**Контрольная работа по теме:**

**ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИИ**

**1. Процесс декодификации законодательства об административных правонарушениях является первой проблемой, разрушающей целостность института административной ответственности**

Процесс развития законодательства об административных правонарушениях в нашей стране можно разделить на четыре периода.

Первый период (условно можно обозначить с 1917 года по 1985 года) оценивается как хаотичный, разрозненный в силу того, что административная ответственность могла устанавливаться большим количеством субъектов - органов государственного управления и местных органов государственной власти. Множество союзных и республиканских законодательных и правительственных актов (около 500) приводило к путанице и несогласованности в правоприменительной деятельности. Все это стало причиной постановки вопроса о создании единого правового поля административных правонарушений.

Ученые-административисты первым шагом в направлении будущей консолидации законодательства об административных правонарушениях называют Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 года «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке». Что касается процедуры, огромное значение имели республиканские положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах местных Советов, правилами которых должны были руководствоваться не только сами комиссии, но и другие государственные органы и должностные лица, правомочные решать дела об административных проступках. Но все же законодательство об административной ответственности не было кодифицированным, что затрудняло осуществление административно-юрисдикционной деятельности.

Следующий шаг к систематизации норм об административной ответственности - принятые Верховным Советом СССР в 1980 году Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях [1].

Принятие Основ свидетельствовало о том, что законодатель отказался от введения Кодекса уголовных проступков [2] и пошел по пути кодификации норм административного права по отдельным институтам и объединения в одном акте как материальных, так и процессуальных норм. В Основах содержались общие линии разграничения компетенции Союза ССР и союзных республик в области правотворчества, впервые было дано официальное определение административного правонарушения (проступка), допускалась возможность «гибкого реагирования» на административные правонарушения, описывались меры по повышению статуса административных комиссий при исполкомах местных Советов [3].

Второй период формирования административного законодательства связан с принятием (20 июня 1984 года) и введением в действие (с 1 января 1985 года) первого в истории нашей страны Кодекса РСФСР об административных правонарушениях (далее - КоАП РСФСР). У КоАП РСФСР было много достоинств: он аккумулировал нормы об административной ответственности, унифицировал процесс привлечения к административной ответственности и исполнения административных взысканий и др. Однако период его действия оказался недолгим: в 90-е годы в стране началась перестройка, которая привела к созданию, по сути, нового государства.

В третий, постперестроечный период, существовал дуализм норм об административной ответственности. С одной стороны, 291 состав административных правонарушений содержался в КоАП РСФСР (из которых 213 практически не использовались), а с другой - 285 составов административных правонарушений содержались вне Кодекса в 23 других нормативных актах. Свыше 40 видов всевозможных положений, инструкций, регламентов описывали порядок привлечения к административной ответственности юридических лиц.

Процессу декодификации законодательства об административных правонарушениях способствовало интенсивное законотворчество субъектов Российской Федерации [4].

Наконец, четвертый период наступил с принятием нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту – КоАП РФ) (с 2002 года до настоящего времени). Важным достижением названного Кодекса явилась закрепленная на федеральном уровне его монополия по вопросу установления административной ответственности: в соответствии с частью 1 статьи 1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Статья 2 Федерального закона от 30 декабря 2001 года N 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» содержала перечень из 137 нормативных правовых актов, которые в целом или в части утратили силу в связи с введением в действие с 1 июля 2002 года КоАП РФ.

Вышеназванный Федеральный закон позволил сохранить в главе 16 Налогового кодекса Российской Федерации 13 статей, содержащих составы административных правонарушений (статьи 116 - 120, 122, 123, 125, 126, 128, 129, 129.1, 129.2). При этом сам КоАП РФ содержит ряд статей, предусматривающих административную ответственность за те же самые правонарушения (статьи 15.3 - 15.8, ст. 15.11).

Получилось, что ответственность за эти деликты предусмотрена сразу в двух Кодексах. Разграничение было проведено лишь по видам субъектов. Если эти деликты совершают граждане и организации (юридические лица), применяются меры налоговой ответственности, установленные Налоговым кодексом Российской Федерации (далее по тексту – НК РФ). Меры административной ответственности в соответствии с КоАП РФ применяются за эти же правонарушения в отношении должностных лиц организаций, которые не являются субъектами налоговой ответственности. Такое разделение норм между двумя Кодексами, основанное лишь на разном субъектном составе, неубедительно и, безусловно, нуждается в исправлении. Практика арбитражных судов служит тому подтверждением.

Так, Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа оставил без изменения решение Арбитражного суда Костромской области, которым Общество привлечено к ответственности по пункту 1 статьи 116 НК РФ за нарушение срока постановки на налоговый учет, предусмотренного пунктом 3 статьи 83 НК РФ. Общество, обратившись в суд кассационной инстанции, просило отменить судебный акт, ссылаясь на то, что на основании положений статьи 1.1 КоАП РФ оно должно было быть привлечено к административной ответственности в соответствии с нормами КоАП РФ, а не НК РФ. При этом суд указал, что Общество зарегистрировано 7 апреля 2003 года, а заявление о постановке на налоговый учет в установленный законодательством 10-дневный срок не представило. В данном случае к ответственности за нарушение сроков постановки на налоговый учет привлечено юридическое лицо, что не исключает привлечения должностного лица Общества к ответственности за административное правонарушение, но по статье 15.3 КоАП РФ. Таким образом, Арбитражный суд Костромской области сделал вывод о правомерности привлечения Общества к налоговой ответственности в порядке статьи 116 НК РФ.

В связи с изложенным, разумным видится перенос некоторых статей НК РФ (статей 116 - 120, 122, 123, 125, 126, 128 - 129.2) в главу 15 КоАП РФ.

Аналогична ситуация с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее по тексту - БК РФ). Более 10 видов нарушений бюджетного законодательства, предусмотренных статьями 293, 295 - 303, 305, 306 БК РФ, не содержатся в КоАП РФ, что парализует их применение. Предлагается «бюджетные» правонарушения исключить из БК РФ и предусмотреть ответственность за них в КоАП РФ, так как они являются разновидностью административных проступков.

Практика арбитражных судов свидетельствует также о том, что в Федеральном законе N 196-ФЗ в перечне не указан ряд федеральных законов, которые содержат ответственность за административные правонарушения. Нормы об административной ответственности, содержащиеся в федеральных законах вне КоАП РФ, применяются не в соответствии с порядком производства по делам об административных правонарушениях, установленным разделом IV КоАП РФ. Так, ряд административно-юрисдикционных органов, привлекающих к ответственности согласно вышеназванным федеральным законам, считает, что в данном случае должен применяться срок давности привлечения к ответственности, установленный статьей 113 НК РФ, а не статьей 4.5 КоАП РФ.

