты подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

К грубым нарушениям относится нарушение требований, предъявляемых к основаниям, по которым проводится внеплановая выездная проверка. Поэтому представленные Управлением доказательства, в частности, протокол об административном правонарушении, не свидетельствуют об административном нарушении со стороны Общества.

— Семнадцатый арбитражный апелляционный суд в Постановлении от 10 декабря 2014 года № 17АП-14688/2014-АК по делу № А60-37496/2014 пришел к следующему выводу.

Доводы Управления в части, касающейся правомерности проведения внеплановой выездной проверки, апелляционный суд признает обоснованными и полагает необходимым сделать новые суждения по данному вопросу.

Управление отмечает, что основания для проведения внеплановой проверки в соответствии с подпунктом «в» пункта 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ имелись в связи с поступившим обращением гражданина К.

Апелляционный суд проверил приведенный довод и считает его обоснованным по следующим причинам.

В соответствии со статьями 2, 4 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» граждане имеют право обращаться лично в государственные органы, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, на которые возложено осуществление публично значимых функций. При этом обращение граждан может быть в форме заявления или жалобы.

Как следует из имеющегося в материалах дела обращения, оно подано конкретным гражданином — К. — с указанием электронного адреса, обращение собственноручно подписано гражданином, что позволяет идентифицировать его как потребителя и направить ответ, с соблюдением статьи 7 Закона № 59-ФЗ. Гражданин в своем обращении утверждает, что его права как потребителя алкогольной продукции нарушены, поскольку ее безопасность и качество несут потенциальную угрозу жизни и здоровью граждан. Поэтому он просит руководителя Управления Роспотребнадзора принять меры к продавцам опасной продукции и защитить его потребительские права.

Апелляционным судом также установлено, что обращение гражданина К. содержало конкретные мотивы и верно расценено уполномоченным органом как основание для проведения внеплановой проверки, которая призвана предотвратить причинение вреда жизни и здоровью граждан. Следовательно, административным органом в полной мере исполнена обязанность по контролю за соблюдением законодательства в сфере защиты прав потребителей.

Апелляционный суд полагает, что у Роспотребнадзора имелось законное основание провести внеплановую проверку, а соответствующий вывод суда первой инстанции об отсутствии таких оснований является ошибочным, однако это не послужило причиной принятия судом неправильного решения по изложенным выше мотивам.

2. Суды также указывают, что у государственных органов отсутствуют обязательства проверять персональные данные, содержащиеся в обращении.

- Третий арбитражный апелляционный суд в Постановлении от 31 мая 2013 года по делу № А74-4567/2012 подчеркнул следующие обстоятельства.

Суд первой инстанции правомерно отклонил довод о том, что орган государственного пожарного надзора при организации внеплановой проверки по заявлению, поданному от имени Никифорова В.А., нарушил требования части 3 статьи 10 Закона № 294-ФЗ.

Ссылка Общества на то, что заявление Никифорова В.А. не содержит всех необходимых данных, поскольку в нем не приведены полностью имя и отчество гражданина, а указаны лишь инициалы, не имеет правового значения при рассмотрении настоящего дела и не свидетельствует о нарушении ответчиком требований Закона № 294-ФЗ.

РЕКОМЕНДАЦИИ

С учетом вышеизложенного рекомендуем при проведении внеплановых проверок:

- ознакомиться с документом (обращением, заявлением или другим документом), который явился основанием для проведения внеплановой проверки, и проверить его на соответствие требованиям Закона № 294-ФЗ и Закона № 59-ФЗ;
- если есть основания полагать, что обращение (заявление) гражданина не могло служить основанием для проведения внеплановой проверки, то при оспаривании результатов проверки в обязательном порядке указывать данный факт: результаты

Статья 10 Закона № 294-ФЗ, а также статья 7 Закона № 59-ФЗ не содержат каких-либо требований по проверке персональных данных заявителя, в том числе на предмет того, является ли адрес в заявлении тем адресом, по которому заявитель зарегистрирован. На момент поступления заявления, содержащего информацию о нарушении требований пожарной безопасности, у контролирующего и надзирающего органов отсутствовали какие-либо основания сомневаться в достоверности сведений, отраженных в заявлении. Кроме того, у них не было полномочий и обязанности проверять персональные данные заявителя. Заявление содержало все необходимые данные о заявителе, позволяющие принять его к рассмотрению и провести на его основании внеплановую проверку.

проверок, проведенных с грубыми нарушениями требований Закона № 294-ФЗ, не являются доказательствами нарушения юридическим лицом требований Закона и подлежат отмене вышестоящим административным органом либо признаются судом незаконными;

- самостоятельно проверять информацию о заявителе жалобы, которая содержится в обращении, — это поможет сформировать аргументацию для защиты юридического лица, привлекаемого к административной ответственности либо подвергаемого иным мерам государственного принуждения по результатам проведенной проверки.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Принятые документы

Президент РФ подписал «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ.

