# Привлечение к административной ответственности: кто виноват?

В ВАС РФ идет работа над постановлениями Пленума, разъясняющими вопросы применения особенной части КоАП РФ. Первым в этом ряду стало постановление Пленума ВАС РФ от 17.02.2011 № 11 “О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях” (далее – постановление Пленума ВАС РФ № 11). Прокомментировать этот документ мы попросили одного из его разработчиков – начальника Управления публичного права и процесса ВАС РФ Владимира Корнеева

В связи с чем ВАС РФ дает разъяснения по вопросам применения КоАП РФ именно сейчас? Дошла очередь до административного законодательства, накопилось большое количество вопросов или по какой-то другой причине?

Причина – в увеличении количества вопросов по КоАП РФ, поступающих от судов. Меняется административное законодательство, и растет число дел. В постановление Пленума ВАС РФ № 11 вошли именно те темы, по которым в настоящий момент возникает наибольшее число вопросов.

Концепция указанного постановления заключается в том, что конкретные вопросы применения норм Особенной части КоАП РФ обобщаются в отдельных тематических блоках. Это сделано для того, чтобы потом можно было добавлять новые блоки с новыми вопросами.

Насколько активно ведется работа по подготовке новых разъяснений? Будут ли они приниматься с определенной периодичностью?

Периодичность принятия разъяснений различается. Но работа ведется достаточно активно. Сейчас в наибольшей стадии готовности находятся разъяснения по гл. 15 КоАП РФ, касающиеся правонарушений в области финансов, налогов и сборов, страхования и рынка ценных бумаг. Подготовка разъяснений по гл. 16 КоАП РФ, посвященной нарушениям таможенных правил, приостановлена, поскольку планируется законодательное совершенствование этой главы – в Госдуму РФ внесен целый ряд законодательных предложений. Большое количество вопросов, возникающих в судах, касается и применения положений КоАП РФ в сфере производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В пункте 2 постановления Пленума ВАС РФ № 11 говорится о том, что состав правонарушения, предусмотренного ст. 7.3 КоАП РФ (незаконное пользование недрами), образует осуществление добычи подземных вод (использование водозаборных скважин) без соответствующей лицензии. Не будет ли данное разъяснение истолковано судами шире – таким образом, что в состав ст. 7.3 КоАП РФ будет включено и обустройство колодцев?

По ряду специальных составов Особенной части КоАП РФ Пленумом ВАС РФ давались разъяснения не в целом по составу, а по тем конкретным вопросам, которые имеются в практике в настоящий момент. В случае со ст. 7.3 КоАП РФ не следует исходить из того, что разъяснения по ней охватывают все возможные ситуации. Они касаются только того вопроса, который был актуальным на момент разработки и принятия постановления. Если возникнут новые вопросы, то, безусловно, могут быть выработаны и новые разъяснения.

Разъяснения, касающиеся ст. 9.5 КоАП РФ (п. 6 постановления Пленума ВАС РФ № 11), возлагают на подрядчика и субподрядчика бремя ответственности за действия другого лица – застройщика, не получившего разрешение на строительство. Считаете ли Вы такое распределение ответственности надлежащим? Корректна ли ситуация, когда к ответственности за одно действие (строительство здания без разрешения) будут привлечены сразу несколько лиц (застройщик и все подрядчики)?

Во-первых, следует отметить, что Пленум ВАС РФ не может возлагать на кого бы то ни было бремя ответственности. ВАС РФ лишь толкует содержащиеся в законе нормы. Говоря о том, кто реально может быть привлечен к ответственности, я бы, прежде всего, обратил внимание на то, что каждый отвечает за собственные действия. Вопрос лишь в том, чьи и какие именно действия охватываются составом ст. 9.5 КоАП РФ. Этот вопрос специально обсуждался на заседании Президиума ВАС РФ в ходе работы над проектом постановления Пленума. В предварительной редакции, в числе прочих, высказывалась точка зрения, согласно которой действия только одного лица – застройщика, могут образовывать правонарушение, предусмотренное обсуждаемой статьей, и не могут быть привлечены к ответственности подрядчик или субподрядчик. Однако в окончательном тексте сформулирована иная позиция – застройщик отвечает за то, что фактически организует строительство, не получив разрешения, тогда как именно на него в силу ГСК РФ возложена обязанность по получению такого разрешения. Подрядчик и субподрядчик осуществляют фактическую деятельность по возведению объектов строительства без соответствующего разрешения в нарушение тех норм, которые говорят о том, что строить без разрешения на строительство нельзя.

В пункте 7 постановления Пленума ВАС РФ № 11 указано, что привлечению к административной ответственности за эксплуатацию не введенного в эксплуатацию здания подлежат все фактически эксплуатирующие его лица. В связи с этим возникает вопрос: подлежат ли привлечению к такой ответственности арендаторы и будущие арендаторы, которые на основании предварительных договоров аренды проводят отделочные работы в помещении, устанавливают мебель и т. д., управляющая компания, которая осуществляет деятельность, необходимую для содержания объекта, в т. ч. производит оплату коммунальных услуг, обеспечивает доступ в здание и т. п., а также будущий собственник, который, как правило, сам не ведет на объекте никакой деятельности?

Пункт 7 также обсуждался Пленумом ВАС РФ очень подробно. Высказывались различные точки зрения. В частности озвучивалась позиция, согласно которой ответственность за эксплуатацию не введенного в эксплуатацию здания может нести только одно лицо – то, которое должно было ввести здание в эксплуатацию, но не сделало этого. Но данная концепция не была поддержана, поскольку ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ сформулирована шире: ответственность предусмотрена за эксплуатацию объекта капитального строительства без разрешения на ввод его в эксплуатацию, а не за невведение в эксплуатацию.

Учитывая данное обстоятельство, в п. 7 постановления Пленума ВАС РФ № 11 и было указано, что административную ответственность несут все лица, которые фактически эксплуатируют здание, не введенное в эксплуатацию. Дальше при рассмотрении каждого конкретного дела суд, исходя из его обстоятельств, будет в каждом конкретном случае устанавливать наличие или отсутствие факта эксплуатации объекта со стороны конкретного лица.