

УДК 34 4414

Жаданова Е.И.*Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина***ОБЩИЕ ПРАВИЛА НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ
К ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ**

Аннотация. В статье анализируются общие правила назначения административных наказаний за нарушение законодательства о защите прав потребителей. Рассмотрены особенности реализации принципов законности, индивидуализации и справедливости наказаний для юридических лиц, а также основания освобождения их от административной ответственности с учётом давности привлечения к административной ответственности и малозначительности самого правонарушения. На основе норм действующего законодательства и практики судов рассмотрен вопрос о том, какие конкретно правонарушения относятся именно к нарушениям законодательства о защите прав потребителей, а также по каким критерием этот вид деликтов следует отграничивать от других смежных правонарушений.

Ключевые слова: права потребителей, административная ответственность, правонарушение, срок давности.

Ye. Zhadanova*Moscow State Academy of Law named after O.E. Kutafin***GENERAL RULES OF IMPOSING ADMINISTRATIVE SANCTIONS ON LEGAL
ENTITIES FOR CONSUMER PROTECTION LAW VIOLATION**

Abstract. The article reviews general rules of imposing administrative sanctions for violating Consumer Protection Law. The author studies the features of realizing the principles of legality, individualization and justice of punishments for legal entities as well as the bases of their relaxation from administrative responsibility regarding the statute of limitation and insignificance of the offense. Based on the analysis of current legislation and court practices it is considered what offenses in particular can be treated as violations of Consumer Protection Law and what criteria allow to delimit this type of delicts from adjacent offences.

Key words: consumers' rights, administrative responsibility, offence, statute of limitation.

Общие правила назначения административных наказаний представляют основополагающие принципы, которыми должны руководствоваться органы административной юрисдикции при выборе мер административной ответственности в отношении лиц, совершивших административные правонарушения. Важно отметить, что правовые нормы, касающиеся общих правил назначения наказания, сосредото-

точены в Кодексе административных нарушений (КоАП) РФ и имеют не процессуальный, а материально-правовой характер. Концептуально правила назначения административных наказаний, базируются на таких общих принципах назначения административных наказаний, как законность, справедливость и индивидуализация наказаний.

Обеспечить реализацию этих принципов применительно к назначению наказаний за нарушения законодательства о защите прав потребителей, можно, прежде всего, ответив на вопрос о том, какие конкретно правонарушения относятся к данному виду деликтов и по каким критериям следует отграничивать их от других смежных правонарушений. Действующий КоАП РФ, несмотря на принятие Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», не содержит отдельной главы, либо специального выделенного в ней перечня правонарушений, посягающих на права потребителей. На сегодняшний день такие правонарушения в основном содержатся в главе 14 КоАП РФ «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности», которая состоит более чем из 50 статей. Кроме того, ряд правонарушений в сфере защиты прав потребителей (ч.2 ст.9.16., ст.10.8.,19.14 КоАП РФ) находятся в других главах КоАП РФ, среди множества других правонарушений, посягающих на различные объекты в сфере предпринимательской деятельности (например, в банковской деятельности, биржевой торговле, учёте недвижимости, банкротстве и т. п.). Всё это, безусловно, затрудняет выделение из их числа правонарушений, посягающих на права потребителей.

Следует учитывать также, что диспозиции норм о защите прав потребителя

являются, как правило, бланкетными. Данное обстоятельство дополнительно усложняет их практическое применение, поскольку в данной сфере применяется множество стандартов, технических условий, правил, требований о комплектности и упаковке. При этом, не всегда нарушения перечисленных требований может рассматриваться как нарушения законодательства о защите прав потребителей. Нередко сами составы таких административных правонарушений нередко предусматривают одновременно ответственность за нарушение как законодательства о защите прав потребителей, так и иного смежного законодательства. Указанные обстоятельства так же вызывают объективную необходимость более чёткой правовой регламентации административной ответственности за данный вид правонарушений, так как от законного и обоснованного отнесения конкретных составов правонарушений к законодательству о защите прав потребителя зависит ряд важнейших теоретических и практических вопросов квалификации самих правонарушений, подсудности и подведомственности дел, исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности.

На отсутствие перечня административных правонарушений в области защиты прав потребителя и возникающие в связи с этим трудности применения данного законодательства неоднократно обращалось внимание в судебной практике. Так, Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее – ВАС РФ) указал¹, что поскольку

¹ См.: п. 21 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

в Особенной части КоАП РФ административные правонарушения, касающиеся прав потребителей, не выделены в отдельную главу, то при квалификации объективной стороны такого состава правонарушения необходимо исходить из его существа, субъектного состава возникших отношений и характера применяемого законодательства.

