

УДК 342.9  
DOI 10.52452/19931778\_2022\_4\_146

## ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

© 2022 г.

*С.В. Фомиченко*

Саратовская государственная юридическая академия, Саратов

fomichenko.sam@gmail.com

*Поступила в редакцию 29.05.2022*

Рассматривается специфика материально-правовых и процессуальных аспектов административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций. Цель статьи – выявить нормы административно-деликтного законодательства, устанавливающие данную специфику, и охарактеризовать их достоинства и недостатки, а также определить перспективы дальнейшего совершенствования названного законодательства. Поставленная цель была достигнута при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Анализируя содержание юридической литературы, действующего законодательства об административных правонарушениях и о саморегулируемых организациях, автор пришел к выводу о целесообразности коррекции ряда положений административно-деликтного законодательства (в части поводов к возбуждению дел об административных правонарушениях, применения правил об уплате назначенного административного штрафа с двукратным снижением его размера). Обращено внимание на ограниченность спектра применяемых в данной сфере административных наказаний и наличие в отраслевом законодательстве публично-правовой санкции в виде исключения сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций, которая требует закрепления ее в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

*Ключевые слова:* административная ответственность, саморегулируемые организации, административные правонарушения, административные наказания, саморегулирование, исключение из реестра, исполнение постановления, административно-деликтное законодательство.

Административная ответственность, применяемая в сфере деятельности саморегулируемых организаций, – для российской действительности относительно новое явление ввиду новизны самого института саморегулирования, отличающегося межотраслевым характером и включающего в себя нормы гражданского, административного и финансового права, которые определяют порядок создания, функционирования и прекращения деятельности саморегулируемых организаций. Нормативным основанием создания таких организаций послужил Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) «О саморегулируемых организациях» [1]. Развитие административно-правовой составляющей данного института связано не только с организацией деятельности федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере деятельности саморегулируемых организаций определенного вида, но и с дополнением института административной ответственности, предназначение которого состоит в закреплении деяний, дезорганизующих социальные связи и обладающих признаком антиобщественной вредности, в качестве административных правонарушений.

Длительное время после принятия названного закона саморегулируемые организации относились к числу общих субъектов административной ответственности, поскольку в качестве юридических лиц подвергались административным наказаниям за совершение общераспространенных административных правонарушений. Действующая нормативная база привлечения их к административной ответственности в качестве специальных субъектов сформировалась в 2013–2020 гг. как реакция законодателя на наличие объективно противоправных и общественно вредных деяний, не охваченных федеральным административно-деликтным законодательством. Таким образом была введена группа составов, квалифицирующим признаком которых является совершение деяния саморегулируемой организацией вообще или какой-либо ее разновидностью (в сфере финансового рынка, саморегулируемой организацией арбитражных управляющих и др.) административного правонарушения в сфере деятельности соответствующих организаций.

Специфика административной ответственности в сфере деятельности саморегулируемых организаций состоит в следующем.

1. Она является предметом федерального регулирования. В соответствии с требованиями ст. 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г.) [2] за нарушение правил и норм, устанавливаемых на федеральном уровне, административная ответственность может быть предусмотрена только федеральным административно-деликтным законодательством. Это в полной мере распространяется и на деяния, совершаемые в связи с осуществлением саморегулирования, поскольку оно получило федеральную регламентацию. Изучение региональных законов об административной ответственности, содержание которых зачастую показывает выход законодателей субъектов Российской Федерации за пределы своих полномочий, показало отсутствие в них составов, связанных с саморегулированием, что нельзя не отметить в качестве положительного момента. Таким образом, все составы в сфере деятельности саморегулируемых организаций сосредоточены в действующем КоАП РФ.