Подобная тенденция прослеживается и в арбитражно-судебной практике. Например, Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа отменил решение суда первой инстанции, в соответствии с которым с индивидуального предпринимателя был взыскан штраф в размере 10000 рублей за нарушение срока регистрации в территориальном органе Пенсионного фонда РФ на основании пункта 1 статьи 27 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». Отменяя решение суда первой инстанции, суд кассационной инстанции указал, что в соответствии со статьей 113 НК РФ лицо не может быть привлечено к ответственности за совершение налогового правонарушения, если со дня его совершения истекли три года. Государственная регистрация предпринимателя осуществлена 17 января 2002 года, тридцатидневный срок для регистрации в территориальных органах страховщика истек 18 февраля 2002 года (поскольку последний день регистрации приходится на 16 февраля 2002 года, а это - суббота). Следовательно, решение о привлечении к ответственности могло быть принято до 18 февраля 2005 года. Фактически оно принято 27 июля 2005 года, то есть с нарушением установленного срока.

Полагаем, что нельзя говорить об отдельном налоговом, пенсионном, социальном, резервном, медицинском и т.п. процессах привлечения к административной ответственности. Налоговые правоотношения, отношения, складывающиеся в сфере взыскания страховых взносов на обязательное пенсионное страхование либо социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, исполнительное производство и др. относятся к разновидностям административных правоотношений, так как складываются в сфере именно публично-правовых отношений. Таким образом, ответственность за нарушение вышеназванного законодательства относится к административной ответственности и регулирование ее за пределами КоАП РФ подрывает целостность института административной ответственности.

В то же время следует отметить, что в НК РФ получили закрепление процессуальные нормы. Как их оценивать и классифицировать? Ответ классический, давно уже ставший в административном праве доминирующим мнением [5]. Административно-процессуальное право как отрасль в любом случае продолжает обслуживать всю правоприменительную деятельность публичных органов исполнительной власти. Административный процесс - это урегулированный правом порядок разрешения индивидуальных дел в сфере государственного управления публичными органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных случаях - и другими полномочными органами. Параллельное существование двух административных производств разрушает институт административной ответственности и нарушает единство административно-юрисдикционного процесса. НК РФ - важный кодификационный источник, который сыграл в 90-е годы историческую роль, но сейчас настала пора унификации процедуры привлечения к административной ответственности в одном акте - КоАП РФ [6].

**2. Особенность административной ответственности за налоговые правонарушения**

Исходя из действующего российского законодательства, можно выделить три подхода при привлечении к ответственности за налоговые правонарушения.

1. Применение ответственности к гражданам, организациям, должностным лицам производится как на основании норм НК РФ, так и норм КоАП РФ.

2. Доминирование положений НК РФ о привлечении к ответственности за налоговые правонарушения над положениями КоАП РФ, предусматривающими административную ответственность за те же правонарушения. Согласно статьям 1 и 2 НК РФ отношения, возникающие в процессе привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения, регулируются законодательством о налогах и сборах, которое на федеральном уровне состоит из НК РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов, но КоАП РФ к ним не относится.

3. Напротив, утверждают о том, что нормы КоАП РФ имеют приоритетное значение над нормами НК РФ, так как КоАП РФ вступил в силу позднее. Этот подход соответствует правовой концепции. Более того, нормы НК РФ, устанавливающие ответственность за налоговые правонарушения и процедуру её назначения, вообще не могут приниматься, так как это противоречит статье 1.1 КоАП РФ.

Для правоприменительной деятельности необходимо выработать единый подход при привлечении юридических лиц к административной ответственности за налоговые правонарушения, который следует рассматривать в неразрывной связи с вопросом о правовой природе ответственности за совершение налоговых правонарушений. В настоящий период существует два противоположных взгляда на данный вопрос.

Согласно первому взгляду налоговая ответственность является частью финансовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности[7]. Подход представляется весьма дискуссионным, не имеющим достаточных правовых аргументов.

В соответствии со вторым взглядом налоговая ответственность рассматривается не как самостоятельный вид юридической ответственности, а разновидность административной ответственности[8].

Хотя дискуссия по данному вопросу ещё не закончена, нам представляется вторая позиция, согласно которой нарушение законодательства о налогах и сборах (если не содержится признаков уголовного преступления) относится к административной ответственности, более убедительной в силу следующих обстоятельств.

1. Новый КоАП РФ с вступлением в силу с 1 июля 2002 года стал единственным на федеральном уровне законом, регулирующим все вопросы административной ответственности независимо от отраслевой принадлежности. Однако НК РФ выбивается из этого общего правила, хотя НК РФ (глава 16) и КоАП РФ (глава 15, статьи 15.3 -15.9, 15.11) содержат совпадающие составы, формулирующие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах. Что получается на практике? При обнаружении одного и того же правонарушения согласно статье 10 НК РФ организация привлекается к ответственности по правилам НК РФ, а ее руководитель (должностное лицо) – в порядке, установленном КоАП РФ. Такой параллелизм крайне вреден, нарушает единообразие административных процедур.

2. Налоговое правонарушение (или правонарушение в области финансов, налогов и сборов) обладает всеми признаками административного правонарушения (противоправность, виновность, наказуемость, субъект посягает на установленный порядок публичных отношений). Понятия правонарушений по статье 2.1 КоАП РФ и статье 106 НК РФ практически идентичны, различаются лишь ссылками на кодифицирующий акт.

**3. Вина коллективных субъектов (юридических лиц)**

Наибольшие споры в литературе о юридической ответственности вызывает определение вины коллективных субъектов права, прежде всего - организаций. Очевидно, трактовка вины как психологического отношения к деянию и его последствиям здесь не подходит, поскольку организация не обладает ни психикой, ни волей, ни сознанием. Вина юридического лица является базовым элементом, который можно рассмотреть по трем направлениям: 1) существующие научные концепции; 2) законодательное закрепление и комментарии КоАП РФ; 3) судебная практика.

Анализ научных разработок по данной проблеме позволяет выделить четыре научные концепции вины юридического лица [9]:

- субъективное («психологическое») направление;

- «поведенческая» концепция;

- поведенческо-психологическая теория вины;

- концепция «социальной» вины (ответственность юридических лиц за вину работника).

Субъективное («психологическое») направление

Двойное название этого направления определяется тем, что в гражданском праве существует «психологический» подход к определению вины юридических лиц, который аналогичен субъективному направлению в административном праве. Сторонники данного подхода вину юридических лиц определяют через вину их коллектива, должностных лиц. Вина рассматривается как психологическая категория, как отношение организации в лице ее представителей (работников, администрации, должностных лиц и т.д.) к противоправному деянию, совершенному этой организацией [10].

Данное направление нашло свое выражение в НК РФ, в котором, как полагают представители субъективного направления, правильно решен вопрос об ответственности юридических лиц. В частности, в статье 110 НК РФ вина юридического лица определяется в зависимости от вины его должностных лиц либо его представителей, действия (бездействие) которых обусловили совершение правонарушения.