Дополнительно ВАС РФ отметил, что судам необходимо также принимать во внимание цель законодательства о защите прав потребителей и его направленность на защиту и обеспечение прав граждан на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни и здоровья, получение информации о товарах (работах, услугах) и об их изготовителях (исполнителях, продавцах). В этом смысле суды должны устанавливать, является ли защита прав потребителей приоритетной целью закона, регулирующего отношения, за посягательство на которые установлена административная ответственность. Административное наказание должно быть справедливым, т. е. соответствовать характеру самого правонарушения, обстоятельствам его совершения, имущественному и финансовому положению виновного.

Судье, органу, должностному лицу, рассматривающим дело об административном правонарушении, даётся возможность индивидуализировать наказание в каждом конкретном случае, поскольку большинство санкций формулируются либо как альтернативные, либо как относительно-определённые с указанием нижнего и верхнего их пределов. Применение на практике принципа индивидуализации при назначении административного наказания состоит в том, чтобы на основе полной

оценки содеянного субъекта правонарушения выбрать в пределах нормы, предусматривающей ответственность за правонарушение, именно ту меру государственного принуждения, которая с наибольшим эффектом достигала бы целей восстановления социальной справедливости, исправления правонарушителя и предупреждения совершения новых противоправных деяний [2; 4].

Важное значение для выбора вида и размера административного наказания юридических лиц имеют обстоятельства как смягчающие, так и отягчающие административную ответственность. Установленный в КоАП РФ перечень обстоятельств, смягчающих юридическую ответственность, не является абсолютно исчерпывающим. Применение органами административной юрисдикции и должностными лицами смягчающих ответственность обстоятельств при назначении административного наказания является не правом, а их обязанностью. В то же время, КоАП РФ не предусматривает возможности назначения наказания ниже нижнего предела санкции, предусмотренной соответствующей статьёй КоАП РФ, на что неоднократно обращалось внимание судами при разъяснении практики применения ч. 1 ст. 14.1. КоАП РФ.¹

В отличие от смягчающих, перечень обстоятельств, отягчающих ответственность юридического лица за совершение правонарушений в сфере

¹ См., например, Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 13.12.2010 г. № 07АП-10959/10 по делу об уменьшении размера административного штрафа, назначенного за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.4 КоАП РФ (реализация товаров с нарушением требований санитарных правил).

защиты прав потребителей, является исчерпывающим и расширительно-му толкованию не подлежит. Следует, однако, учесть, что обстоятельства, отягчающие ответственность, могут быть признаны таковыми лишь в том случае, если они не указаны в качестве квалифицирующих признаков того или иного административного правонарушения. Например, повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью первой статьи 14.4 КоАП РФ, не может рассматриваться как обстоятельство, отягчающее ответственность, поскольку ч. 2 названной статьи указывает данное обстоятельство в качестве квалифицирующего признака правонарушения.

Важное практическое значение имеет правило о том, что административное наказание может быть назначено только за оконченное правонарушение. В КоАП РФ отсутствует нормы об административной ответственности за неоконченное правонарушение, в том числе за приготовление и покушение на него. Поэтому, административное правонарушение считается оконченным с момента, когда в результате действия (бездействия) правонарушителя имеются все предусмотренные законом признаки состава административного правонарушения.¹

Законодатель выделяет вопрос о назначении административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений. Анализ законодательства по данному

вопросу свидетельствует, что при назначении наказания по совокупности правонарушений действуют следующие правила. Во-первых, административное наказание применяется при совершении лицом двух или более административных правонарушений, по каждому из которых не истекли сроки давности привлечения к административной ответственности, а также, если ни за одно из них лицо не было подвергнуто административному наказанию. Во-вторых, административные правонарушения могут быть совершены как одновременно в результате одного действия (бездействия), так и в разное время. В-третьих, каждое из правонарушений при их совокупности должно квалифицироваться по отдельной статье нормы закона, предусматривающей административную ответственность. В-четвёртых, в отличие от уголовного законодательства, не предусматривается возможность сложения наказаний, назначенных за несколько правонарушений. Административное наказание налагается за каждое правонарушение в отдельности.

Одним из проявлений реализации принципа индивидуализации административных наказаний для юридических лиц является существование института освобождения от юридической ответственности. Исходя из социальной природы правонарушений и с учётом конечных целей юридической ответственности, к основаниям освобождения юридических лиц от административной ответственности следует отнести истечение сроков давности совершения правонарушения, а также малозначительность административного правонарушения.