Кодекс регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, 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 судебным контролем законности и обоснованности осуществления государственных или иных публичных полномочий. Подробнее о Кодексе административного судопроизводства читайте на стр. 13.

начинает действовать с 15 сентября 2015 года, за исключением положений, для которых Законом установлены иные сроки введения в действие.

В связи с введением в действие Кодекса Федеральный закон от 8 марта 2015 года № 23-ФЗ внес изменения в ряд законодательных актов РФ. В частности, в законы «О прокуратуре Российской Федерации», «Об исполнительном производстве», «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в Налоговый кодекс РФ и Гражданский процессуальный кодекс РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 8 марта 2015 года № 22-ФЗ Кодекс административного судопроизводства

Федеральным законом от 30 марта 2015 года № 67-ФЗ изменены отдельные законодательные акты РФ в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Так, установлен годичный срок привлечения к административной ответственности по правонарушениям, связанным с государственной регистрацией юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Соответствующие изменения вносятся в статьи 2.4 и 4.5

Кодекса РФ об административных правонарушениях. Кроме того, в статье 14.25 Кодекса ужесточена ответственность за нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В Кодекс РФ об административных правонарушениях внесены изменения об усилении административной ответственности за повторные нарушения порядка оформления и представления документов и информации в сфере валютного контроля (Федеральный закон от 30 марта 2015 года № 60-ФЗ).

Часть 6.4 статьи 15.25 Кодекса изложена в новой редакции, уточняющей основания административной ответственности за повторное нарушение установленного порядка представления форм учета и отчетности по валютным операциям. Статья 15.25 дополнена новой частью 6.5, которая предполагает повышенную административную ответственность за повторное нарушение утвержденного порядка представления отчетов о движении денежных средств

по счетам (вкладам) в банках за пределами территории РФ. Статья 23.60 дополнена корреспондирующими изменениями, которые уточняют юрисдикционные полномочия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области валютного контроля.

С 11 января 2015 года Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает в определенных случаях возможность снижения административных штрафов «ниже низшего предела». Соответствующие изменения внес Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 515-ФЗ.

КОММЕНТАРИЙ «ПЕПЕЛЯЕВ ГРУПП»



Юлия Осипова,
юрист группы
административно-правовой защиты бизнеса
компании «Пепеляев Групп»
E-mail: y.osipova@pgplaw.ru

Федеральным законом № 515-ФЗ положения Кодекса РФ об административных правонарушениях приведены в соответствие с правовой позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении от 25 февраля 2014 года № 4-П. Конституционный Суд РФ заявил о возможности назначать административный штраф «ниже низшего предела», установленного санкциями соответствующих норм КоАП РФ, в исключительных случаях, учитывая характер совершенного административного правонарушения, степень вины, имущественное и финансовое положение лица, а также иные обстоятельства, имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности.

Теперь статья 4.1 «Общие правила назначения административного наказания» Кодекса РФ об административных правонарушениях дополнена положениями о том, что судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Снижение административного штрафа «ниже низшего предела» возможно в следующих случаях:

1. если минимальный размер административного штрафа составляет:

- для граждан — не менее 10 тыс. руб.;
- для должностных лиц — не менее 50 тыс. руб.;
- для юридических лиц — не менее 100 тыс. руб.;

2. при наличии исключительных обстоятельств, связанных:

- с характером совершенного административного правонарушения;
- с последствиями совершенного административного правонарушения;
- с имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического или юридического лица;
- с финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица;
- с личностью привлекаемого к административной ответственности физического лица.

При этом размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для граждан, должностных лиц, юридических лиц соответствующей статьей (частью статьи) Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Мы рекомендуем учитывать изменения в рамках рассмотрения и пересмотра дел об административных правонарушениях и в соответствующих случаях заявлять о снижении размера административного штрафа. Данная позиция применима и к делам об административных правонарушениях, совершенных до 11 января 2015 года, по которым штрафы не уплачены или не взысканы.

Дата вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2014 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях» перенесена с 1 сентября 2016 года на 1 сентября 2015 года. Это предусмотрено Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 526-ФЗ.

КОММЕНТАРИЙ «ПЕПЕЛЯЕВ ГРУПП»



Наталья Травкина,
ведущий юрист группы административно-правовой
защиты бизнеса компании «Пепеляев Групп»,
адвокат, кандидат юридических наук
E-mail: n.travkina@pgplaw.ru

Напомним, 21 июля 2014 года был подписан Федеральный закон № 242-ФЗ о внесении изменений в федеральные законы от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» и от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Согласно поправкам хранение персональных данных (ПДн) граждан РФ в электронном виде будет разрешено только на территории России.

Отметим, что порядок организации и проведения проверок при осуществлении контроля и надзора за обработкой ПДн или соблюдением требований в связи с распространением информации в сети Интернет не будет определяться Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) муниципального контроля».

При проведении таких проверок не будут учитываться предусмотренные данным Законом гарантии защиты прав проверяемых. Предполагается, что Роскомнадзор сможет быстрее реагировать на информацию о допущенных операторами ПДн нарушениях без физического взаимодействия с нарушителем.