В зависимости от того, как представителями «субъективно-психологического» направления определяется воля юридического лица, выделяется две теории: «коллективной воли» и «доминирующей воли». Теория «коллективной воли» строится на тезисе о том, что «вина юридического лица - это особая вина коллектива»[11]. Сторонники данной теории сходятся во взглядах в том, что любое юридическое лицо состоит из индивидуумов; наряду с этим нельзя ставить знак равенства между юридическим лицом и коллективом людей, входящих в его состав, так как каждое юридическое лицо признается со стороны закона самостоятельным субъектом, существующим независимо от физических лиц.

Расхождения во взглядах ученых все же были. Одни полагали, что воля организации выражается в решениях, принятых квалифицированным большинством ее членов; другие - что вина должна определяться виновностью как одного должностного лица - руководителя, так и группы лиц в каждом конкретном правонарушении в зависимости от его вида[12].

Высказывались мнения, что при установлении состава административного правонарушения юридического лица не имеет никакого значения, на какого конкретного работника возложено исполнение той или иной обязанности, и почему именно данный работник ее не исполнил или исполнил ненадлежащим образом[13]. По мнению С.Н. Братуся, «правонарушения могут совершаться любым органом юридического лица, а также каждым рабочим и служащим организации, так как весь личный субстрат юридического лица составляет волеизъявляющий коллектив. Деятельностью юридического лица надо считать всякое служебное действие, а в некоторых случаях и бездействие его органов, а также всех работников юридического лица» [14].

Теория «доминирующей воли» рассматривает вину юридического лица в совершении административного правонарушения как субъективное отношение коллектива этого юридического лица к противоправному деянию. Отношение это определяется по преобладающей воле, под которой понимается воля органов управления организации, ее полномочных должностных лиц, а также иных лиц, имеющих право давать обязательные указания для работников юридического лица. В этом случае вина юридического лица должна пониматься как выражение вины должностных лиц администрации и считаться доказанной только при наличии установленной вины последних[15].

В европейском праве (Англия, Франция и др.) также широко распространена доктрина, согласно которой действия большинства служащих руководящего состава корпорации отождествляются с действиями самой корпорации. 20 декабря 1988 года были приняты Рекомендации Комитета министров стран - членов Совета Европы по ответственности юридических лиц за правонарушения, совершенные в ходе ведения ими хозяйственной деятельности. В этих документах было обращено внимание на то, что в странах общего права проблемы вины физических лиц по отношению к корпоративным единицам не существует: общим правилом является то, что корпорация может нести уголовную ответственность также, как и физическое лицо. Данное правило основывается на теории о том, что директора или верхний эшелон управления корпорацией юридически являются самой корпорацией, что делает ее ответственной за уголовные правонарушения[16].

«Психологическое» понимание вины было сформулировано в Гражданском кодексе РСФСР 1964 года. Цивилисты советского периода положительно оценивали закрепление в законодательстве «психологического» понимания вины, поскольку это позволяло совершенно четко разграничить вину и объективные условия ответственности.

В КоАП РФ «психологический» подход в чистом виде не используется. Формы вины, изложенные в статье 2.2 Кодекса, могут быть применены только к физическим лицам. Однако часть 3 статьи 2.1 КоАП РФ устанавливает, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо. Фактически в данной статье используется некорректная формулировка «психологического» направления: «юридическое лицо - виновное физическое лицо».

Как указывал В.Д. Сорокин, «в связке «юридическое лицо - виновное физическое лицо», образно говоря, «виноватым названо только физическое лицо, а в отношении другого члена этой связки - лица юридического закон воздерживается от прилагательного «виновное». Это фактически означает привлечение юридического лица к административной ответственности без вины, что, однако, противоречит части 1 статьи 2.1 КоАП РФ, согласно которой юридическое лицо подлежит ответственности только за те правонарушения, в отношении которых установлена его вина» [17].

Таким образом, «психологическая» концепция связывает вину юридического лица только с наличием вины его работника, должностного лица, совершившего то или иное административное правонарушение. Здесь действует презумпция: если нет вины работника, то нет и вины юридического лица.

«Поведенческая» концепция

Считая вину субъективным основанием ответственности, советские цивилисты для ее установления пользовались объективными категориями, искали ее фактически в поведении участников оборота и выработали «поведенческую» концепцию. Вина юридического лица в данной концепции определяется как комплекс негативных элементов, обусловленных дезорганизацией деятельности юридического лица, непринятием им необходимых мер для надлежащего исполнения возложенных на него обязанностей, неприложением требуемых усилий для предупреждения правонарушений и устранения их причин.

Данная концепция появилась в науке гражданского права. К созданию «поведенческой» концепции вины привели, с одной стороны, невозможность практического применения к организациям «психологического» понимания вины, закрепленного в Гражданском кодексе РСФСР 1964 года, а с другой - необходимость выполнять требование закона о возложении на них ответственности только при наличии вины. Эта концепция получила широкое признание в арбитражной практике и была поддержана в Инструктивных указаниях Государственного арбитража СССР от 6 октября 1969 года N И-1-33 «О практике применения арбитражами статьи 33 Основ гражданского законодательства», а также многими учеными-цивилистами.

Зачатки «поведенческой» концепции можно усмотреть еще в первой половине XIX в., когда Сенат в одном из своих разъяснений давал определение понятия вины с позиций «поведенческой» теории. Указывалось, что «под понятие вины подходит не только положительное действие, но и всякое упущение в исполнении обязанности, то есть отсутствие такой предусмотрительности и заботливости, которые могли бы предупредить нанесение вреда другим...».

Гражданский кодекс РСФСР 1922 года также содержал «поведенческое» понимание вины. В 30-х годах Г.Н. Амфитеатров предлагал вместо устаревшего «буржуазного» понятия вины ввести условие: «неиспользование хозорганом хозрасчетных возможностей для исполнения договора», что, по сути, является той же виной, но в поведенческом аспекте.

При «поведенческом» подходе учеными исследовалась не психология лица, а его конкретные действия, вина определялась как явление объективного порядка [18].

Объективный подход нашел свое отражение в опубликованном в 1994 году проекте Общей части Уголовного кодекса РФ [19], где основание уголовной ответственности юридических лиц было сформулировано следующим образом: «Юридическое лицо подлежит уголовной ответственности за деяние, предусмотренное уголовным законом, если:

- юридическое лицо виновно в неисполнении или ненадлежащем исполнении прямого предписания закона, устанавливающего обязанности либо запрет на осуществление определенной деятельности;

- юридическое лицо виновно в осуществлении деятельности, не соответствующей его учредительным документам или объявленным целям.

Деяние, причинившее вред либо создавшее угрозу причинения вреда личности, обществу или государству, было совершено в интересах данного юридического лица либо допущено, санкционировано, одобрено, использовано органом или лицом, осуществляющим функции управления юридическим лицом. Уголовная ответственность юридических лиц не исключает ответственность физического лица за совершенное им преступление» [20].