2. Круг физических лиц, привлекаемых к административной ответственности за правонарушения в сфере деятельности саморегулируемых организаций, ограничен должностными лицами. «Граждане» не рассматриваются как субъекты соответствующих административных правонарушений. Закономерность данного законодательного решения не вызывает сомнений, поскольку диспозиции норм ст. 14.52, 14.52.1, 14.52.2, 14.63, 14.64 КоАП РФ не показывают возможностей привлечения к административной ответственности лиц, которые не обладают должностным статусом, связанным с осуществлением управленческих функций в организации. В частности, формирование реестра членов саморегулируемой организации и информации о стоимости и составе ее компенсационного фонда определяется волей субъектов, обладающих организационно-распорядительными и административно-хозяйственными полномочиями, и, соответственно, от них зависит размещение данной информации в сети Интернет, поэтому именно они должны привлекаться к административной ответственности за ее размещение (ч. 2 ст. 14.52 КоАП РФ).

3. Законодатель ограничивает применение норм, определяющих стандартные поводы для возбуждения дела об административном правонарушении. Однако речь здесь идет только о ст. 14.52 КоАП РФ, поводом для возбуждения дел по которой не могут быть сообщения в средствах массовой информации, а также заявления и сообщения граждан и организаций.

Введение такого правила в 2013 г. было связано с реализацией мер по повышению информационной открытости деятельности саморегулируемых организаций. Вместе с тем пояснительная записка к соответствующему законопроекту [3] не содержит разъяснений относительно данного ограничения. Информационная открытость предполагает раскрытие представляющей наибольший с точки зрения контрагентов членов саморегулируемых организаций интерес информации, что должно подкрепляться возможностью применения административной ответственности за невыполнение требований по раскрытию информации, что и было реализовано в ст. 14.52 КоАП РФ.

Одновременное сужение круга возможных поводов к возбуждению дела об административном правонарушении вряд ли можно считать логичным шагом законодателя, в связи с чем возникает ряд вопросов. Как поступать правоприменителю, получившему заявление от гражданина или организации о совершении административного правонарушения по ст. 14.52 КоАП РФ? Не будет ли означать отказ в возбуждении дела нарушения прав и законных интересов заявителей? Имеются ли принципиальные различия между материалами, поступившими от общественных объединений (п. 2 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ), и заявлениями (сообщениями) юридических лиц (п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ), притом что первые являются поводами к возбуждению дела по ст. 14.52 КоАП РФ, а вторые – нет? Перечень исключений, при которых п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ не применяется, является ограниченным, и законодатель уже признавал свою ошибку, заключавшуюся во включении в него ст. 14.13 КоАП РФ, впоследствии устранив ее. Представляется, что любые исключения из данного правила являются ошибочными: субъекты, уполномоченные возбуждать дела об административных правонарушениях, должны принимать и проверять любые заявления и сообщения граждан и организаций, содержащие данные, которые указывают на наличие события административного правонарушения. В случае выявления административных правонарушений должно быть принято решение о возбуждении соответствующих дел, в связи с чем целесообразно законодательно отказаться от всех исключений в п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ.

4. Особенность исполнения постановлений по делам о нарушениях в области деятельности саморегулируемых организаций состоит в возможности применения правила о двукратном снижении размера административного штрафа, если он выплачивается в двадцатидневный срок со дня вынесения постановления (ч. 1.3-1

ст. 32.2 КоАП РФ). Данное правило было введено в 2020 г. в рамках комплексного усовершенствования административной ответственности за правонарушения, совершаемые саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка. Таким образом, оно рассчитано только на те составы административных правонарушений, которые совершаются в данной сфере (чч. 1–3 ст. 14.52 КоАП РФ в части правонарушений саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка; ст. 14.52.2 КоАП РФ).