Увеличится риск выявления нарушений законодательства о ПДн и привлечения компаний к административной ответственности.

Изменения касаются как российских, так и иностранных компаний, представленных на территории РФ через филиалы, представительства или дочерние юридические лица, которые обрабатывают ПДн в базах данных, размещенных за пределами РФ, и/или которые владеют интернет-сайтами, обладающими формами для сбора ПДн граждан РФ. Отметим, что домены «.ru» и «.rf» не исключаются из зоны риска.

Рекомендуем компаниям подготовиться к работе в новых условиях обработки ПДн, а также к контрольным мероприятиям Роскомнадзора за соблюдением законодательства о ПДн, в частности:

- организовать деятельность организации и ее работников по обработке ПДн в соответствии с новыми требованиями законодательства;
- разработать и ввести необходимые локальные акты;
- принять необходимые технические меры по защите ПДн;
- получить соответствующие лицензии и иную разрешительную документацию.

Это позволит, в том числе, заблаговременно подготовиться к возможному контрольным мероприятиям Роскомнадзора с целью управления рисками (их исключения, минимизации) привлечения к ответственности и применения иных мер принуждения по результатам такого контроля.

Подписан Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 511-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», направленный на создание единого реестра проверок.

Единый реестр проверок призван обеспечить учет проверок, проводимых при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также их результатов. Указан состав информации, которую контролирующие органы вносят в реестр,

установлены требования к правилам его формирования и ведения. Определен перечень включаемых в реестр сведений, которые подлежат размещению на специализированном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в форме открытых данных.

Усилена административная ответственность должностных лиц государственных и муниципальных органов за невыполнение требований законодательства РФ о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле. Такие поправки в Кодекс РФ об административных правонарушениях внесены Федеральным законом от 22 декабря 2014 года № 434-ФЗ.

В статье 4.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях увеличены сроки давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле. В статье 17.7 штрафные санкции для должностных лиц дополнены административным наказанием в виде дисквалификации. Статья 19.6.1 «Несоблюдение должностными лицами

органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле» изложена в новой редакции.

Проекты

На рассмотрении Государственной Думы находится правительственный законопроект № 674850-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Проект уточняет полномочия контрольно-надзорных органов при проведении проверок, а также делает более прозрачным механизм проверок. В частности, вводится запрет на повторное истребование от подконтрольного лица информации, содержащейся в государственных (муниципальных) информационных системах, реестрах и регистрах.

Также в думском портфеле находится предложенный депутатами законопроект № 722340-6 с поправками в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Проект предполагает, что периодичность проведения плановых проверок увеличится с трех до шести лет.

Группа депутатов внесла в Госдуму РФ законопроект № 665811-6 «О внесении изменений в статьи 19 и 20 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и статью 15.13 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

КОММЕНТАРИЙ «ПЕПЕЛЯЕВ ГРУПП»



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



Наталья Травкина,
ведущий юрист группы административно-правовой
защиты бизнеса компании «Пепеляев Групп»,
адвокат, кандидат юридических наук
E-mail: n.travkina@pgplaw.ru

Госдумой принят к рассмотрению законопроект, согласно которому если лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции аннулированы или досрочно прекращены после их приостановления, получить новые можно будет только спустя один год. Также предусмотрены другие не менее существенные изменения, связанные с ненадлежащим декларированием производства и оборота алкоголя и переоформлением лицензии в связи с реорганизацией.

1. Основания для отказа в выдаче лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции дополняются новыми:
 - аннулирование лицензии у заявителя менее чем за один год до получения заявления о выдаче лицензии;
 - досрочное прекращение действия лицензии менее чем за один год до получения заявления о выдаче лицензии на основании заявления лицензиата, поданного после принятия лицензирующим органом решения о приостановлении действия лицензии и (или) решения об обращении в суд с заявлением об аннулировании лицензии в отношении заявителя.

Инициаторы законопроекта обосновывают необходимость введения новых оснований тем, что хозяйствующие субъекты, грубо нарушившие лицензионные требования и лишённые в связи с этим лицензии, получают новую лицензию и продолжают свою противоправную деятельность еще на протяжении, как минимум, двух лет, при этом лицензирующий орган не имеет права проверить соблюдение ими требований законодательства.

2. В случае принятия лицензирующим органом на дату получения заявления о продлении срока действия лицензии или заявления о переоформлении лицензии решения о приостановлении действия лицензии и (или) о направлении в суд заявления об аннулировании лицензии, лицензирующим органом заявление не рассматривается и возвращается лицензиату в день его получения.

Данное изменение должно исключить необоснованное взимание с заявителей, подавших заявления о продлении срока действия или переоформления приостановленных лицензий или лицензий, находящихся в процессе аннулирования, государственной пошлины за оказание государственной услуги, в предоставлении которой заведомо будет отказано.