В зарубежном законодательстве также прослеживался «поведенческий» подход к определению вины организаций. Например, в Федеративной Республике Германия «противоправное действие представителей или руководителей корпорации нарушает определенные законные обязанности корпорации или приносит финансовую выгоду компании (или преследовало цель принести финансовую выгоду компании), а также при противоправных действиях сотрудников компании, которые могли быть предотвращены ее руководителем, то есть при отсутствии должного контроля, применяется система наложения штрафов не только на физических лиц, но и на корпорации»[21].

В поисках определения вины организаций с объективных позиций ученые старались определить и основания для освобождения организаций от ответственности. В Рекомендациях Комитета министров стран - членов Совета Европы, принятой 20 декабря 1988 года N 88(18), указано, что предприятие освобождается от ответственности в тех случаях, когда управление предприятия не было задействовано в правонарушении и предпринимало все меры для его предотвращения.

В соответствии с частью 2 статьи 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были предприняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Как видно из определения, КоАП РФ фактически воспринял «поведенческую» концепцию определения вины юридических лиц.

Сорокин В.Д., резко критикуя приведенное определение вины юридического лица, писал, что, начиная рассуждения о вине коллективного субъекта - юридического лица, авторы непременно «скатываются» на должностных лиц вплоть до одного должностного лица, а для подмены субъектов правонарушений нет никаких оснований[22].

В целом определение вины по «поведенческой» концепции подходит для обязательственных, но не для деликтных правоотношений, где необходимые или требуемые действия невозможно определить заранее.

Поведенческо-психологическая концепция

Данная концепция явилась результатом критики вины юридических лиц с точки зрения «субъективного» и «поведенческого» подходов.

Некоторые правоведы полагали, что для подтверждения вины организации достаточно установить, что правонарушение было результатом дефекта самой организации, ее неорганизованности; что причиной невыполнения возложенных на организацию обязанностей послужила недостаточность усилий коллектива данной организации, поскольку объективное выражение вины может охватывать только неосторожную форму ее проявления. В связи с этим выдвигались следующие предложения: субъективное понимание вины может применяться в случае привлечения организаций к ответственности за правонарушения, имеющие материальный характер; объективное же понимание вины должно охватывать только неосторожную форму проявления и распространяется на формальные составы коллективных поступков[23].

По мнению Г.К. Матвеева, понятие вины нельзя рассматривать изолированно от законодательной оценки психического состояния лица, совершившего противоправное действие. Психическое отношение нарушителя к совершенному им действию (и последовавшим вредным последствиям) и отрицательную оценку поведения правонарушителя невозможно изолировать друг от друга. Делинквент, совершая противоправные действия, всегда предполагает, что эти действия находятся не только в объективной причинной связи с вредом, но и в определенной субъективной (психической) связи с его сознанием и волей. Отсюда следует, что действие (бездействие) признается виновным только в том случае, когда оно противоправно. Иными словами, виновность всегда предполагает противоправность, но не наоборот: действие может быть противоправным, но невиновным. Таким образом, в определение вины нужно внести указание на противоправность и этим подчеркнуть, что вина рассматривается всегда в единстве с противоправностью и другими признаками правонарушения[24]. В то же время неправильно было бы сводить вину только к противоправному поведению лица, поскольку это приводит к объективизации понятия вины. Вина и противоправность есть одинаково необходимые основания гражданско-правовой ответственности, однако вина означает субъективное (психическое) состояние правонарушителя, в то время как противоправное поведение - объективный факт.

Представляется, что в административном праве может существовать комплексное понимание вины юридического лица, включающее объективный и субъективный подходы. Вина юридического лица, нарушившего нормативно-правовые акты о применении контрольно-кассовой техники, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ (пункт 4 мотивировочной части Определения от 14 декабря 2000 года N 244-О) [25], была сконструирована через вину работников этой организации. Это значит, что в субъективном аспекте вина организации при нарушении законодательства о контрольно-кассовой технике проявляется в виновном действии (бездействии) представителей организации и заключается в необеспечении выполнения правил физическими лицами, действующими от имени организации.

Поведенческо-психологический подход был заложен в Гражданском кодексе Российской Федерации 1994 года [26]. Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 401 ГК РФ «лицо, не исполнившее обязательства либо исполнившее его ненадлежащим образом, несет ответственность при наличии вины (умысла или неосторожности)».

Лицо признается невиновным, «если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, оно приняло все меры для надлежащего исполнения обязательства». На взгляд некоторых авторов (Гаджиева Г.А., Дмитриевой О.В.), это определение вины вобрало в себя достоинства определений вины обеих концепций.

С одной стороны, определяется, что вина - это умысел или неосторожность («психологическая» концепция); с другой - что лицо признается невиновным, если приняло все меры для надлежащего исполнения обязательств («поведенческая» концепция).

Такое определение вины представляется наиболее удачным, поскольку оно исключает возможность возложения ответственности без вины как на физических, так и на юридических лиц и применимо не только к договорным, но и к деликтным отношениям.

Концепция «социальной» вины (воли). Ответственность юридического лица за вину работника

Теория «социальной» ответственности, «социальной» вины содержится в законодательстве Европы, США, Голландии и др. В западной литературе приходят к выводу, что вина физического лица имеет психологическое содержание, а вина юридических лиц - социально-этическое. Так, в соответствии с Рекомендациями Комитета министров стран - членов Совета Европы по ответственности предприятий - юридических лиц за правонарушения, совершенные в ходе ведения хозяйственной деятельности, принятой 20 декабря 1988 года, контроль за экономическими правонарушениями требует наложения ответственности на само предприятие. В США основанием ответственности организаций (корпораций) была признана доктрина «пусть ответит старший», существующая в гражданском деликтном праве. Согласно данной теории лицо несет гражданскую ответственность за действия своих агентов (представителей). Для возложения уголовной ответственности на корпорацию необходимо: во-первых, чтобы агент корпорации совершил незаконное действие в здравом состоянии рассудка (виновная воля); во-вторых, он должен действовать, не выходя за рамки своих полномочий; в-третьих, агент должен намереваться принести пользу корпорации.

В решении вопроса, действия каких физических лиц могут привести к признанию уголовной ответственности юридического лица (корпорации), существуют две основные модели. В соответствии с первой во внимание принимаются действия только руководящих работников организации. Согласно другой модели корпорация несет уголовную ответственность за действия любых физических лиц, выступающих от ее имени.

В Голландии было предложено два критерия для привлечения компании к уголовной ответственности за действия своих сотрудников. Прежде всего, компания должна быть в состоянии определить, должен ли сотрудник поступать таким образом и должны ли действия сотрудника входить в категорию действий, представляющих обыкновенную деловую практику компании. По голландской системе уголовная ответственность корпораций признается в случае, когда они контролируют действия сотрудников и имеют возможность предотвратить противоправные действия последних. Как результат, уголовная ответственность корпораций приравнивается к их «социальной» ответственности[27].

