

УДК 4414

Коррупционные риски в рамках административного приостановления деятельности**Бадиков Л. Ф.**

Старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, аспирант кафедры организации службы судебных приставов и исполнительного производства Российской правовой академии Министерства юстиции РФ

В статье исследуются коррупционные риски, потенциально возникающие в процессе выявления правонарушений, предусматривающих административное приостановление деятельности, назначения и исполнения указанного вида наказания. Приводятся меры по предотвращению выявленных рисков.

Ключевые слова: административное приостановление деятельности, заинтересованная сторона, коррупционные риски, органы судебной и исполнительной власти, предотвращение.

Актуальность исследования вопросов противодействия коррупции подтверждается тем, что в 2011 г., согласно исследованиям международной антикоррупционной неправительственной организации «Трансперенси Интернешнл – Россия» (Transparency International) [1], произошел определенный перелом и наметилась нисходящая динамика коррупции на территории Российской Федерации.

Отправной точкой начала активной борьбы с исследуемым явлением, по крайней мере, на законодательном уровне целесообразно считать 2008 г., когда был издан Указ Президента РФ от 19.05.2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» [2] и принят Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [3]. Именно с 2008 г. Российская Федерация была включена в перечень, который на сегодняшний день составляет порядка 176 стран, ранжируемых Transparency International в рамках определения уровня коррупционной составляющей в отдельно взятом государстве. В целях наглядной демонстрации обозначенной динамики и тенденций целесообразно привести следующую гистограмму (рис. 1 [1]):

Кроме того, следует отметить, что в 2012 г. изменился порядок определения индекса восприятия коррупции с 10-бальной на 100-бальную систему, что говорит о более дифференцированном подходе к исследованиям и свидетельствует об определенной объективности оценок.

Институтами, антикоррупционная борьба в которых была и остается актуальной, являются институты судебной и исполнительной власти, в рамках и на стыке которых также существуют определенные коррупционные риски и проявления. Сфера взаимодействия органов государственной судебной и исполнительной властей заслуживает отдельного внимания. Н.Ю. Хаманева отмечает: «Взаимодействие исполнительной и судебной ветвей власти проявляется в разнообразных формах, которые отражают их свойства, как субъектов государственной власти в рамках единой политической системы» [4].

В процессе выявления правонарушений, предусматривающих административное приостановление деятельности, что является временным прекращением деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений,

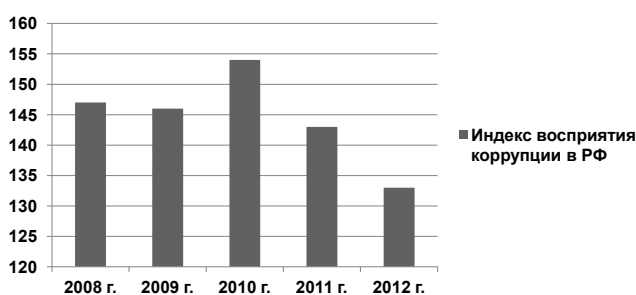


Рис. 1. Индекс восприятия коррупции в РФ

производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг [5], назначения рассматриваемого самостоятельного вида наказания, а также исполнения постановления суда о применении обозначенной санкции, возникают определенные коррупционные риски.

В правоотношениях субъектов предпринимательской деятельности или иных юридических лиц с представителями органов власти заинтересованность в «ином» пути разрешения определенных противоречий может исходить как от юридического лица или предпринимателя, так и от субъекта государственной службы. Обусловлено это тем, что с позиции субъекта правоприменения практически всегда присутствует желание продолжить свою деятельность, несмотря на существующие нарушения, как правило, это связано с извлечением прибыли. В случае же представителей органов государственной власти коррупционная инициатива может исходить от них, ввиду желания получить денежное вознаграждение или иные преференции за игнорирование или превышение своих должностных полномочий. В данном случае прецедент может сопровождаться элементами вымогательства. То есть в ходе мероприятий, осуществляемых в рамках надзора (и) или контроля, в случае выявления нарушений, предусмотренных ст. 3.12 Кодекса РФ об административных правонарушениях, а именно нарушений, создающих угрозы, перечисленные в норме: жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды и т.д., могут возникнуть обоюдные коррупционные риски.

Со стороны индивидуального предпринимателя или юридического лица может последовать инициатива, в соответствии с которой должностное лицо может полностью проигнорировать обнаруженные несоответствия за определенное вознаграждение или же составить административный акт, предусматривающий более мягкие санкции, применение которых обоюдно выгодно сторонам, например, штраф. Однако, как уже было отмечено, инициатива может быть проявлена и со стороны представителя органа государственной службы, более того, предпосылкой к возникновению подобных коррупционных рисков может способствовать и законодательство.

