

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

В.Р. Якупов

Институт административной ответственности юридических лиц имеет давнюю историю. В отечественном законодательстве он стал формироваться почти столетие назад: начиная с 1917 года. При этом развитие рассматриваемого института нельзя охарактеризовать как простой линейный непрерывный процесс накопления законодательного материала. История отечественного законодательства об административной ответственности организаций носит весьма сложный и противоречивый характер.

Условно в развитии института административной ответственности юридических лиц можно выделить четыре этапа: 1) с 1917 по 1961 год; 2) с 1961 по 1991 год; 3) с 1991 по 2002 год; 4) с 2002 года по настоящее время. Следует указать, что вопрос о периодизации процесса становления рассматриваемого института не решается в науке административного права однозначно. Существуют и другие точки зрения на обозначенную проблему¹. Мы же будем исходить из указанной выше периодизации.

Первый этап.

Практически с самого момента своего возникновения советское госу-

¹ См., например: Кононов, Э.А. Материально-процессуальные основы административной ответственности юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук / Э.А. Кононов. – Хабаровск, 2007. 169 с.

дарство активно начало устанавливать за нарушение действующего законодательства различные административно-правовые санкции, распространявшиеся в том числе и на юридических лиц.

Так, например, отдельными нормативными правовыми актами в качестве мер административных взысканий закреплялись конфискация², штраф, приостановление деятельности³ и др.

Однако при этом, в большей своей массе административные санкции в этот период были ориентированы на физических лиц. Административных взысканий, адресованных организациям, было сравнительно немного.

Серьезным стимулом к дальнейшему развитию законодательства об административной ответственности юридических лиц стала кардинальная смена экономического курса страны: новая экономическая политика (НЭП), возродившая на время рыночные отношения и частную предпринимательскую деятельность. В условиях бурного экономического подъема и возникновения большого количества частных организаций остро возникла потребность в подробном законодательном регулировании хозяйственной деятельности и установлении жестких юридических санкций за несоблюдение правовых предписаний⁴.

После сворачивания НЭПа административная ответственность юридических лиц сохранилась. Широко применялись административные штрафы⁵. Помимо штрафов существовали и другие виды взысканий: например, лишение специального права⁶.

Второй этап.

Этот период в развитии законодательства об административной ответственности юридических лиц ознаменовался принятием указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафных санкций, налагаемых в административном порядке», установившего запрет на применение штрафов к юридическим лицам. Данный указ стал предметом серьезных разногласий между учеными-административистами.

Широкое распространение получила позиция, согласно которой в каче-

² Постановление СНК РСФСР «О реквизиции на железнодорожных станциях товарно-богажа и грузов» от 17 декабря 1918 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 94. Ст. 943.

³ Декрет СНК РСФСР «О революционном трибунале печати» от 28 января 1918 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 10. Ст. 156.

⁴ Постановление ВЦИК, СНК РСФСР «Об утверждении Сводного закона о реквизиции и конфискации имущества» от 28 марта 1927 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1927. № 38. Ст. 248.

⁵ Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за потравы посевов в колхозах и совхозах» от 11 января 1955 г. // Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 449.

⁶ Постановление Совмина РСФСР «Положение об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР» от 10 октября 1960 г. № 1548 // СП РСФСР. 1960. № 34. Ст. 164.

стве субъектов административной ответственности могут выступать только физические лица⁷. Последователи этой точки зрения приводят ряд аргументов. Во-первых, в реалиях плановой экономики и тотального огосударствления всех сфер хозяйственной деятельности применение административных наказаний (особенно имущественного характера) по отношению к юридическим лицам просто нецелесообразно, ибо взыскание фактически обращается на государственное имущество. Во-вторых, законодатель намеренно взял курс на повышение личной ответственности должностных лиц, ибо это способствует укреплению государственной дисциплины⁸.

Их оппоненты же справедливо указывали на тот факт, что указ ПВС СССР 1961 г. не говорит об отмене административной ответственности организаций. Он лишь ограничивает ее, исключив штраф из числа административных наказаний. Иные же меры административной ответственности остаются. Более того, несмотря на этот запрет, на практике административный штраф к юридическим лицам продолжает применяться⁹. И, наконец, 19 февраля 1981 г. был принят указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке введения в действие Основ Законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях», который указал, что «вступление в силу Основ не затрагивает действующих актов законодательства по вопросам ответственности юридических лиц в административном порядке». На основании этого можно сделать однозначный вывод, что административная ответственность организаций не отменялась.

Однако в целом можно заключить, что административная ответственность организаций в СССР в период с начала 60-х до конца 80-х годов не имела широкого распространения на практике и была скорее исключением из общего правила, что связано с отсутствием надобности в данном институте в рамках советской экономической модели. В пользу этого косвенно свидетельствует принятый в 1984 г. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, который в качестве субъектов административной ответственности указывал только физических лиц.

Третий этап.

Он характеризуется «возрождением» института административной ответственности организаций. Перевод страны на рыночные рельсы развития, появление частной собственности и возникновение многочисленных коммерческих структур, как самостоятельных и независимых субъектов

⁷ См., например: Козлов, Ю.М. Советское административное право: пособие для слушателей / Ю.М. Козлов. М.: Знание, 1984. 208 с.; Якуба, О.М. Административная ответственность / О.М. Якуба. М.: Юрид. лит., 1972. 152 с.

⁸ См.: Власов В.А. Новое законодательство об административных штрафах / В.А. Власов. М.: Госюриздат, 1963. 119 с.

⁹ Закон СССР «О кооперации в СССР» от 26 мая 1988 г. № 8998-XI // Ведомости ВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

экономической деятельности, потребовали создания действенного механизма административного воздействия на юридических лиц, в том числе и путем установления административно-правовых санкций.

С 1991 г. активно начинают приниматься многочисленные нормативные правовые акты, закрепляющие ответственность юридических лиц¹⁰. Причем некоторые из этих документов не только устанавливали меры административной ответственности, но и предусматривали различные процедуры по их применению. К моменту вступления в силу Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) таких нормативно-правовых актов накопилось уже весьма значительное количество. При этом в отсутствие кодифицированного акта единого подхода к административной ответственности юридических лиц сложиться, конечно же, не могло. Административное законодательство этого периода характеризуется бессистемностью, противоречивостью и, во многом, стихийностью своего развития. Очень остро назрела необходимость в кодификации всего этого правового массива, на что часто обращалось внимание в юридической литературе¹¹.

Четвертый этап.

КоАП РФ – это качественно новая ступень в развитии всей отрасли отечественного административного права, что в полной мере справедливо и по отношению к институту административной ответственности организаций. Рассматриваемый правовой акт, содержательно переработав и обобщив действовавшее до него административное законодательство, выработал единую концепцию административной ответственности юридических лиц.

Однако процесс развития рассматриваемого института еще далек от своего завершения, так как всех проблемных вопросов законодателю решить не удалось. Одной из таких проблем является наметившийся процесс декодификации административного законодательства в области вопроса административной ответственности организаций¹². Думается, дальнейшее развитие данного института будет непосредственно связано с устранением существующих в законодательстве пробелов и противоречий.

¹⁰ Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 22 марта 1991 г. № 948-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499; закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

¹¹ Бекетов, О.И. Актуальные проблемы административного права России / О.И. Бекетов // Государство и право. 1999. № 5. С. 80–88.

¹² Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3738.