Англосаксонская практика признает противоправным деяние, когда юридическое лицо совершает, а должностное лицо умышленно «попустительствует» этому либо дает согласие на совершение правонарушения. Ответственность юридических лиц по Уголовному кодексу Франции обусловлена наличием двух обстоятельств. Преступное деяние должно быть совершено: во-первых, в пользу юридического лица; во-вторых, его руководителем или представителем. Совершение преступления в пользу юридического лица означает, что в результате совершения преступного деяния юридическое лицо получает определенную выгоду, причем речь идет, как правило, об имущественной выгоде, но не исключается и «иная польза».

Обязательное условие уголовной ответственности юридического лица - совершение преступного деяния его руководителем или представителем. Совершение деяния иными лицами (техническими работниками, обслуживающим персоналом, рядовыми сотрудниками, не являющимися официальными представителями юридического лица) не влечет уголовной ответственности организации.

В российской науке уголовного права также встречаются теории, которые можно отнести к концепции «социальной» вины. Так, под преступлением, совершенным юридическим лицом, предлагается признавать общественно опасное деяние, совершенное лицами, которые контролируют осуществление юридическим лицом его прав и обязанностей, от имени или в интересах последнего. Но это только доктринальные положения, российское законодательство концепцию «социальной» вины пока не воспринимает.

Таким образом, единый подход (понимание) вины юридического лица в юридической науке, к сожалению, отсутствует.

Законодательное закрепление (концепция вины в административном, налоговом и гражданском законодательстве).

История вопроса об административной ответственности юридических лиц такова. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 года «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» было запрещено налагать штрафы на предприятия, учреждения, организации, то есть применять административную ответственность к юридическим лицам. Административные санкции могли налагаться только на виновных в совершении административных правонарушений руководителей таких структур.

С 90-х годов в российском законодательстве появились нормативные акты, распространяющие административную ответственность на юридических лиц. Первым был Закон Российской Федерации от 17 декабря 1992 года N 4121-1 «Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства» [28]. Процедура привлечения была прописана в Положении о порядке наложения штрафов за правонарушения в области строительства, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 1993 года N 729[29]. С этого момента административная наука признает организации надлежащим субъектом административной ответственности.

Однако в ряде законодательных актов не каждый штраф рассматривался как административная санкция. К примеру, в Указе Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года N 1006 «Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей» четко разграничены финансовая ответственность предприятий, учреждений и организаций (в виде штрафа соответствующей степени кратности) и административная ответственность руководителей предприятий, учреждений, организаций, допустивших указанные нарушения (в виде штрафа в 50-кратном размере минимальной месячной оплаты труда) [30].

Эта тенденция получила развитие в актах Конституционного Суда Российской Федерации, который 1 октября 1998 года принял Определение «По запросу Законодательного Собрания Нижегородской области о проверке конституционности части 1 статьи 6 КоАП РСФСР». Пункт 4 названного документа содержит следующее: «...что касается вопроса о возможности привлечения юридических лиц к административной ответственности, то он решен федеральным законодателем в ряде актов, принятых после введения в действие Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. В частности, юридические лица могут быть привлечены к административной ответственности за правонарушения в сфере налоговых и таможенных органов, строительства и градостроительства, обеспечения пожарной безопасности и т.п. Не являются препятствием к установлению административной ответственности юридических лиц и положения КоАП РСФСР, поскольку согласно части 3 статьи 2 положения данного Кодекса распространяются и на правонарушения, ответственность за совершение которых предусмотрена законодательством, еще не включенным в этот Кодекс» [31].

Таким образом, идея вины юридических лиц была предварительно воплощена в законодательных актах 90-х годов. С возвращением частной собственности, становлением новых экономических отношений появились новые правонарушения в экономической сфере со стороны хозяйствующих субъектов различных административно-правовых форм, которые необходимо было пресекать. Чем? Из всех имеющихся видов юридической ответственности наряду с уголовной, гражданской и дисциплинарной наиболее подходящей оказалась именно административная. Она охватывала всю сферу государственного управления, включая и экономическую, реализовывалась в большинстве своем органами исполнительной власти, по своей процедуре была оперативной и, наконец, содержала весьма симпатичную санкцию - штраф. В связи с этим включить юридические лица в качестве субъектов административной ответственности в новый КоАП РФ оказалось делом несложным. Но вот с «виной» юридического лица ситуация осложнилась.

Рассуждая о парадоксах КоАП РФ, В.Д. Сорокин писал: «Даже элементарное знакомство с формулировкой части 2 статьи 2.1 КоАП РФ, не говоря уже о юридическом анализе, который предстоит, позволяет расценить ее как уникальную в том смысле, что в ней нет никакого смысла!» [32]. Критически анализируя понятие вины юридического лица в КоАП РФ, можно отметить следующее:

1. Президент Российской Федерации, отклоняя «по конституционным соображениям» КоАП РФ в декабре 2000 года, полагал, что в Кодексе должно быть дано соответствующее определение понятия вины, в том числе установлены критерии виновности юридических лиц[33]. Статья 2.1 КоАП РФ, которая закрепляет, что «юридическое лицо признается виновным», на данный момент имеет огромное количество комментариев, что явственно говорит о ее противоречивости. Так, Л.О. Иванов пишет, что «часть 2 статьи 2.1 КоАП РФ дает определение вины юридического лица. Из этой формулировки следует, что законодатель выделил два критерия (или условия), позволяющие признать вину юридического лица: 1) наличие у него возможности выполнить предписания соответствующих правил и норм; 2) непринятие всех зависящих от него мер по их соблюдению» [34]. Далее автор подчеркивает, что формы вины у юридических лиц нет, эти формы принадлежат только физическому лицу.

Автор второго варианта комментария части 2 статьи 2.1 КоАП РФ С.Р. Футо констатирует, что «противоправное деяние для признания его административным правонарушением должно быть совершено виновно, то есть с определенным психическим отношением физического или юридического лица» [35]. Таким образом, по сути предлагается искать психическое отношение юридического лица, которое может состоять из тысячи физических лиц.

Другой комментатор отмечает, что новый КоАП РФ устранил имевшиеся проблемы в законодательстве, связанные с административной ответственностью юридических лиц. Далее после дословного цитирования части 2 статьи 2.1 КоАП РФ он приходит к весьма неожиданному выводу: «Иными словами, избран принцип объективного вменения» [36]. Но указанная статья открыто говорит о виновности юридического лица. Объективное же вменение - привлечение к юридической ответственности лица, совершившего правонарушение, исключительно по факту противоправного деяния и не более того, где никакой анализ вины вообще-то и не требуется.

2. Представим, что юридическое лицо является специфическим носителем вины коллективного субъекта. Возникает вопрос о формах этой «виновности». Статья 2.2 КоАП РФ называет две классические формы - умысел и неосторожность. Очевидно, что указание на формы вины юридического лица абсурдно.