Например, в соответствии с ч. 5 ст. 20.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях, повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 20.4, а именно нарушение требований пожарной безопасности к эвакуационным путям, эвакуационным и аварий-

ным выходам либо системам автоматического пожаротушения и системам пожарной сигнализации, системам оповещения людей о пожаре и управления эвакуацией людей в зданиях, сооружениях и строениях или системам противодымной защиты зданий, сооружений и строений, предусматривает санкцию в виде административного приостановления деятельности на срок до девяноста суток.

В соответствии с ч. 2 ст. 54 Федерального закона от 22.07.2008 г. № 123-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» [6], системы пожарной сигнализации, оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре должны быть установлены на объектах, где воздействие опасных факторов пожара может привести к травматизму и (или) гибели людей. В данном случае определение потенциально опасных объектов отводится на диспозицию должностного лица, т.е. инспектор будет делать заключение, исходя из собственных знаний, образования, профессиональных навыков и т.д., таким образом, можно сделать вывод о том, что подобная оценка весьма субъективна, более того, содержание нормы предусматривает довольно широкие границы принятия решения и (или) возможность немотивированного применения исключений из правил.

Налицо несоответствие ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», согласно которой коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции [7].

Приведенное противоречие не является единственным, однако рамки и цель исследования не позволяют осветить данную проблему в полном масштабе, более подробное и дифференцированное исследование по тематике коррупционных рисков в Федеральном законе от 22.07.2008 г. № 123-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» проведено А.В. Красиным [8].

Выходом из сложившейся ситуации является формирование единых требований, предъявляемых к объектам надзора и (или) контроля, на которые и будут опираться представители органов исполнительной власти при инспектировании. Ввиду большого диапазона сфер деятельности, в рамках которого применяется санкция, в данном исследовании невозможно привести весь перечень нормативных

правовых актов, требующих поправок, однако относительно, подобные поправки применимы к указанной выше ч. 2 ст. 54 Федерального закона от 22.07.2008 г. № 123-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности». Более того стоит отметить, что ряд законодательных актов, заслуживает более тщательной антикоррупционной экспертизы.

Следующим этапом является назначение наказания в виде административного приостановления деятельности. В соответствии со ст. 3.12. КоАП РФ, административное приостановление деятельности назначается судьей в случае правонарушений, предусмотренных ч. 3 ст. 9.1 настоящего Кодекса (в части грубого нарушения требований промышленной безопасности), административное приостановление деятельности назначается должностными лицами, указанными в п.п. 1 и 4 ч. 2 ст. 23.31 Кодекса, т.е. представителями Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. В случае коррупционных рисков, которые возникают в рамках правоотношений индивидуальных предпринимателей, юридических лиц и представителей Ростехнадзора, ситуация аналогична описанной выше, ввиду того, что обозначенное ведомство является органом осуществляющим надзор и инспектирование в соответствующей сфере.

Рассмотрим коррупционные риски при назначении административного приостановления деятельности судом. В данном случае коррупционная инициатива при рассмотрении дела в суде может исходить от заинтересованной стороны. В случае административного приостановления деятельности налицо интерес субъектов предпринимательской деятельности – индивидуальных предпринимателей, юридических лиц ввиду коммерческой заинтересованности, таким образом, можно сделать вывод, что в большинстве случаев в разрешении вопроса «иным путем» заинтересованы именно субъекты правоприменения.

По моему мнению, на сегодняшний день коррупционная составляющая в судах общей юрисдикции обусловлена доступностью обращения к представителям судейского сообщества. Исследователями неоднократно предлагались меры, препятствующие оказанию воздействия (давления) на судью в связи с рассматриваемым им делом, кроме того, правительством разработана и принята Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2013-2020 годы», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1406 (ред. от 24.06.2013) [9].

По мнению профессора Ф.Г. Шахкелдова, только реформирование судебной системы может решить проблему коррупции. Если в суде нет законности и справедливости в силу его коррупционности, то о какой защите прав тогда может идти речь? [10].

Одной из предложенных в научной среде мер решения существующей проблемы является фиксация любых неформальных обращений к судьям [11], некоторые же авторы предлагают внести в процессуальное законодательство дополнение, обязывающее судью объявлять лицам, участвующим в деле, обо всех обращениях к судье (устных и письменных) по рассматриваемому делу, поступивших до начала судебного разбирательства, с последующим занесением указанных сведений в протокол судебного заседания, а за неисполнение указанной обязанности к судье, допустившему нарушение, принимать меры ответственности [12].

