

А.Б. Панов

аспирант Российской
академии правосудия

Некоторые вопросы порядка привлечения к административной ответственности как путь к эффективности и справедливости

Статья посвящена рассмотрению конкретных существующих проблем эффективности и справедливости административной ответственности. Затрагиваются проблемы законного представителя юридического лица, давность привлечения к ответственности. Данные проблемы законодательно не решены до сих пор и заслуживают надлежащего изучения.

Ключевые слова: Административная ответственность, процессуальные гарантии, проблемы представительства, эффективность наказания, сроки давности

Проблема соотношения и оценки эффективности и справедливости применения административной ответственности в Российской Федерации весьма сложна. Юридическая ответственность является одним из средств обеспечения социальной справедливости в обществе. Она представляет собой не только средство пресечения фактов социальной несправедливости, но и реализует формой и средством реализации принципа справедливости. Принцип справедливости находит юридическое воплощение во всех отраслях права. Каждая из них конкретизирует его требование применительно к тем общественным отношениям, которые составляют предмет ее регулирования. Однако для целей данного исследования рассмотрению подлежит не преломление социальной справедливости в нормах, регулирующих административную ответственность, а соответствие самой этой ответственности требованиям социальной, прежде всего, юридической справедливости.

1. Строгое соблюдение порядка привлечения к административной ответственности является условием справедливости административно-правового преследования. Соблюдение процессуальных гарантий обеспечивает учет всех обстоятельств правонарушения, а также равенство субъектов ответственности перед законом, вносит элементы состязательности при рассмотрении дела в судебных органах.

В то же время строгое соблюдение порядка привлечения к административной ответственности способствует и эффективности административного наказания. Так, соблюдение процессуальных гарантий обеспечивает стабильность правового

поля, упорядочивает правоотношения. Отдельные недочеты, сложности, которые возникают перед административно-юрисдикционными органами, могут снижать в целом эффективность действия норм, устанавливающих административно-правовую ответственность. Такие пробелы подлежат устранению, а в целом процессуальные гарантии при привлечении к административной ответственности скорее способствуют повышению эффективности административной ответственности, нежели жертвуют ею в пользу справедливости.

К числу недочетов следует отнести, например, действующее правовое регулирование в сфере участия представителя юридического лица в производстве по делу об административном правонарушении. Глава 25 КоАП РФ (далее — КоАП РФ), входящая в раздел IV, **расширила круг участников производства по делам об административных правонарушениях**. С признанием нового субъекта административной ответственности — юридического лица — Кодекс впервые вводит (ст. 2.10) в правовое поле понятие «законный представитель юридического лица». Термин «законный представитель юридического лица» — это одна из новелл КоАП РФ.

В целях КоАП РФ законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица (ч. 2 ст. 25.4 КоАП РФ). Перечень законных представителей юридического лица является закрытым. В связи с этим необходимо учитывать, что представитель юридического лица, действующий на основании доверенности, в том числе руководитель филиала или подразделения, законным представителем не является. Поэтому его извещение не может рассматриваться как извещение законного представителя.

Вместе с тем КоАП РФ допускает возможность участия в рассмотрении дела об административном правонарушении в качестве защитника лица, действующего на основании доверенности, выданной надлежаще извещенным законным представителем. Такие лица допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола о правонарушении и пользуются процессуальными правами лиц, в отношении которых ведется такое производство (включая предусмотренное ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ право на представление объяснений и замечаний по содержанию протокола).

Суду при рассмотрении дел об административных правонарушениях следует учитывать, что доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о составлении протокола может служить выданная им доверенность на участие в конкретном административном деле. Наличие общей доверенности на представление интересов лица без указания на полномочия по участию в конкретном административном деле само по себе доказательством надлежащего извещения не является.

Институт юридического лица, рожденный гражданским правом, в настоящее время имеет общеправовое значение (ст. 489 Гражданского кодекса РФ)¹. Это важно для унификации правовой терминологии. На термин «юридическое лицо» распространяется действие конституционных норм (глава 2 Конституции РФ). Налоговый кодекс РФ² употребляет данный термин в гражданско-правовом аспекте

¹ Далее — ГК РФ.

² Далее — НК РФ.