3. Определение вины юридического лица в части 2 статьи 2.1 КоАП РФ ничем не отличается от определения виновности физического лица и, более того, к нему прежде всего и может быть применено.

4. Из анализируемой нормы видно, что юридическое лицо привлекается к административной ответственности за «несоблюдение» установленных «правил и норм». Из теории административного права хорошо известно, что, помимо соблюдения (как способа реализации норм-запретов), имеется и более распространенный способ реализации административно-правовых норм - исполнение, требующее совершения активных действий. Из всех составов, содержащихся в КоАП РФ, ответственность за «несоблюдение» составляет 17,4%, а за «нарушение» - 82,6%.

5. Пункт 4 ст. 110 НК РФ закрепил, что «вина организации в совершении налогового правонарушения определяется в зависимости от вины ее должностных лиц либо ее представителей, действия (бездействие) которых обусловили совершение данного налогового правонарушения». Другая статья (пункт 4 статьи 108 НК РФ) гласит: «Привлечение организации к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает ее должностных лиц при наличии соответствующих оснований от административной, уголовной и иной ответственности, предусмотренной законами Российской Федерации». Получается еще один парадокс, свидетельствующий о теоретической «нестыковке» при определении вины юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Как указал Конституционный Суд РФ, наличие состава правонарушения является необходимым основанием для всех видов юридической ответственности. При этом признаки состава правонарушения должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости. При этом к основаниям ответственности, исходя из общего понятия состава правонарушения, относится и вина, если в самом законе прямо и недвусмысленно не установлено иное (Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 года N 7-П).

Административная ответственность наступает не просто за сам факт совершения противоправного деяния, повлекшего вредные последствия, но за виновное совершение такого деяния. Необходимость установления вины правонарушителя для привлечения его к ответственности прямо предписана пунктом 3 статьи 26.1 КоАП РФ.

Сформулировать универсальное определение вины физических лиц и организаций достаточно сложно. Природа вины этих субъектов неоднородна, что обусловлено различными способами формирования, выражения и проявления их воли. Кроме того, определение вины организации в зависимости от вины ее должностных лиц или представителей крайне неудобно при доказывании на практике.

Применение объективно-правовой концепции в административных правоотношениях также вызывает значительные трудности, поскольку в настоящее время для установления виновности юридического лица достаточно установления самого факта правонарушения. Соответственно, понятие виновности юридических лиц за совершение административных правонарушений носит весьма условный характер.

Представляется целесообразным при определении вины юридического лица воспользоваться концепцией, предложенной гражданским законодательством (пункт 2 статьи 401 ГК РФ), устанавливающей презумпцию виновности лица за ненадлежащее исполнение своих обязательств, но предоставляющей возможность опровергнуть данную презумпцию при установлении субъективной стороны правонарушения.

С учетом изложенного при решении вопроса о возможности привлечения к административной ответственности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц видится полезным введение института непреодолимой силы по аналогии с положениями гражданского законодательства. Так, статья 401 ГК РФ устанавливает: если иное не предусмотрено законом или договором, лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязательство при осуществлении предпринимательской деятельности, несет ответственность, если не докажет, что надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств. При этом ГК РФ не относит к обстоятельствам непреодолимой силы, в частности:

1) нарушение обязанностей со стороны контрагентов должника;

2) отсутствие на рынке нужных для исполнения товаров;

3) отсутствие у должника необходимых денежных средств.

Очевидно, эти положения применимы и к сфере административно-правового регулирования. Обстоятельства непреодолимой силы могут быть вызваны природно-стихийными, техногенными или социальными причинами. Главное, чтобы соблюдались два обязательных признака - чрезвычайность и непреодолимость. Непредсказуемость не включена законодателем в число признаков непреодолимой силы.

Применение презумпции добросовестности юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, представляется достаточно проблематичным, поскольку в отношении юридического лица действует принцип объективного вменения, предполагающий презумпцию виновности такого субъекта.

Другой вопрос, возникающий при применении части 4 статьи 1.5 КоАП РФ, заключается в толковании термина «неустранимые сомнения».

Неустранимыми сомнения признаются в тех случаях, когда собранные по делу доказательства не позволяют сделать однозначный вывод о виновности или невиновности лица, а предоставленные законом средства и способы собирания доказательств исчерпаны. Используемый в статье 1.5 КоАП РФ термин «сомнение» означает невозможность для суда или налогового органа дать однозначную правовую квалификацию тем или иным правовым нормам, юридическим фактам, доказательствам, свидетельствующим о виновности лица, привлекаемого к налоговой ответственности. Как видим, такая неоднозначность может быть вызвана двумя причинами - нормативными и правоприменительными, то есть:

1) неясностью или противоречивостью законодательства (недостатки законодательной техники);

2) упречностью или фактическим отсутствием доказательств по делу.

В целом законодательные акты должны быть точными, краткими, однозначными, чтобы обеспечить правовую унификацию - единообразное понимание и применение административных норм всеми участниками административных правоотношений. Оценочные категории должны сводиться к минимуму.

Итак, имеющееся законодательное закрепление вины юридического лица по аналогии с виной физического лица явно не подходит коллективному субъекту и нуждается в законодательной доработке.

**Судебная практика**

Теоретический парадокс привлечения юридического лица к административной ответственности не мог не сказаться на административно-юрисдикционной правоприменительной деятельности.

Так, в настоящее время в практике судов арбитражной системы можно выделить три подхода при определении вины юридического лица.

Первый. Вина юридического лица определяется через субъектную сторону правонарушения, то есть суды анализируют психическое отношение коллективного субъекта к содеянному и даже определяют форму вины в виде умысла или неосторожности. Оцениваются два обстоятельства: приняты ли юридическим лицом все зависящие от него меры по соблюдению закона и имелась ли у него возможность для этого. Все это весьма субъективно, с присутствием элементов усмотрения и других условностей.

Например, общество с ограниченной ответственностью (далее - Общество) обратилось в Арбитражный суд Чувашской Республики с заявлением о признании незаконным и требованием отмены постановления налогового органа о привлечении к административной ответственности по части 3 статьи 14.16 КоАП РФ. Привлечение общества к административной ответственности было произведено на основании проверки магазина, принадлежащего Обществу, в ходе которой было обнаружено, что на алкогольную продукцию, реализуемую в магазине, не имеется оформленных справок к товарно-транспортным накладным и грузовой таможенной декларации. Решением суда первой инстанции в удовлетворении требований Обществу было отказано. Не согласившись с решением суда, Общество обратилось в суд кассационной инстанции с заявлением о пересмотре судебного акта. В обоснование своих требований Общество ссылалось на то, что документы, за отсутствие которых оно было привлечено к административной ответственности, были представлены им в тот же день в проверяющий орган, что свидетельствует об отсутствии у Общества какого-либо умысла при совершении противоправного деяния.