3. Лицензирующему органу предлагается предоставить право принимать решение о прекращении лицензии не только ликвидированного, но и реорганизованного лица по истечении 30 дней со дня внесения в ЕГРЮЛ записи о его ликвидации или о прекращении деятельности в связи с реорганизацией. В последнем случае такое возможно только, если лицензиат не использовал свое право на переоформление лицензии на новое юридическое лицо в течение установленного законом 30-ти дневного срока.

В настоящее время, как указывают инициаторы поправок, прекращение лицензии хозяйствующего субъекта, исключенного из реестра юридических лиц, возможно только путем ее аннулирования в судебном порядке, несмотря на то, что такое прекращение носит чисто формальный характер.

4. Предлагается аннулировать лицензии по решению Росалкогольрегулирования (без обращения в суд) за повторное в течение одного года сообщение недостоверных сведений в декларациях об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, использовании производственных мощностей или повторное в течение одного года несвоевременное представление указанных деклараций. Данные нарушения предлагается считать основанием для аннулирования лицензии только, если они совершены в течение одного года, предшествующего дате их выявления.

5. Существенно увеличивается административный штраф за искажение информации и (или) нарушение порядка и сроков при декларировании производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, использования производственных мощностей - для должностных лиц от 40 000 до 50 000 руб., для юридических лиц – от 400 000 до 500 000 руб. В настоящее время статья 15.13 КоАП РФ предусматривает административный штраф за указанное нарушение для должностных лиц в размере от 5 000 до 10 000 руб., для юридических лиц - от 50 000 до 100 000 руб.

Снижение числа таких нарушений как несвоевременное представление деклараций об объемах алкогольной продукции хозяйствующими субъектами – один из предполагаемых результатов принятия поправок. Как считают инициаторы законопроекта, это позволит более полно реализовать механизм выявления на рынке нелегальной алкогольной продукции.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, он направлен на повышение ответственности лицензиатов за соблюдение установленных законодательством требований к производству и обороту алкогольной и спиртосодержащей продукции, поэтому компаниям имеет смысл в ближайшее время организовать аудит, направленный на выявление нарушений требований, которые являются основаниями для приостановления и аннулирования лицензии.

В случае выявления по результатам проведенного аудита лицензионных рисков стоит оперативно воспользоваться существующим пока механизмом досрочного прекращения лицензии с одновременным получением новой лицензии.

Депутаты Госдумы разработали и представили на суд коллег законопроект № 630498-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности». Изменения призваны уточнить существующий порядок лицензирования, устранить разночтения и убрать лишние административные барьеры при переоформлении лицензий.

Нововведения вызваны тем, что при переоформлении лицензии из-за организационно-правовых изменений, не затрагивающих перечня работ, которые составляют лицензируемый вид деятельности (другое наименование, новый адрес лицензиата, добавление новых мест осуществления лицензируемого вида деятельности и другое), лицензиат вынужден обеспечить также внесение изменений в перечень выполняемых работ, наименование которых изменено в обновленных нормативных правовых актах. Это касается и случаев, не связанных с осуществляемой им деятельностью.

Формальное изменение перечня работ влечет необходимость проверки уполномоченными органами, соблюдает ли лицензиат лицензионные требования и условия

по всем адресам мест осуществления деятельности, в том числе и по адресам, ранее указанным в лицензии, то есть аналогично получению новой лицензии.

Кроме того, к лицензиату предъявляются требования, как к соискателю: он обязан предоставить расширенный пакет документов, который содержит, в том числе, реквизиты документов, подтверждающих ввод в эксплуатацию опасных производственных объектов. Для лицензиата это означает непредвиденные затраты на проведение экспертизы промышленной безопасности документов на эксплуатируемые объекты, заполненных по устаревшей форме.

Не исключено, что сроки давности привлечения к административной ответственности будут увеличены. Такие поправки в Кодекс РФ об административных правонарушениях (законопроект № 703836-6) группа депутатов внесла в Госдуму.

В соответствии с частью первой статьи 4.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, — по истечении трех месяцев). По истечении указанного срока дело об административном правонарушении прекращается.

Авторы законопроекта считают, что сроки давности привлечения к административной ответственности,

предусмотренные действующим Кодексом РФ об административных правонарушениях, не позволяют в полной мере защитить охраняемые законом права и свободы человека и гражданина, интересы общества и государства, а также не способствуют предупреждению административных правонарушений. Поэтому предлагается увеличить до шести месяцев общий срок давности привлечения к административной ответственности.

Правительство РФ намерено усилить ответственность за нарушение законодательства о персональных данных. Изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях находятся на рассмотрении нижней палаты (законопроект № 683952-6).

Административная ответственность за совершение правонарушения в области персональных данных регулируется статьей 13.11 «Нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных)» Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Составы административных правонарушений в области персональных данных будут дифференцированы с учетом ущерба, причиненного нарушением. Для этого понадобится изменить действующую редакцию статьи 13.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях, определить дополнительные составы административных

правонарушений в области персональных данных, а также усилить ответственность за их нарушение, увеличив размеры административных штрафов. Обобщающих составов правонарушений в области персональных данных законопроект не содержит.

