

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ: ОСНОВАНИЯ И САНКЦИИ

Ашот Атоян*

Статья посвящена характеристике административной ответственности юридических лиц, анализу санкций и процедур ее применения.

Административная ответственность – это особый вид юридической ответственности, наступающей в случае совершения административного правонарушения.

В ст.2.1. КОАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность¹.

В ч. 1 ст. 2.1 КОАП установлен ряд признаков административного правонарушения. Это:

1) *противоправное* деяние, которое нарушает нормы:

- КоАП;
- законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, если эти законы приняты в соответствии с КоАП;

- международных договоров, действующих для Российской Федерации;

- общепризнанных принципов и норм международного права, составляющих часть правовой системы Российской Федерации;

2) *виновное деяние*, выражающееся как в *активном* поведении правонарушителя, так и в его *пассивном* поведении. Иначе говоря, *объективная сторона* административного правонарушения может выражаться:

- в совершении определенных действий;

- в том, что лицо *бездействовало*, хотя обязано было совершить определенные действия (например, не представило в таможенный орган отчетность);

3) деяние, за которое установлена административная ответственность в виде административного наказания, виды которого перечислены в ст. 3.2 КОАП².

Признаки административного правонарушения, закрепленные в праве, в совокупности образуют сложный юридический состав, являющийся единственным основанием административной ответственности правонарушителя.

В теории административного права под составом административного правонарушения понимается единство установленных Кодексом об административных правонарушениях объективных и субъективных признаков, характеризующих конкретное общественно опасное деяние как административное правонарушение (например, незаконное врачевание (целительство), занятие проституцией, самоуправство). К объективным элементам состава относятся: объект посягательства, т.е. регулируемые и охраняемые административным правом общественные отношения, и объективная сторона административного проступка - внешние признаки, характеризующие противоправное действие или бездействие, результат посягательства, причинную связь между деянием и наступившими последствиями, место, время, обстановку, способ, орудия и средства совершенного административного правонарушения³.

Административное правонарушение является основанием юридической ответственности в форме административной ответственности.

Профессор Д.Н. Бахрах называет следующие специфические признаки этой ответственности.

* Атоян Ашот Робертович, нотариус г. Москвы

1. Основанием административной ответственности является административное нарушение.

2. Она состоит в применении к субъектам административных взысканий.

3. К административной ответственности привлекают органы, которым такое право предоставлено законодательством.

4. Законодательством установлен особый порядок привлечения к административной ответственности.

5. Она урегулирована нормами административного права, которые содержат исчерпывающие перечни административных нарушений, административных взысканий и органов, уполномоченных их применять, детально регулируют этот вид производства и в своей совокупности составляют нормативную основу административной ответственности.⁴

Анализ признаков административной ответственности позволяет выделить три ее основания:

1) нормативное, т. е. систему норм, регулирующих ее;

2) фактическое, т. е. деяние конкретного субъекта, нарушающее правовые предписания, охраняемые административными санкциями (административное нарушение);

3) процессуальное, т. е. акт компетентного субъекта о наложении конкретного взыскания за конкретное административное нарушение.

Для наступления реальной ответственности необходимо, чтобы были все три основания и именно в такой последовательности. Прежде всего должна быть норма, устанавливающая обязанность и санкцию за ее неисполнение. Затем может возникнуть фактическое основание — противоправное деяние. При наличии нормы и деяния, ее нарушающего, уполномоченный субъект в установленном законом порядке вправе определить взыскание за административное нарушение⁵.

Законодатель, раскрывая понятие «административное правонарушение», указывает, что его субъектами могут быть как физические, так и юридические лица.

К физическим лицам, противоправные действия (бездействие) которых могут быть квалифицированы как административные правонарушения, относятся дееспособные граждане начиная с 16-летнего возраста. В числе физических лиц выделяются особые их категории (несовершеннолетние; должностные лица; военнослужащие и иные лица, на которых распространяются дисци-

плинарные уставы; иностранные граждане и лица без гражданства; индивидуальные предприниматели). Административно-правовой статус этих лиц определен федеральным законодательством.⁶

Согласно Гражданскому кодексу РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс и смету (ст. 48). Юридическими лицами могут быть как коммерческие, так и некоммерческие организации (ст. 50). Юридические лица подлежат государственной регистрации в порядке, который определяется Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (с изм.). Функции регистрации юридических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, и индивидуальных предпринимателей возложены на Федеральную налоговую службу, находящуюся в ведении Министерства финансов РФ.