¹ См.: п.19 Постановления Пленума Верховного Суд РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях».

Правила о давности привлечения к административной ответственности являются идентичными как для физических, так и для юридических лиц (по общему правилу срок давности привлечения юридических лиц к административной ответственности не может превышать двух месяцев, а по делу, рассматриваемому судьёй, трёх месяцев со дня совершения юридическим лицом административного правонарушения). В то же время за нарушения законодательства о защите прав потребителей статьёй 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения субъектов административного права к административной ответственности увеличен до одного года.

На особенность применения срока давности привлечения к административной ответственности по указанной категории дел было обращено внимание Верховным Судом РФ. В связи с тем, что в Особенной части КоАП РФ административные правонарушения, посягающие на права потребителей, не выделены в отдельную главу, Верховный Суд РФ указал, что при квалификации конкретного правонарушения следует определить, были ли им нарушены требования (правила), установленные нормами законодательства о защите прав потребителей. Это важно в связи с тем, что постановление по делу об указанных административных правонарушениях не может быть вынесено по истечении года со дня их совершения. В самом же постановлении по делу о таком правонарушении должны быть приведены обстоятельства, на которых основан вывод судьёй о том, что данным правонарушением наруше-

но законодательство о защите прав потребителей.¹

Принципиально важным для законного и обоснованного привлечения юридического лица к ответственности является определение даты исчисления срока давности. По общему правилу ч.1 ст. 4.5. КоАП РФ для правонарушений в сфере защиты прав потребителей таким моментом является день совершения правонарушения. При этом срок давности привлечения к ответственности исчисляется со дня, следующего за днем совершения административного деликта. Законодатель установил, что при делящемся административном правонарушении точка отсчета срока давности является день обнаружения административного правонарушения.

Однако, нормы КоАП РФ не содержат ни самого понятия делящихся административных правонарушений, ни критериев, которые позволяют отнести то или иное административное правонарушение к категории делящихся. На сложность юридической трактовки делящихся административных правонарушений неоднократно обращалось внимание в юридической литературе [1; 5–6]. Анализ административных правонарушений в сфере защиты прав потребителей свидетельствует о том, что данные деликты по своему характеру нельзя отнести к делящимся, поскольку их объективная сторона не предполагает непрерыв-

¹ См.: п.22 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.10.2006 г. № 18 (ред. от 09.02.2012 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

ности осуществления конкретного состава правонарушения. Совершение таких правонарушений неоднократно также не может служить основанием для их отнесения к делящимся. Данные обстоятельства могут свидетельствовать о повторности и должны квалифицироваться как самостоятельные правонарушения.

Другим основанием освобождения от административной ответственности юридических лиц является малозначительность самого правонарушения. Статья 2.9 КоАП РФ устанавливает, лицо, которым было совершено малозначительное правонарушение, может быть либо освобождено от административной ответственности либо подвергнуто устному замечанию. Устное замечание (в отличие от предупреждения как меры административного наказания) не влечёт юридических последствий для нарушителя, поскольку в этом случае выносятся постановления о прекращении производства по данному делу. В то же время такая мера свидетельствует о неизбежности реагирования на каждое правонарушение, в том числе, даже если оно было признано малозначительным, то есть не представляющим существенной угрозы охраняемым законом общественным отношениям.

К сожалению, ни законодатель, ни правоприменительные органы не определили критериев малозначительности, при наличии которых лицо может быть освобождено от административной ответственности. В результате, применение данной меры в значительной степени связано с усмотрением лица, рассматривающего дело. Как

разъяснил Верховный Суд РФ¹, давая определение малозначительного административного правонарушения, таковым могут являться действие или бездействие, хотя формально и содержащие признаки состава административного правонарушения, но учитывая характер совершенного правонарушения, тяжести наступивших последствий и размера вреда и не представляющее существенного нарушения охраняемых общественным правоотношениям.

Пленум ВАС РФ отмечал², что судам при квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного надлежит учитывать и оценивать конкретные обстоятельства его совершения. Когда совершённое правонарушение не представляет существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, то в этом случае оно может быть признано малозначительным. Пленум ВАС РФ закрепил, что возмещение причинённого ущерба, имущественное положение правонарушителя добровольное устранение последствий, ещё не говорят о малозначительности правонарушения. Все эти условия в силу частей 2 и 3 ст.4.1 КоАП РФ берутся во внимание при назначении административного наказания.