Проект наделяет Роскомнадзор полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях по статье 13.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

ДЛЯ ИНФОРМАЦИИ

В пояснительной записке к законопроекту отмечено, что Роскомнадзор, который является уполномоченным органом по защите прав субъектов персональных данных, фиксирует рост жалоб и обращений субъектов персональных данных (граждан) на незаконные действия операторов, осуществляющих обработку персональных данных с нарушением законодательства РФ. Соответственно, увеличивается количество выявленных нарушений.

При этом действующая редакция статьи 13.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях не позволяет обеспечить полноценную защиту прав и интересов субъектов персональных данных и в полной мере соблюсти принцип неотвратимости наказания за совершенное правонарушение в области персональных данных. Кроме того, действующая статья 13.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях не учитывает тяжесть негативных последствий совершенных нарушений.

На рассмотрение Госдумы внесен законопроект № 730215-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», который обеспечивает независимость должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении.

В частности, вводится административная ответственность за вмешательство в деятельность указанного должностного лица. Государственные инспекторы вынуждены работать в сложных условиях: на них оказывают давление

должностные лица, вышестоящее руководство, бизнес, говорится в пояснительной записке к законопроекту. Поправки направлены на поддержку борьбы с коррупцией и защиту должностных лиц административных органов.

В ФОКУСЕ ПРЕССЫ

Козырный контроль

Минэкономки вынесло на общественное обсуждение проект закона «О федеральном, региональном и муниципальном контроле в РФ». Проект содержит исчерпывающий список видов и способов реализации контрольных и надзорных функций и серьезно меняет действующее законодательство — только список отменяемых действующих норм законов содержит 35 пунктов и изложен на нескольких страницах. Документ устанавливает принципы открытости контроля, а также определяет границы контрольных полномочий органов всех уровней власти (предполагается, что регионы и муниципалитеты должны в развитие принять собственные нормативные акты). Перечислены также все сферы, подлежащие контролю: от надзора за исполнением «плановых мероприятий»

до противодействия коррупции и проверок в случае причинения разного вида вреда — ценностям, здоровью работников, экологии. Проект содержит юридические определения всех существующих ныне форм контроля — от личного досмотра до ревизии и изъятия документов.

Как говорится в пояснительной записке к проекту, проведение контрольных мероприятий «по-прежнему приводит к временным и производственным потерям, что является административным барьером для эффективной предпринимательской деятельности и развития благоприятного инвестиционного климата в РФ».

(«Коммерсантъ», 16.04.2015)

Новый административный кодекс будет чуть мягче, чем планировалось

В новом Кодексе об административных правонарушениях (КоАП) наказание в виде ликвидации юридических лиц останется. Однако от нового административного наказания — исправительных работ (удержаний из зарплаты в течение определенного срока) решено отказаться. Это стало понятно после обсуждения концепции нового КоАП (не прошедшего еще первое чтение), организованного думским комитетом по конституционному законодательству. При этом новый Кодекс уже получил положительный отзыв Верховного Суда.

Тем не менее в Кодексе, скорее всего, обойдутся без исправительных работ в качестве наказания: они мало применяются и замедляют исполнение штрафов. Разработчики согласны с этим мнением и считают нужным убрать еще и обязательные работы (назначаемые вместо свободного от работы и учебы времени). «Они появились в КоАПе после событий на Болотной площади, но принудительный труд запрещен Международной организацией труда, и такая мера недопустима за наличие или выражение политических взглядов или идеологических убеждений», — уверена замдиректора Института проблем административного права ВШЭ и адвокат Елена Овчарова.

(«Ведомости», 15.04.2015)

ДЛЯ ИНФОРМАЦИИ

За время действия КоАП в него было внесено более 3000 изменений, предусмотренных более 410 федеральными законами, говорится в сообщении на сайте Госдумы. По мнению председателя Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству В. Плигина, такое количество изменений «сделало КоАП трудным для понимания правоприменителями и гражданами», а в ряде статей «было утрачено единство правового регулирования». Именно поэтому назрела необходимость в разработке и принятии нового КоАП. При этом он неоднократно подчеркивал: «Кодекс сыграл свою профилактическую роль».

Правительство разработало реформу госконтроля бизнеса

По информации «Известий», Министерство экономического развития подготовило законопроект, который предусматривает введение риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля за бизнесом. Согласно проекту, частота проверок предприятий будет зависеть от присвоенной ему степени риска причинения вреда — на эту своеобразную карму будут влиять, в частности, число ранее допущенных компанией нарушений и другие критерии. Категорию риска для каждого предприятия будут определять соответствующие надзорные органы (Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Роструд и пр.). По новой методике Роспотребнадзор намерен начать проверять во всех российских регионах уже в этом году, сообщили в ведомстве.