(п. 1 ст. 11 НК РФ). В административном праве юридические лица определяются как коммерческие и некоммерческие организации, имущественные и другие обязательные атрибуты которых (в том числе наличие самостоятельного баланса или сметы, наименования) определены в ГК РФ. Юридическое лицо как коллективный участник (субъект) любого правоотношения (гражданского, налогового, административного) имеет право на участие и на защиту, что гарантируется Конституцией (ч. 1 ст. 45, ч. 1 ст. 46, ч. 1 ст. 47), ГК РФ (ч. 2 ст. 1, ч. 1 ст. 2, глава 4), НК РФ (ст. 9, ст. 11, глава 3), КоАП РФ (ст. 1.2, ч. 2 ст. 2.1, ст. 2.10, ч. 3 ст. 4.1).

Реализация прав на защиту такого коллективного субъекта (как и осуществление им определенных функций) производится, в том числе, через институты представительства и филиалы, хорошо известные гражданскому законодательству (ст. 55 ГК РФ, ст. 5 Федерального закона от 08.02.1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»³, ст. 5 Федерального закона от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»⁴ и др.). Представительством является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения, которое представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту. Филиал — также обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть (в том числе функции представительства). Руководители представительств и филиалов юридического лица, действующие на основании доверенности, представляющие его интересы, осуществляющие их защиту, фактически являются его уполномоченными представителями.

Только один раз КоАП РФ в ст. 27.8 употребляет термин «представитель» юридического лица, который должен присутствовать при осмотре принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там вещей и документов. Думается, что законодатель в данном контексте имел в виду любого сотрудника юридического лица. Статья 25.5 КоАП РФ представителем называет участника производства по делу об административном правонарушении, который оказывает юридическую помощь потерпевшему, причем им может быть как адвокат, так и иное лицо. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом.

В литературе⁵ обращалось внимание на то, что в ряде случаев полномочия единоличного исполнительного органа акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью могут быть переданы решением собрания акционеров или общего собрания участников коммерческой (управляющей) организации либо индивидуальному предпринимателю⁶.

Однако законодатель не для всех форм юридических лиц определил управление делами через единоличный орган. Например, хозяйственные товарищества — это

³ СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 785.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

⁵ См.: *Горохов С.М.* Законный представитель юридического лица по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. 2004. № 6.

⁶ См.: Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных предприятиях» // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746; Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1; Федеральный закон от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 785.

объединение лиц, где управление осуществляется по общему согласию участников. При полном товариществе и товариществе на вере понятия «орган юридического лица» или «руководитель юридического лица» вообще отсутствуют. Во многих некоммерческих организациях управление делами совершается физическими лицами, уполномоченными учредительными документами (решениями коллегиальных органов управления), которые не являются ни руководителями юридического лица, ни его органами. Следовательно, эти субъекты статусом законного представителя юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях обладать не могут. Таким образом, нарушается один из важнейших процессуальных принципов справедливости рассмотрения споров, закрепленный в ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁷. Безусловно, любое юридическое лицо, участвующее в производстве по делам об административных правонарушениях, должно иметь право на защиту.

Если законное представительство юридического лица осуществляется не руководителем, а иным лицом, признанным в соответствии с законом и учредительными документами органом юридического лица, возникает два вопроса. Во-первых, может ли кто, помимо руководителя юридического лица (являющегося органом юридического лица), быть также органом юридического лица? Ответ отрицательный. Во-вторых, в рассматриваемой статье КоАП не говорится ничего о необходимости удостоверять полномочия такого лица доверенностью.

Таким образом, признанная в КоАП РФ конструкция «законный представитель юридического лица» не вписывается в позитивное правовое поле.

Поскольку понятие единоличного исполнительного органа организации, который осуществляет руководство, уже существует (руководитель организации), представляется, что нет надобности устанавливать разные понятия одному и тому же обстоятельству (явлению). Не допустим и обратный подход, т.е. нельзя отождествлять два разных действия. Например, нет никаких оснований законного представителя юридического лица называть органом юридического лица.

Несовершенство термина «законный представитель юридического лица», препятствует как эффективной реализации юридическим лицом своего права на защиту, так и надлежащему привлечению его к ответственности, поскольку административно-юрисдикционные органы при динамичных сроках не справляются с вопросами надлежащего извещения законного представителя юридического лица. В данном случае срок привлечения к административной ответственности составлял один год. Однако в случае применения общих сроков давности — 2 месяца — исполнение такого требования может затруднить или вовсе сделать невозможным привлечение юридического лица со многими филиалами к административной ответственности. Еще до составления протокола надзорный орган будет вынужден направлять по почте уведомление в другой город, возможно, из субъекта Федерации в Москву, и дожидаться подтверждения вручения.

Представляется целесообразным внести в КоАП РФ следующие изменения и дополнения:

1. Заменить по всему тексту КоАП РФ термин «законный представитель» термином «уполномоченный представитель юридического лица».