Актуальным в связи с этим является утверждение О.С. Рогачевой о хаотичности и бессистемности внесения поправок в КоАП РФ, которое не имеет в своей основе четко выстроенной концепции и делает данный закон одним из наиболее нестабильных источников кодифицированного законодательства [4, с. 4]. Дело в том, что применение правила о двукратном уменьшении размера административного штрафа при исполнении постановления о назначении административного наказания должно иметь в своей основе комплексную концепцию, направленную на создание условий для своевременной оплаты административного штрафа независимо от родовых и видовых объектов административных правонарушений. Однако законодатель идет по другому пути, выявляя поочередно группы составов в зависимости от указанных объектов и устанавливая по ним правило о снижении размера административного штрафа при исполнении постановления. Фактически внесение соответствующих дополнений в КоАП РФ зависит от инициативы депутатских групп, прорабатывающих узкопрофильные вопросы [5]. В рассматриваемой сфере складывается такая ситуация, когда совершившие по чч. 1–3 ст. 14.52 КоАП РФ административное правонарушение саморегулируемые организации в сфере финансового рынка вправе заплатить административный штраф в половину назначенного размера, а иные, например в сфере строительства, – нет. При этом степень общественной вредности совершаемых ими административных правонарушений по чч. 1–3 ст. 14.52 КоАП РФ одинакова.

Такая административно-деликтная политика не ведет к обеспечению реализации принципа справедливости при применении норм об административной ответственности. Представляется, что перспективным направлением развития правил об исполнении постановлений о назначении административного наказания должно стать формирование единого требования о возможности уплаты административного штрафа в половину назначенного размера для любых административных правонарушений в двадцатидневный срок после вынесения постановления,

за исключением установленного перечня составов, характеризующихся высокой степенью общественной вредности. Если данный перечень будет преобладающим, то с юридико-технической точки зрения целесообразным будет обратный вариант – введение перечня с указанием в нем тех составов, по которым возможно применение правила об уплате административного штрафа в половину назначенного размера.

5. Перечень административных наказаний за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций ограничен предупреждением и административным штрафом. Предусмотренная ст. 3.2 КоАП РФ система административных наказаний вряд ли располагает какими-либо резервами для обеспечения достижения целей административной ответственности в части нарушений в области деятельности саморегулируемых организаций. Характер данных правонарушений не позволяет применять к совершившим их лицам иные наказания помимо предупреждения и административного штрафа. Например, назначение административного приостановления деятельности нецелесообразно ввиду отсутствия существенных угроз наиболее важным интересам личности, общества и государства (жизни и здоровью людей и др.). Вопрос может возникнуть только в отношении дисквалификации должностных лиц саморегулируемой организации, однако возможность введения для них такого административного наказания требует существенной проработки и осторожности, поскольку дисквалификация затрагивает профессиональный статус граждан. Лишение лица права заниматься профессиональной деятельностью на определенный срок должно применяться, если исчерпаны иные способы минимизировать административную деликтность в соответствующей сфере.

Вопрос расширения перечня административных наказаний по соответствующим составам может быть решен за счет включения в КоАП РФ новых видов санкций. В настоящее время по-прежнему остается открытым вопрос о наличии так называемых «квазиадминистративных наказаний», поставленный Ю.С. Адушкиным [6] и получивший развитие в работах И.В. Максимова [7, с. 227–258]. Законодателем должна быть проведена работа по их выявлению и дополнению перечня административных наказаний. К их числу относятся и различные формы лишения специального права, предоставленного юридическому лицу [8, с. 48]. В частности, о такой их разновидности, как аннулирование лицензии (или иные аналогичные формы принудительного прекращения ее действия), упоминает Б.Ю. Джамирзе [9, с. 4]. По-

добные меры являются, по сути, итоговыми карательными санкциями, подобными административным наказаниям, но урегулированными иным законодательством. Такая ситуация чревата снижением уровня гарантий обеспечения прав и законных интересов субъектов, к которым данные меры применяются, поскольку только регламентация их административно-деликтным законодательством обеспечивает установление вины в совершении того или иного деяния, реализацию необходимых механизмов объективного и всестороннего рассмотрения дела, включая право на защиту и другие процессуальные возможности.