Для разных сфер бизнеса будет устанавливаться от трех до шести категорий риска. При определении степени риска для конкретного предприятия будет учитываться как вид его экономической деятельности, так и стати-

стика допущенных ранее им нарушений (их количество и тяжесть) — причем всех нарушений, так как предполагается обмен между инспекторами информации о результатах проверок. К примеру, частота проверок предприятий общепита будет зависеть не только от статистики нарушений ими санитарного законодательства, но также трудового, налогового и пр.

Предприятия с низким уровнем риска вовсе будут освобождены от плановых проверок, и, напротив, в организациях с чрезвычайно высоким риском предполагается введение режима постоянного контроля — присутствие контролирующих органов на предприятии. В то же время, оговаривается в документе, если в ходе плановой проверки предприятия с более высокой степенью риска не будет выявлено грубых нарушений, то ему присвоят более низкую категорию риска.

(«Известия», 26.02.2015)

Минэкономразвития составило правила ведения реестра проверок бизнеса

Минэкономразвития разработало правила ведения Единого реестра проверок – он призван сделать публичным любое инспектирование бизнеса. Предприниматели жалуются на непрозрачность нового механизма.

Наибольшее беспокойство бизнесу доставляют проверки органов МЧС, ответственных за пожарный надзор (16% опрошенных РСПП), и налоговой службы (12%), далее идут Ростехнадзор, ФАС, Росприроднадзор и Роспотребнадзор, говорит управляющий

директор по корпоративным отношениям РСПП Александр Варварин. «За последние два года плановые проверки проходили почти в 93% опрошенных компаний, внеплановые – в 48,3%, в 2014 году число проверок возросло, говорить о снижении контрольно-надзорного давления на бизнес, к сожалению, не приходится», – говорит он.

(РБК daily, 25.02.2015)

ДЛЯ ИНФОРМАЦИИ

В декабре прошлого года Владимир Путин призвал сократить число проверок предпринимателей. «Надо максимально снять ограничения для бизнеса, избавить их от навязчивого надзора и контроля, я сказал: именно навязчивого надзора и контроля. Каждая проверка должна стать публичной», – заявил Президент в послании Федеральному Собранию.

В конце декабря депутаты внесли поправки в Закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля» (294 ФЗ), они предусматривают создание Единого реестра проверок.

Госдума увеличит штраф за нарушение Закона о персональных данных

Для юридических лиц штраф за нарушение правил обработки персональных данных вырос с 10 000 до 50 000 руб. Также появился новый пункт: компания может заплатить штраф в 300 000 руб., если она без необходимости работает со специальными персональными данными (например,

расовая или национальная принадлежность, состояние здоровья). Поправки должны облегчить защиту персональных данных, так как нынешняя редакция КоАП защищает права граждан неэффективно, следует из пояснительной записки к законопроекту.

(«Ведомости», 25.02.2015)

ДЛЯ ИНФОРМАЦИИ

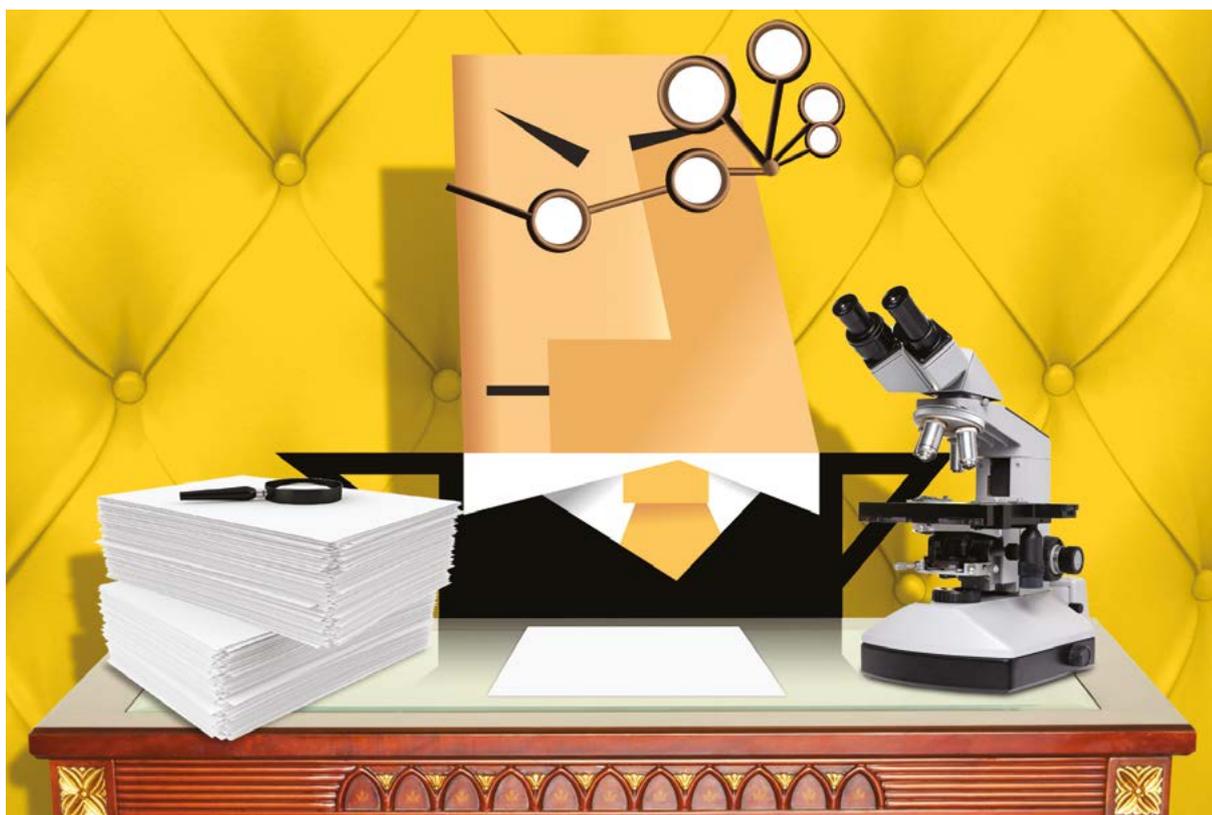
Роскомнадзор отмечает рост числа жалоб граждан на операторов персональных данных, говорится в пояснительной записке. Из документа следует, что в 2012 году за защитой обращались 5677 раз - на 31% чаще, чем в 2011 году. А в 2013 году число обращений почти удвоилось и достигло 10 016, причем многие из нарушений - систематические. Законопроект призван дисциплинировать операторов персональных данных, поясняет представитель Роскомнадзора Вадим Амперский.