⁷ СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

2. Предусмотреть, что уполномоченными представителями юридического лица могут выступать:

- руководитель (единоличный исполнительный орган) юридического лица в соответствии с законом, учредительными документами или по приказу;
- руководитель представительства и филиала юридического лица, действующий на основании доверенности;
- иные работники юридического лица, действующие на основании доверенности либо на основании административного акта (приказа) или если в их служебные обязанности входят полномочия по урегулированию всех вопросов, связанных с привлечением к административной ответственности и представлением интересов юридического лица в административно-юрисдикционных органах (например, юрист).

Указанная задача будет достигнута, если изложить ст. 25.4 КоАП РФ в следующей редакции: «*Статья 25.4. Уполномоченные представители юридического лица*»

1. Защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его уполномоченные представители.

2. Уполномоченными представителями юридического лица в соответствии с настоящим Кодексом являются руководитель (единоличный исполнительный орган) юридического лица в соответствии с законом, учредительными документами или по приказу; руководитель представительства и филиала юридического лица, действующий на основании доверенности; иные работники юридического лица, действующие на основании доверенности либо на основании административного акта (приказа) или если в их служебные обязанности входят полномочия по урегулированию всех вопросов, связанных с привлечением к административной ответственности и представлением интересов юридического лица в административно-юрисдикционных органах. Полномочия уполномоченного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

3. Дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его уполномоченного представителя или защитника. В отсутствие указанных лиц дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении этих лиц о месте и времени рассмотрения дела и если от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

4. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие уполномоченного представителя юридического лица».

2. Отдельные институты административного права как средства обеспечения справедливости и эффективности наказания.

Наряду с таким крупным пластом, как установленный порядок привлечения к административной ответственности, можно выделить отдельные институты, призванные обеспечить справедливость и эффективность административной ответственности. Одним из них является чрезвычайно проблемный институт давности привлечения к административной ответственности. С одной стороны, истечение сроков давности является основанием освобождения от административной ответ-

ственности, т.е. ее индивидуализации в зависимости от обстоятельств совершения правонарушения. В то же время дифференциация сроков давности в зависимости от объекта противоправного посягательства способствует дифференциации наказания по этому критерию. С другой стороны, такая дифференциация не способствует большей эффективности деятельности административно-юрисдикционных органов, поскольку по прошествии большого количества времени сбор доказательств и привлечение деликвента к ответственности затруднены.

При реализации данного института перед правоприменителем возникает целый ряд проблем: квалификация продолжаемых и длящихся правонарушений; момент начала и окончания длящегося правонарушения; определение порядка привлечения к ответственности за новое длящееся правонарушение, обеспечивающий отделение одного правонарушения от другого. На законодательном уровне следует определить и закрепить понятие длящегося правонарушения. Это может быть реализовано путем включения в ст. 4.5 КоАП РФ примечания, которое бы раскрывало понятие длящегося правонарушения в целях единообразного применения ст. 4.5 КоАП РФ. Представляется целесообразным дополнить ст. 4.5 примечанием следующего содержания:

«Примечание. Длящимся правонарушением для целей КоАП РФ является правонарушение, выражающееся в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении лицом обязанности, правомерно возложенной на него законом или подзаконными актами.

При этом невыполнение лицом обязанности, которая должна быть выполнена к определенному сроку, является длящимся правонарушением в случае, когда данная обязанность не прекращается с наступлением срока выполнения обязанности, и правонарушение может быть выявлено в любой момент после наступления этого срока.

Днем окончания длящегося правонарушения является день его обнаружения, то есть день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении согласно статье 28.3 настоящего Кодекса, выявило факт его совершения.

Привлечение к ответственности за новое длящееся правонарушение, выразившееся в последующем неисполнении той же обязанности тем же лицом, возможно только по истечении срока, отведенного на устранение нарушений, предписанием, вынесенным совместно с привлечением к административной ответственности или независимо от такого привлечения».

Все изложенное позволяет отметить, что категории справедливости и эффективности в административной ответственности неразрывно связаны. Справедливость в трудах упомянутых в статье авторов неоднократно указывается в качестве критерия эффективности административной ответственности. Действительно, если восстановление социальной справедливости является одной из общих целей юридической ответственности, то неудивительно, что применение справедливого наказания выступает критерием эффективности административной ответственности. Решение указанных в настоящей статье проблем при привлечении к административной ответственности может быть одним из эффективных способов к достижению целей таких категорий как эффективность и справедливость.