Постановлением Федерального арбитражного суда (далее по тексту - ФАС) Волго-Вятского округа решение было оставлено без изменения, а кассационная жалоба - без удовлетворения. При этом суд указал, что доводы Общества об отсутствии какого-либо умысла в совершении противоправного действия во внимание не принимаются. В силу статьи 2.2 КоАП РФ административное правонарушение может быть совершено не только умышленно, но и по неосторожности. В рассматриваемом случае Обществом не были предприняты все зависящие от него меры по соблюдению требований и норм, за нарушение которых КоАП РФ предусмотрена административная ответственность[37].

Другой пример. Решением суда первой инстанции (оставленным без изменения судом апелляционной инстанции) частично удовлетворены требования Общества о признании незаконным и отмене постановления таможенного органа. Этим постановлением Общество привлекалось к административной ответственности по статье 16.21 КоАП РФ за хранение товаров, которые были незаконно перемещены через таможенную границу РФ. При этом суд уменьшил размер штрафа, поскольку он был неверно определен, но указал, что заявитель был привлечен к административной ответственности обоснованно. Не согласившись с указанными судебными актами, Общество обратилось в суд кассационной инстанции. Постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа судебные акты были оставлены без изменения. Суд кассационной инстанции обосновал привлечение Общества к административной ответственности тем, что оно не проявило той степени заботливости и осмотрительности, которая требовалась характером возникших правоотношений и условиями существующего гражданского оборота. Также указывалось, что Общество не воспользовалось возможностью проверить факт таможенного оформления приобретаемого товара в порядке, установленном Инструкцией о порядке подготовки и выдачи таможнями заключения о таможенном оформлении товаров, ввезенных на таможенную территорию РФ, что свидетельствует о наличии вины Общества в форме неосторожности[38].

Интересны подходы арбитражных судов при определении форм вины юридического лица: умысла и неосторожности.

Так, решением Арбитражного суда Алтайского края, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции, отказано в удовлетворении требований таможенного органа о привлечении Общества к административной ответственности по статье 14.10 КоАП РФ. Как следовало из материалов дела, Общество заключило договор с иностранной компанией на поставку кальмара сушеного в полимерной упаковке. При проведении таможенного досмотра было установлено, что на упаковке товара помещен товарный знак, схожий с товарным знаком, на который имеет исключительное право использования другое Общество. По итогам проверки таможенным органом составлен протокол об административном правонарушении по статье 14.10 КоАП РФ за незаконное использование товарного знака.

Арбитражные суды, принимая судебные акты об отказе в привлечении Общества к административной ответственности, исходили из того, что у Общества отсутствовала возможность для соблюдения указанной нормы административного закона, в связи с чем отсутствует и вина в совершении административного правонарушения. Постановлением Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции оставлены без изменения, однако выводы судов относительно отсутствия вины общества суд кассационной инстанции посчитал ошибочными и указал, что Общество могло предвидеть возможность наступления вредных последствий, поскольку сведения о зарегистрированных товарных знаках являются общедоступными[39].

Другой пример. Муниципальное унитарное предприятие (далее по тексту - МУП) обратилось в Арбитражный суд Приморского края с заявлением об оспаривании постановления Центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора о привлечении к административной ответственности по статье 8.2 КоАП РФ. Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции, в удовлетворении заявленного требования отказано. МУП обратилось в суд кассационной инстанции с заявлением о пересмотре в порядке кассационного производства принятых судебных актов и при этом заявило, что в его действиях отсутствует вина в совершении административного правонарушения.

Отклоняя доводы заявителя об отсутствии вины, суд кассационной инстанции указал, что до начала проведения 25 ноября 2003 года мероприятий по проверке выполнения ранее выданного предписания от 17 ноября 2003 года по проведению уборки территории дворов по улице Суханова МУП не приняло меры для предотвращения последствий наступления вмененного административного правонарушения. Поэтому следует признать, что вина заявителя выражена в форме неосторожности, определение которой дано в части 2 статьи 2.2 КоАП РФ. Лицо, совершившее административное правонарушение, предвидело возможность наступления вредных последствий своего деяния, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления их, хотя должно и могло предвидеть[40].

Еще одним примером может служить позиция по данному вопросу Федерального арбитражного суда Поволжского округа. Так, в своем постановлении, оценивая вину юридического лица, суд кассационной инстанции указал, что «административный орган обязан доказать наличие обстоятельств, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности, а также умышленную вину Общества в совершении правонарушения как необходимый элемент его состава». Далее, оценивая обстоятельства по делу, суд отмечает: «Ни о какой сознательности в искажении сведений декларации в данном случае говорить нельзя, поскольку данный факт можно объяснить только неопытностью и невнимательностью должностного лица».

Такая позиция арбитражных судов при установлении вины самого юридического лица является наиболее распространенной по делам о привлечении к административной ответственности за неприменение контрольно-кассовой техники, хотя с точки зрения здравого смысла непонятно, как коллективный субъект может психически относиться к содеянному.

В соответствии со вторым подходом вина юридического лица определяется через вину его работника. Однако данная позиция представляется весьма дискуссионной. Подчас действия работника трактуются как действия юридического лица, если не доказано то обстоятельство, что работник совершил деяние, выходящее за рамки его полномочий.

Так, решением Арбитражного суда Республики Марий Эл отказано в удовлетворении требований Общества о признании незаконным и отмене постановления налогового органа о привлечении Общества к административной ответственности по части 3 статьи 14.16 КоАП РФ. Основанием для привлечения Общества к ответственности послужили материалы проверки торговой точки (закусочной, принадлежащей обществу), в ходе которой выявлен факт реализации алкогольной продукции без применения контрольно-кассовой техники.

Обращаясь с заявлением об отмене решения суда первой инстанции в суд кассационной инстанции, Общество обосновывало свои требования тем, что его вина в нарушении правил розничной продажи алкогольной продукции отсутствует, поскольку оно приняло все зависящие от него меры для того, чтобы работники соблюдали правила розничной продажи алкогольной продукции. Неиспользование контрольно-кассовой техники произошло вследствие ненадлежащего исполнения трудовых обязанностей администратором магазина.

Оставляя решение суда первой инстанции без изменения и отказывая Обществу в удовлетворении его требований, суд кассационной инстанции признал доводы заявителя о том, что ответственность за данное правонарушение должен нести администратор магазина, несостоятельными. Обязанность соблюдать установленные законодательством правила при осуществлении розничной продажи алкогольной продукции возложена непосредственно на юридическое лицо, в данном случае на Общество. Неисполнение последним Правил продажи алкогольной продукции вследствие ненадлежащего исполнения трудовых обязанностей его работником не освобождает само Общество от ответственности за административное правонарушение по части 3 статьи 14.16 КоАП РФ. Установленный факт правонарушения свидетельствует о том, что Общество не обеспечило соблюдение требований действующего законодательства при осуществлении розничной продажи алкогольной продукции[41].