Что касается саморегулируемых организаций, то законодательством предусмотрено применение к ним такой меры правового принуждения, как исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций, сущность которой состоит в том, что юридическое лицо утрачивает возможность осуществлять деятельность в качестве саморегулируемой организации вследствие допущенных ею нарушений законодательства. На правовую природу такого исключения как меры публично-правовой ответственности обращалось внимание уже давно [10, с. 153], однако подобные меры должны в полной мере охватываться традиционно выделяемыми видами юридической ответственности, в данном случае – административной. Согласно п. 3 ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» принудительное исключение возможно только по вступившему в законную силу решению суда, что в какой-то мере уравнивает невключение данной меры в систему административных наказаний ее применением независимым арбитром в лице суда. Однако градостроительное законодательство наряду с судебным порядком предусматривает и внесудебный, реализуемый Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. Часть 5 ст. 55.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 1 мая 2022 г.) [11] содержит в себе перечень деяний – своего рода составов правонарушений, за совершение которых применяется данная мера. Такую ситуацию вряд ли можно рассматривать как допустимую, поскольку усмотрением административного органа определяется дальнейшая возможность или невозможность продолжения деятельности юридического лица в качестве саморегулируемой организации, что снижает уровень гарантий защищенности прав юридических лиц от незаконных действий со стороны государственной административной ответственности.

Интересна в связи с этим концепция А.И. Стахова об административно устранимых и административно наказуемых нарушениях обязательных требований, о которых он рассуждает в контексте реформирования контрольно-надзорной деятельности [12]. Тот вариант регулирования исключения сведений из реестра, который определен в градостроительном законодательстве, вряд ли можно причислить к числу мер, обеспечивающих административное устранение нарушений обязательных требований, ввиду особой строгости оказываемого на юридическое лицо воздействия.

Законодатель должен исходить из обеспечения гармоничного сочетания публичных и частных интересов [13], которое в данном случае состоит в возможности применения исключения сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций, но только судом на соответствующей административно-процессуальной основе. Поэтому представляется, что одним из возможных направлений развития административно-деликтного законодательства является введение нового применяемого судом административного наказания в виде лишения специального права, предоставленного юридическому лицу, одной из форм которого должно стать исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций.

В заключение необходимо отметить, что административная ответственность в области деятельности саморегулируемых организаций имеет ряд специфических черт, обусловленных содержанием административно-деликтного законодательства. В ряде случаев наличие соответствующих особенностей является оправданным. Однако отдельные из них нуждаются в коррекции – в части поводов к возбуждению дел об административных правонарушениях, применения правил об уплате назначенного административного штрафа с двукратным снижением его размера. Отдельного внимания заслуживает также ограниченность спектра применяемых в данной сфере административных наказаний и наличие в отраслевом законодательстве квазиадминистративной санкции в виде исключения сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций, которая требует закрепления ее в КоАП РФ.

#### *Список литературы*

1. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) «О саморегули-

руемых организациях» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6076; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5187.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2022. № 16. Ст. 2605.

3. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 136871-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам повышения информационной открытости саморегулируемых организаций» [Электронный ресурс] // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/136871-6> (дата обращения: 05.05.2022).

4. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: Монография. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2011. 356 с.

5. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 466439-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях"» (об установлении ответственности для саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка) [Электронный ресурс] // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/466439-7> (дата обращения: 05.05.2022).

6. Адушкин Ю.С. Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных право-

нарушениях) // Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. тр. Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 2003. С. 209–220.

7. Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. 464 с.

8. Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 44–51.

9. Джамирзе Б.Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в связи с нарушениями лицензионных требований: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. 202 с.

10. Баймуратова З.М. Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 199 с.

11. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 1 мая 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 01.05.2022.

12. Стахов А.И. Административно устранимые и административно наказуемые нарушения обязательных требований в структуре современного административного процесса // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № S3.1. С. 120–131.

13. Белоусов С.А. Принцип соразмерности и баланс интересов в системе российского законодательства: общетеоретический ракурс рассмотрения проблемы // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4. С. 38–42.