Правовой статус юридических лиц регламентирован многочисленными федеральными законами, в том числе «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О производственных кооперативах», «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации», «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях» и др. При применении мер административной ответственности следует учитывать положения указанных законов, поскольку они определяют специфику статуса отдельных видов юридических лиц⁷.

Анализ Особенной части КоАП РФ обстоятельно проведенный Е.Ю. Антоновой, показывает, что юридические лица наказываются в административно-правовом порядке за целый ряд правонарушений. Среди них:

- посягающие на права граждан (из 55 статей, входящих в главу 5 КоАП РФ, 24 предусматривают ответственность юридических лиц);

- посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие насе-

ления и общественную нравственность (из 16 статей, входящих в главу 6 КоАП РФ, 9 предусматривают ответственность юридических лиц);

- в области охраны собственности (из 33 статей, входящих в главу 7 КоАП РФ, 27 предусматривают ответственность юридических лиц);

- в области охраны окружающей природной среды и природопользования (из 42 статей, входящих в главу 8 КоАП РФ, 37 предусматривают ответственность юридических лиц);

- в промышленности, строительстве и энергетике (из 16 статей, входящих в главу 9 КоАП РФ, 15 предусматривают ответственность юридических лиц);

- в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (из 14 статей, входящих в главу 10 КоАП РФ, 13 предусматривают ответственность юридических лиц);

- на транспорте (из 30 статей, входящих в главу 11 КоАП РФ, 11 предусматривают ответственность юридических лиц);

- в области дорожного движения (из 39 статей, входящих в главу 12 КоАП РФ, 6 предусматривают ответственность юридических лиц);

- в области связи и информации (из 27 статей, входящих в главу 13 КоАП РФ, 21 предусматривает ответственность юридических лиц);

- в области предпринимательской деятельности (из 37 статей, входящих в главу 14 КоАП РФ, 31 предусматривает ответственность юридических лиц);

- в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг (из 34 статей, входящих в главу 15 КоАП РФ, 23 предусматривают ответственность юридических лиц);

- в области таможенного дела (нарушения таможенных правил) (из 23 статей, входящих в главу 16 КоАП РФ, 21 предусматривает ответственность юридических лиц);

- посягающие на институты государственной власти (из 15 статей, входящих в главу 17 КоАП РФ, 4 предусматривают ответственность юридических лиц);

- в области защиты Государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ (из 17 статей, входящих в главу 18 КоАП РФ, 12 предусматривают ответственность юридических лиц);

- против порядка управления (из 40 статей, входящих в главу 19 КоАП РФ, 23 предусматривают ответственность юридических лиц);

- посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (из 29 статей, входящих в главу 20 КоАП РФ, 11 предусматривают ответственность юридических лиц).

Из 474 статей Особенной части КоАП РФ, пишет Е.Ю. Антонова, 288 (60,76%) предусматривают ответственность юридических лиц. Основную часть правонарушений, ответственность за совершение которых могут нести юридические лица, составляют деяния, связанные с предпринимательской и иной организационно-хозяйственной деятельностью. Из 226 статей, содержащихся в главах КоАП РФ, предусматривающих ответственность за правонарушения в области охраны собственности, окружающей природной среды и природопользования, в промышленности, строительстве и энергетике, в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель, в области связи и информации, предпринимательской деятельности, финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг, таможенного дела (нарушения таможенных правил), 188 (83,2%) предусматривают ответственность юридических лиц⁸

Таким образом, в КоАП РФ детально кодифицированы на федеральном уровне нормы об административной ответственности юридических лиц и учтены особенности процессуального положения юридических лиц как субъектов административной ответственности.

При применении норм Кодекса к юридическим лицам следует руководствоваться нормами ч. 2 ст. 3.2 о видах административных наказаний, ч. 2 ст. 2.1 о наличии вины и ряда других статей разд. I, III, IV и V Кодекса.