Существуют также и иные предложения, но в свете предупреждения коррупционных рисков, в рамках назначения административного приостановления деятельности данные меры видятся наиболее приемлемыми. Однако, в случае фиксации всех неформальных обращений к судьям велика вероятность нарушения конституционных прав, предусмотренных ст. 23 Конституции РФ, в соответствии с которой, каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений [13]. В данном случае следует законодательно урегулировать разграничения пределов фиксации подобных обращений. Стоит также отметить, что подобные меры могут способствовать предотвращению коррупции и среди сотрудников органов исполнительной власти, осуществляющих контроль и надзор в различных сферах.

В случае же с исполнительным производством стоит учесть, что основные коррупционные риски возникают ввиду отсутствия судебного контроля за исполнением постановления об административном приостановлении деятельности. В данной ситуации судебный пристав может фактически не приостанавливать деятельность индивидуального предпринимателя или юридического лица, т.е. в период назначенный судом в качестве приостановления деятельности, субъект потенциально способен осуществлять свою деятельность, наряду с тем, что будут предприниматься соответствующие меры по устранению выявленных нарушений. Однако, при этом угрозы, обозначенные в ст. 3.12 КоАП, не будут ликвидированы, ввиду чего, налицо присутствие потенциальной возможности наступления общественно-опасных и (или) общественно-вредных последствий.

В данной ситуации на законодательном уровне стоит ввести судебный контроль за исполнением постановления об административном приостановлении деятельности, согласно которому судебный пристав будет обязан предоставлять судье, должностному лицу – уполномоченному осуществлять

контроль и надзор в определенной сфере, подробный отчет, возможно, с материалами фото- или видеофиксации, в котором будут отражаться меры, предпринятые судебным приставом-исполнителем, также целесообразно в рамках исполнительных действий привлекать лиц, уполномоченных осуществлять контроль и надзор, составивших протоколы об административном правонарушении.

Подводя итог, следует сказать, что институт административного приостановления, как мера наказания в современном его виде, процедура – достаточно новая, на данный момент происходит ее становление, ввиду чего присутствуют определенные недостатки и пробелы как на уровне законодательства, так и по ходу реализации санкции на практике. Коррупционные риски, которые существуют на сегодняшний день, – лишь один из аспектов, который требует пристального внимания и устранения. Описанные же в исследовании меры по устранению существующих коррупционных рисков представляют собой мнение одного автора по поводу существующих проблем, которое, вероятно, способно исправить ситуацию хотя бы частично и сделать все этапы исследуемой процедуры более прозрачными и эффективными.

Литература:

1. Индекс восприятия коррупции // Центр ТИ-Р. – URL: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatia-korruptcii/blog>.
2. Указ Президента РФ от 19.05.2008 г. № 815 (ред. от 02.04.2013) «О мерах по противодействию коррупции» // Российская газета. – 2008. – № 108 (в последней редакции документ опубликован не был).
3. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.09.2013) «О противодействии коррупции» // Российская газета. – 2008. – № 266 (в последней редакции документ опубликован не был).
4. Хаманева Н.Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / Новая правовая культура. – 2004. – 568 с.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 02.11.2013) // Российская газета. – 2001. – № 256 (в последней редакции документ опубликован не был).
6. Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 123-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // Российская газета. – 2008. – № 163 (в последней редакции документ опубликован не был).
7. Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. – 2009. – № 133 (в последней редакции документ опубликован не был).
8. Красавин А.В. Антикоррупционная экспертиза федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // Пожаровзрывобезопасность. – 2009. – Т. 18. – № 9. – С. 10-21.
9. Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1406 (ред. от 24.06.2013) «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013 – 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2013 – № 1. – Ст. 13 (в последней редакции документ опубликован не был).
10. Шахкелдов Ф.Г. Без реформирования судебной системы нельзя решить проблему коррупции // Российский судья. – 2008. – № 12 (СПС «Консультант Плюс», раздел «Комментарии законодательства»).
11. Бухарев А.В. Особенности правового регулирования противодействия коррупции в судах общей юрисдикции // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. – 2012. – № 1. – С. 355-358.
12. Изварина А.Ф. Проблемы борьбы с коррупцией в судебной системе // Юристы – Правоведь. – 2008. – № 5. – С. 10-13.
13. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 2009. – № 7.

Corruption Risks in the Framework of Administrative Suspension of Activities

L.F. Badykov

*Kazan legal institute (branch) of the Russian legal academy
of the Ministry of Justice of the Russian Federation*

The paper dwells upon corruption risks emerging in the process of revealing of breaches of law carrying administrative suspension of activities, and assignment and execution of punishment. The author outlines the measures of prevention of revealed risks.

Key words: administrative suspension of activities, interested party, corruption risks, legal and executive bodies, prevention.