## FEATURES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR OFFENSES IN THE SPHERE OF ACTIVITY OF SELF-REGULATING ORGANIZATIONS

*S.V. Fomichenko*

The article is devoted to the consideration of the specifics of the substantive and procedural aspects of administrative responsibility for offenses in the field of self-regulatory organizations. The purpose of the article is to identify the norms of administrative and tort legislation that establish this specificity, and to characterize their advantages and disadvantages, as well as to determine the prospects for further improvement of this legislation. The goal was achieved with the help of general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing the content of the legal literature, the current legislation on administrative offenses and on self-regulating organizations, the author came to the conclusion that it is advisable to correct a number of provisions of administrative-tort legislation (in terms of reasons for initiating cases of administrative offenses, the application of rules on the payment of an administrative fine with a twofold reduction in its size). Attention is drawn to the limited range of administrative penalties applied in this area and the presence in the industry legislation of a public legal sanction in the form of exclusion of information about a non-profit organization from the state register of self-regulating organizations, which requires its consolidation in the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses.

*Keywords:* administrative responsibility, self-regulating organizations, administrative offenses, administrative penalties, self-regulation, exclusion from the register, enforcement of the resolution, administrative and tort legislation.

### References

1. Federal Law of December 1, 2007 № 315-FL (as amended, dated July 2, 2021) «On Self-regulating organizations» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2007. № 49. Article 6076; 2021. № 27 (Part 1). Article 5187.

2. The Code of Administrative Offences of the Russian Federation of December 30, 2001. № 195-FL (ed. dated April 16, 2022) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2002. № 1 (Part 1). Article 1; 2022. № 16. Article 2605.

3. Explanatory Note to the draft Federal Law № 136871-6 «On Amendments to Certain Legislative

Acts of the Russian Federation on increasing the information openness of self-regulatory organizations» [Electronic resource] // State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation: website. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/136871-6> (Date of access: 05.05.2022).

4. Rogacheva O.S. Effectiveness of the norms of administrative-tort law: Monograph. Voronezh: Publishing House of Voronezh State University, 2011. 356 p.

5. Explanatory Note to the draft Federal Law № 466439-7 «On Amendments to the Code of Administrative Offences of the Russian Federation and Article 1 of the Federal Law "On Amendments to the Code of Administrative Offences of the Russian Federation"» (on Establishing liability for self-regulatory Organizations in the Financial market) [Electronic resource] // State Duma of the Federal Meetings of the Russian Federation: website. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/466439-7> (Date of access: 05.05.2022).

6. Adushkin Yu.S. Quasi-administrative responsibility (old and new problems of reforming legislation on administrative offenses) // Administrative law at the turn of the century: Interuniversity collection of scientific papers. Yekaterinburg: Publishing House of Ural University, 2003. P. 209–220.

7. Maksimov I.V. Administrative penalties. M.: Norm, 2009. 464 c.

8. Sokolov A.Yu., Lakaev O.A. A critical look at the drafts of the Code of Administrative Offences of the

Russian Federation and the Procedural Code of the Russian Federation on Administrative Offences // Administrative Law and process. 2020. № 8. P. 44–51.

9. Jamirze B.Yu. Measures of administrative coercion applied to legal entities and individual entrepreneurs in connection with with violations of licensing requirements: Dissertation of the Candidate of Legal Sciences. Saratov, 2018. 202 p.

10. Baymuratova Z.M. Self-regulating organizations in the field of entrepreneurial activity: administrative and legal aspect: Dissertation of the Candidate of Legal Sciences. M., 2010. 199 p.

11. Town-Planning Code of the Russian Federation № 190-FL of December 29, 2004 (as amended dated May 1, 2022) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2005. № 1 (Part 1). Article 16; Official Internet portal of legal information <http://pravo.gov.ru>, 01.05.2022.

12. Stakhov A.I. Administratively disposable and administratively punishable violations of mandatory requirements in the structure of the modern administrative process // Legal policy and legal life. 2021. № S3.1. P. 120–131.

13. Belousov S.A. The principle of proportionality and balance of interests in the system of Russian legislation: a general theoretical perspective of the consideration of the problem // Legal policy and legal life. 2021. № 4. P. 38–42.