У бизнеса отбирают специфику

Административная коллегия Верховного Суда в нескольких решениях неожиданно признала, что десятки споров между государством и компаниями были рассмотрены с нарушением подведомственности: их рассмотрели арбитражные суды, а должны были суды общей юрисдикции. В юридическом сообществе опасаются, что

решения приведут к изменению практики и подобные дела будут передаваться в суды общей юрисдикции, которые предприниматели считают более медленными и хуже знакомыми с бизнес-спецификой.

(РБК daily, 27.10.2014)



ДЕЛОВЫЕ ВСТРЕЧИ

КАКИМ ДОЛЖЕН БЫТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОНТРОЛЬ?

Почему в России административный контроль наносит ущерб бизнесу? Кого из предпринимателей и как часто нужно проверять? Как измерять эффективность работы самих надзорных органов? Об этом шла речь на круглом столе, состоявшемся 10 апреля 2015 года в рамках XVI Апрельской международной научной конференции Национального исследовательского университета Высшей школы экономики. В дискуссии участвовали представители Госдумы, правительства, бизнес-сообщества и ученые.

Отмечалось, что Кодекс РФ об административных правонарушениях требует гармонизации с уголовным, процессуальным законодательством, судопроизводством, законодательством о местном самоуправлении. По мнению руководителя группы административно-правовой защиты бизнеса компании «Пепеляев Групп», замдиректора Института проблем административно-правового регулирования

Высшей школы экономики Елены Овчаровой, особенности правоприменительной практики в регионах способны привести к тому, что «мы получим рязанскую или калужскую законность и необеспечение прав подконтрольных лиц». Кроме того, чиновники слишком часто привлекают к своим делам прокуратора, которой необходимо запретить дублировать функции госконтроля в субъектах Федерации.

При обсуждении Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» Е. Овчарова указала на то, что многие органы госконтроля сегодня уходят из-под его действия, чтобы в рамках подзаконных актов заниматься проверками так, как им удобнее.

КОМПЛАЕНС-СТАНДАРТ

IV ежегодная конференция ICA «Эпоха GRC: корпоративное управление, риски, комплаенс. Внедрение единого международного комплаенс-стандарта» (организатор — Media Business Solutions) состоялась 26 февраля 2015 года. Она была посвящена следующим вопросам: надо ли менять корпоративную стратегию и концепции бизнеса, чтобы адекватно отвечать на новые вызовы времени? В чем роль комплаенса? Что такое единый международный комплаенс-стандарт и соответствует ли ему комплаенс-программа организации?

Участники проанализировали новости в сфере комплаенс-регулирования и комплаенс-менеджмента, подходы, применяемые при привлечении к ответственности организаций и руководства, а также поделились опытом относительно санкционного комплаенса.

На конференции выступила руководитель группы административно-правовой защиты бизнеса компании «Пепеляев Групп» Елена Овчарова. Она сделала доклад, который касался концепции внесенного в Госдуму проекта Общей

части Кодекса РФ об административных правонарушениях. Елена Овчарова подчеркнула, что впервые в истории кодификации административной ответственности проект устанавливает принципы ответственности в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Елена подробно рассказала о составе законодательства РФ об административных правонарушениях, классификации административных правонарушений по степени их вреда охраняемым общественным отношениям, системе мер административных наказаний, ретроспективном действии законодательства об административных правонарушениях. Важным моментом является назначение только одного административного наказания за неоднократные административные правонарушения — именно такой подход сложился в правоприменительной практике.