В связи с введением нового административного наказания в виде административного приостановления деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг (см. ст. 3.12 КоАП, включенную в Кодекс согласно Федеральному закону от 9 мая 2005 г. N 45-ФЗ) и учитывая, что КоАП не предусматривает в качестве самостоятельных субъектов административной ответственности структурные подразделения, производственные участки, т.е. внутренние подразделения юридических лиц, есть основания полагать,

что применительно ко всем перечисленным в ст. 3.12 объектам меры административного наказания будут налагаться на конкретное юридическое лицо⁹.

Особого внимания заслуживает проблема вины юридических лиц. В настоящее время существуют ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, в которой дано понятие вины организации, и ст. 2.2 КоАП РФ о формах вины. Понятно, что юридическое лицо в силу своей специфики не может совершить правонарушение умышленно или по неосторожности. Когда действующим законодательством для привлечения к административной ответственности требуется установить форму вины, то в отношении организации достаточно определить: имелась ли у организации возможность соблюдения норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность; были ли приняты все зависящие от нее меры по соблюдению данных норм.

Характеризуя правила ч. 3 ст. 2.1, КоАП нужно учесть, что:

1) назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности физических лиц, виновных в совершении данного административного правонарушения.

Иначе говоря, административное наказание назначается и юридическому, и физическому лицу, виновному в совершении этого же административного правонарушения (например, ст. 15.1 предусматривает ответственность за нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций как должностных лиц организаций, так и самих юридических лиц;

2) привлечение к административной ответственности физического лица не освобождает от ответственности за это же административное правонарушение юридическое лицо. Оба эти лица - самостоятельные субъекты административного правонарушения, и, если будет установлена вина каждого из этих субъектов, они подлежат административной ответственности независимо друг от друга, за совершение одного и того же административного правонарушения;

3) привлечение к уголовной ответственности физического лица не освобождает юридическое лицо от привлечения к административной ответственности. При этом физическое лицо привлекается к уголовной ответственности, а юридическое за это же правонарушение (но характеризуемое как административное правонарушение) - к административной ответственности¹⁰.

В ст. 3.2 КоАП РФ закреплены следующие административные взыскания:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 6) административный арест;
- 7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 8) дисквалификация.

Кроме того, ТК РФ называет также такие виды административных взысканий как отзыв лицензии или квалификационного аттестата и взыскание стоимости товаров и транспортных средств. Все десять названных взысканий тесно связаны между собой и образуют единую систему. Их прежде всего объединяет общая цель: защита правопорядка, воздействие на лиц, совершивших административные нарушения, предупреждение совершения новых нарушений. По содержанию каждое взыскание является карой, мерой ответственности, назначаемой за административные деликты, применение любого из них означает наступление административной ответственности, влечет неблагоприятные юридические последствия.

В соответствии с п.2 ст. 3.2 КоАП в отношении юридического лица могут применяться только административные наказания, перечисленные в пунктах 1-4 этой статьи.

Административные взыскания налагаются компетентными органами и должностными лицами путем издания специальных индивидуальных актов. Они защищают правопорядок косвенно, не могут непосредственно обеспечить выполнение обязанности, но, возлагая дополнительные, «штрафные» обязанности, ущемляя правовую сферу лица, они тем самым побуждают его в дальнейшем не нарушать закон, стимулируют будущее поведение.

Взыскания отличаются от иных средств административного принуждения тем, что обычно их применение создает для нарушителей «состояние наказанное», которое существует в течение установленного законом срока и является одним из элементов исправительно-воспитательного взыскания на них.

Взыскания могут быть разовыми, единовременными (конфискация, предупреждение, штраф) и длящимися, растянутыми во времени (лишение прав).

Представляется, что нужно различать частную и специальную превенцию, рассматривать вторую как разновидность первой. Специальная превенция — это создание условий, препятствующих совершению новых нарушений.¹¹

Остальные взыскания могут быть только основными (ст. 25, 32 КоАП, 244, 245 ТК). За нарушение может быть наложено одно основное либо основное и дополнительное взыскания.

В законе перечень взысканий дан в строго определенном порядке: от менее суровых к более суровым. Иными словами, закон содержит «лестницу наказаний». Эта «лестница» нужна и для тех, кто издает нормы права, и для тех, кто их применяет. В частности, велико ее значение, когда нормы содержат альтернативные санкции.