Отсутствие до недавнего времени единства по вопросу о возможности

¹ См.: п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях».

² См.: п.18 Постановлении Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

освобождения от ответственности по малозначительности административного правонарушения, в особенности, при совершении правонарушения с формальным составом, не способствовала единообразию судебной практики. В некоторых случаях суды констатировали малозначительность правонарушения при совершении правонарушений с формальными составами (например, ч. 3 ст. 14.16, ст. 15.13 КоАП РФ и др.),¹ а в других случаях, напротив, полагали, что возможность освобождения от ответственности по малозначительности в формальных составах административных правонарушений недопустима².

Этот дискуссионный вопрос в сфере уголовного и административного права был даже предметом обсуждения в сентябре 2008 г. на заседании Президиума ВАС РФ, где рассматривался проект постановления о дополнении новыми пунктами упомянутого выше Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда от 2 июня 2004 г. № 10, в том числе и по вопросу возможности признания малозначительности в правонарушениях с формальным составом. На этом заседании единого решения достичь не удалось и предполагалось, что вопрос останется открытым до момента внесения изменений в законодательство [3]. Однако, в ноябре того же года, Пленум ВАС РФ всё же внёс изменения в данное поста-

¹ См.: Постановление Федерального Арбитражного Суда Центрального округа от 14 ноября 2007 г. по делу № А62-3275/2007; Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-западного округа от 11 февраля 2008 г. по делу № А 66-5676/2007.

² См.: Постановление Федерального Арбитражного Суда Московского округа от 28 января 2008 г. № КА-А40/14655-07.

новление, указав, что при квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного суду должны обращать внимание прежде всего на то, что в статье 2.9 КоАП РФ не содержится оговорки о невозможности её применении к каким-либо составам правонарушений, зафиксированных в КоАП РФ. На основании этого нельзя отказать в квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного только из-за того, что в соответствующей статье Особенной части КоАП РФ ответственность определена за неисполнение какой-либо обязанности и не ставится в зависимость от наступления каких-либо последствий.

Вместе с тем, ВАС РФ обратил внимание на то, что квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях применительно к обстоятельствам конкретного совершённого лицом деяния. При этом суд, применяя положения о малозначительности правонарушений, должен мотивировать своё решение.³ При рассмотрении вопроса о наложении административных наказаний за правонарушения в сфере нарушения законодательства о защите прав потребителей в правоприменительной практике в качестве малозначительных рассматриваются такие нарушения, устранить которые возможно на месте в короткое время, с приложением со стороны правонарушителя минимальных усилий (неправильно оформленные вывеска

³ См.: п.18.1 Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 г. № 10 (ред. от 10.11.2011 г.) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

или ценники), незначительные нарушения сроков, предусмотренных для исполнения каких-либо обязанностей, несоблюдения кратности (производственного контроля на незначительное время). При этом, признание административного правонарушения малозначительным рассматривается как право должностного лица, уполномоченного решить дело о таком нарушении, а не его обязанность.¹

Из анализа правил назначения административных наказаний юридическим лицам за совершение административных правонарушений в сфере защиты прав потребителей следует, что распространение на указанные отношения общих положений главы 4 КоАП РФ имеет ряд специфических черт, обусловленных особенностями применения правовых норм об индивидуализации наказаний, обстоятельствах, смягчающих и отягчающих ответственность, исчислении сроков давности привлечения к ответственности за нарушение прав потребителей, а также об освобождении от административной ответственности за

малозначительные правонарушения в этой сфере.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бахрах Д.Н., Котельникова Е.В. Длющиеся административные правонарушения: вопросы правоприменительной практики // Административное право и процесс. – 2005. – № 3. – С. 4–7.
2. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. – 7-е изд. – М.: Проспект, 2011. – 1296 с.
3. Комментарий к проекту дополнений в Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда от 2 июня 2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. – 2008. – № 10. – С. 70–71.
4. Осипов А.А. Правила назначения административного наказания // Административное право. – 2008. – № 1. – С. 43–48.
5. Плотникова Л.Ю. Проблемы привлечения к административной ответственности за длющиеся правонарушения // Закон. – 2008. – № 9. – С. 52–55.
6. Серков П.П. Административные правонарушения: квалификация и назначение наказаний. – М.: Норма, 2010. – 448 с.

¹ См.: п. 4.3. Письмо Роспотребнадзора от 21 апреля 2009 г. №01/5288-9-32 «О направлении справки о практике применения норм КоАП РФ должностными лицами органов Роспотребнадзора».