В целом проект учитывает позитивные тенденции правоприменительной и судебной практики, он направлен на совершенствование норм института административной ответственности, заключила Елена Овчарова.

ПРОБЛЕМНЫЕ ЗОНЫ В СФЕРЕ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

Компания «Пепеляев Групп» 20 ноября 2014 года провела бизнес-семинар «Персональные данные: новые требования по локализации и усиление государственного контроля», его модератором выступила руководитель группы административно-правовой защиты бизнеса «Пепеляев Групп» Елена Овчарова.

Одним из спикеров мероприятия стала ведущий юрист группы административно-правовой защиты бизнеса «Пепеляев Групп» Наталия Травкина. Она осветила тенденции ужесточения государственного контроля за соблюдением законодательства о персональных данных и прокомментировала новые требования

Федерального закона от 21 июля 2014 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях».

Так, из-под действия Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» исключаются проверки, связанные с соблюдением требований по обработке персональных данных и распространению информации в сети Интернет.

Иными словами, отметила Наталия Травкина, при проведении таких проверок не будут учитываться гарантии

КАК МИНИМИЗИРОВАТЬ РИСКИ ПРИ ПРОВЕРКЕ КОМПАНИИ

Темы усиления государственного контроля за бизнесом, управления рисками и административно-правовой защиты стали основными на бизнес-семинаре компании «Пепеляев Групп», который прошел 30 октября 2014 года. Семинар вели руководитель группы административно-правовой защиты бизнеса Елена Овчарова и ведущий юрист группы административно-правовой защиты бизнеса «Пепеляев Групп» Наталия Травкина.

Эксперты поделились опытом и практическими советами, как подготовиться и каким образом сопровождать проверки, ведь их количество становится все больше, а претензии проверяющих — все жестче. Участники

ТЕНДЕНЦИИ ВАЛЮТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

На бизнес-семинаре «Валютное регулирование: новые тенденции законодательства и правоприменительной практики» 22 октября 2014 года юристы компании «Пепеляев Групп» обсудили актуальные направления и перспективы валютного регулирования, обозначили ориентиры судебной практики по валютным спорам, назвали риски привлечения к административной и уголовной ответственности, коснулись разработки валютной стратегии на будущее.

О новых подходах в валютном контроле и особенностях защиты по делам об административных правонарушениях валютного законодательства рассказала участникам семинара руководитель группы административно-правовой защиты бизнеса «Пепеляев Групп» Елена Овчарова. В своей презентации она затронула, в частности, следующие темы:

- соотношение проверок и производства по делам об административных правонарушениях;

защиты прав проверяемых, предусмотренные Законом. Предполагается, что это позволит Роскомнадзору быстрее реагировать на информацию о допущенных операторами персональных данных нарушениях и устранять их без физического взаимодействия с нарушителями. По мнению докладчицы, это повышает риски выявления нарушений законодательства о персональных данных и привлечения компаний к административной ответственности.

Наталия Травкина дала практические рекомендации, которые помогут компаниям подготовиться к контрольным мероприятиям Роскомнадзора и облегчат работу при обработке персональных данных.

семинара узнали, как подавать эффективные возражения на акты проверок и учитывать грубые нарушения, допущенные проверяющими. Специалисты ответили на вопросы, возникающие при защите организации и должностного лица в производстве по делам об административных правонарушениях. Кроме того, юристы группы административно-правовой защиты бизнеса «Пепеляев Групп» остановились на правовых последствиях предписаний, выданных по результатам проверки.

- проверки Росфиннадзора как метод валютного контроля;
- оформление результатов проверки и направление предписания;
- возбуждение, рассмотрение (пересмотр) дела об административных правонарушениях;
- порядок вступления в силу постановления о назначении административного штрафа;
- исполнение постановления о назначении административного штрафа;
- последствия непогашения задолженности по административному штрафу, наложенному судом, для граждан РФ;
- последствия применения мер административного принуждения в отношении иностранных граждан.



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.

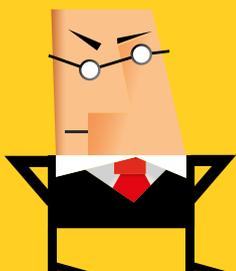
УСЛУГИ

- 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

WWW.PGPLAW.RU



МОСКВА
ЦМТ-II, Краснопресненская наб., 12,
подъезд 7, 15 этаж,
Индекс: 123610.
E: info@pgplaw.ru

T: +7 (495) 697 00 07
Ф: +7 (495) 967 00 08

www.pgplaw.ru

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ
бизнес-центр «Золотая Шпалерная»,
ул. Шпалерная 54,
Индекс: 191015.
E: spb@pgplaw.ru

T: +7 (812) 640 60 10
Ф: +7 (812) 640 60 20

КРАСНОЯРСК
бизнес-центр «Весна»,
ул. Весны 3 «А», этаж 16,
Индекс: 660077.
E: krs@pgplaw.ru

T: +7 (391) 277 73 00
Ф: +7 (391) 255 07 07