В соответствии с ч. 3 ст. 3.2 КоАП, ст. 72 Конституции РФ все взыскания можно поделить на устанавливаемые централизованно и децентрализованно. Централизованно может быть установлено любое из 10 взысканий, а децентрализованно — актами субъектов федерации, актами муниципальных органов — только предупреждение и штраф. Иными словами, если актом, который не является федеральным, устанавливается административная ответственность за определенные деяния, то им могут быть предусмотрены за их нарушения только такие взыскания, как предупреждение и административный штраф.

Действующими указами Президента РФ, постановлениями правительства РФ предусмотрены такие взыскания, как предупреждение, штраф, отзыв лицензии. А исправительные работы, административный арест, выдворение, а также возмездное изъятие, конфискация, взыскание стоимости товара устанавливаются только федеральным законом.

В заключение стоит отметить, что многие годы роль административной ответственности в борьбе с правонарушениями постепенно повышалась, а со второй половины 80-х годов XX века эта тенденция стала проявляться еще более активно. Возросло фактическое использование многих составов административных проступков. Административная ответственность стала более суровой, увеличились санкции за многие нарушения. Резко расширен перечень дей-

ствий, за совершение которых виновные могут быть подвергнуты административным санкциям. Прежде всего это происходит путем установления административной ответственности за действия, которые ранее вообще не считались правонарушениями.

Расширение административной деликтности идет также путем введения административной ответственности за правонарушения, которые раньше признавались преступлениями (декриминализация), дисциплинарными проступками, гражданско-правовыми деликтами. Так, в настоящее время не уголовные, а административные санкции применяются за повторное мелкое хулиганство, повторное управление транспортными средствами в нетрезвом состоянии, систематическое нарушение правил административного надзора и др. действия, которые прежде считались преступными.

Чем обусловлено повышение роли административной ответственности в обеспечении правопорядка? По мнению проф. Д.Н. Бахраха причин такого положения несколько. Во-первых, это диктуется отрицательными последствиями научно-технической революции. Широкое применение сложной техники, электричества, электроэнергии, газа, радиоактивных элементов, продукции современной химии и т. д. требует, чтобы общество позаботилось о своей противопожарной, санитарной и иной безопасности. Достаточно напомнить о вреде, который причиняют дорожно-транспортные происшествия, загрязнения водоемов промышленными отходами. Возникла необходимость усилить охрану людей, материальных ценностей, окружающей среды от отрицательных последствий НТР. Во-вторых, принятие норм, устанавливающих ответственность за неповиновение законным актам государственных органов, представителям власти, за неуважение к суду, призвано создать условия для нормальной деятельности публичной власти в условиях ослабления дисциплины в обществе. В-третьих, административными санкциями прежде всего охраняются обновленное налоговое, таможенное дело, борьба с монополизмом и многие другие экономические отношения, возникшие в ходе экономических преобразований¹².

Таким образом, можно предположить, что эта тенденция будет развиваться и дальше. И роль административно-правовых механизмов поддержания правопорядка будет увеличиваться.

ADMINISTRATIVE LIABILITY OF LEGAL ENTITIES: FOUNDATIONS AND SANCTIONS

The paper describes the administrative liability of legal persons, analyzes the sanctions and procedures for its application.

Ashot Atoyán,
Notary Public, Moscow

Ключевые слова:

Административная ответственность,
административная юстиция,
административное правонарушение,
административные взыскания

Keywords:

administrative liability, administrative justice,
administrative offence, administrative sanctions

Литература:

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.04.2012) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Гуев А.Н. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях // Система ГАРАНТ. 2010.

³ Административное право / Под ред. Л.П. Попова. М., 2005. С. 167.

⁴ Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2001. С. 281.

⁵ Там же.

⁶ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Н.Г. Салищевой. М., 2009.

⁷ Там же.

⁸ Антонова Е.Ю. Административная ответственность юридических лиц - «испытательный полигон» для корпоративной (коллективной) уголовной ответственности // Законодательство. 2011. № 5.

⁹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Н.Г. Салищевой. М., 2009.

¹⁰ Гуев А.Н. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях // Система ГАРАНТ. 2010.

¹¹ Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 295.

¹² Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 285.