Подобная позиция отражена и в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 июня 2005 года N 480/05. В нем сказано, что неисполнение юридическим лицом требований Федерального закона от 22 мая 2003 года N 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» вследствие ненадлежащего исполнения трудовых обязанностей его работником не является обстоятельством, освобождающим само юридическое лицо от ответственности, установленной статьей 14.5 КоАП РФ.

В судебно-арбитражной практике встречаются случаи, когда юридическое лицо признается виновным в совершении действий физическими лицами, не являющимися его работниками. Например, решением Арбитражного суда Тюменской области, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции, отказано в удовлетворении требования Общества о признании недействительным постановления налогового органа о привлечении его к административной ответственности по статье 14.5 КоАП РФ. Согласно материалам дела налоговый орган провел проверку магазина, принадлежащего Обществу, в ходе которой было выявлено нарушение, выражавшееся в том, что продавец М. произвела денежные расчеты с покупателями без применения контрольно-кассовой техники. По итогам проверки был составлен протокол по делу об административном правонарушении и вынесено постановление о привлечении Общества к административной ответственности. Общество не согласилось с данным привлечением и обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным постановления налогового органа по делу об административном правонарушении. Общество аргументировало свою позицию тем, что гражданка М., осуществлявшая расчеты с покупателями, не являлась работником Общества, а была знакомой работника Общества (продавца), попросившего М. присмотреть за товаром в ее отсутствие.

Оставляя в силе решение суда первой инстанции, суд кассационной инстанции указал, что согласно статье 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых названным Кодексом или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Описываемое административное правонарушение, по мнению суда, произошло именно по вине Общества, не обеспечившего невозможность допуска к своему товару лица, не работающего в магазине, принадлежащем Обществу[42].

Привлечение юридического лица к административной ответственности через объективное вменение - третий подход, который некоторые суды пытаются применять при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Данная позиция, безусловно, противоречит и действующему законодательству, и теории юридической ответственности.

Так, Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области отказал в удовлетворении требований Общества о признании незаконным и отмене постановления таможенного органа о привлечении его к административной ответственности по статье 16.21 КоАП РФ за приобретение товара, незаконно перемещенного через таможенную границу (решение оставлено без изменения судом апелляционной инстанции). Постановлением ФАС Северо-Западного округа решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции отменены, заявленные требования Общества удовлетворены. При этом суд кассационной инстанции указал, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (часть 1 статьи 1.5 КоАП РФ).

Предусмотренные статьей 2.2 КоАП РФ формы вины (умысел и неосторожность) отражают психическое отношение правонарушителя к своему деянию и его последствиям. Указанные формы вины неприменимы к юридическому лицу, поскольку последнее является субъектом права, лишенным психики. Такие категории, как «осознание», «предвидение», «желание», «расчет», могут быть соотнесены лишь с поведением физических лиц.

Понятие вины юридического лица является единым и заключается в возможности соблюдения установленных норм и правил, а также в непринятии всех зависящих мер по их соблюдению (часть 2 статьи 2.1 КоАП РФ). Правовая возможность для соблюдения норм и правил имеет место только в том случае, когда определенное поведение лица юридически обеспечено; применительно к сложившейся ситуации - когда проверка законности перемещения товара через таможенную границу Российской Федерации является правом покупателя. При этом приобретатель должен иметь фактическую возможность воспользоваться таким правом при данных конкретных обстоятельствах. Лишь одновременное наличие двух предпосылок - юридической и фактической - позволяет утверждать, что лицо имело возможность соблюсти нормы и правила, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность[43].

Фактически в данном случае, несмотря на то, что суд кассационной инстанции использует в тексте постановления термин «вина юридического лица», речь идет об объективном вменении.

Таким образом, теоретическая неопределенность и законодательная несогласованность в определении вины юридического лица не могли не создать острые и сложные проблемы в административно-юрисдикционной деятельности по привлечению юридического лица к административной ответственности, что подтверждается противоречивой практикой судов арбитражной системы. Такое состояние дел на практике парализует отправление правосудия по данной категории дел, что чревато серьезными отрицательными последствиями.

административный правонарушение ответственность вина

**4. Проблема законного представителя юридического лица**

Несовершенство термина «законный представитель юридического лица» влечет за собой серьезные проблемы и злоупотребления при привлечении юридических лиц к административной ответственности, а также порождает сложности практического характера. Кто и на основании каких документов признается надлежащим представителем юридического лица? Может ли руководитель филиала (представительства) являться законным представителем юридического лица? Допустимо ли составление протокола об административном правонарушении в отсутствие законного представителя юридического лица в случае, когда имеются данные о его надлежащем извещении?

***1. Понятие законного представителя юридического лица***

Глава 25, входящая в раздел IV Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, расширила круг участников производства по делам об административных правонарушениях. С признанием нового субъекта административной ответственности - юридического лица (статья 2.10 КоАП РФ) - в правовом поле впервые появилось понятие законного представителя юридического лица.

Институт юридического лица, происходящий из гражданского права, к настоящему времени получил общеправовое значение (статья 48 ГК РФ), и это существенный момент с точки зрения унификации правовой терминологии. Так, на юридическое лицо распространяется действие конституционных норм (глава 2 Конституции РФ), употребление данного термина в Налоговом кодексе РФ аналогично гражданско-правовому его использованию (пункт 1 статьи 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 и др.) установлены в ГК РФ.

Юридическое лицо как коллективный участник (субъект) любого правоотношения (гражданского, налогового, административного) имеет право на защиту, что гарантируется Конституцией РФ (часть 1 статьи 45, часть 1 статьи 46, часть 1 статьи 47), ГК РФ (часть 2 статьи 1,часть 1 статьи 2, глава 4), НК РФ (статья 9, статья 11, глава 3), КоАП РФ (статья 1.2, часть 2 статьи 2.1, статья 2.10, часть 3 статьи 4.1).

Реализация прав на защиту такого коллективного субъекта, как юридическое лицо, а также осуществление ряда его функций производятся, в частности, через институты представительства и филиалы, хорошо известные гражданскому законодательству (статья 55 ГК РФ, статья 5 Федерального закона от 8 февраля 1998 года N 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» [44], статья 5 Федерального закона от 26 декабря 1995 года N 208-ФЗ «Об акционерных обществах» [45] и др.).

Согласно статье 55 ГК РФ представительство представляет собой «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 и осуществляющие их защиту, фактически являются уполномоченными представителями этого юридического лица.

Только один раз (в статье 27.8) в КоАП РФ употреблен термин «представитель юридического лица» («Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов осуществляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых»). Думается, что законодатель в данном случае имел в виду любого сотрудника юридического лица.

В статье 25.5 КоАП РФ речь идет о «представителе». Здесь таковым называется участник производства по делу об административном правонарушении, который оказывает юридическую помощь потерпевшему, причем представителем может быть как адвокат, так и иное лицо. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с требованиями закона.

Термин «законный представитель юридического лица» - это одна из новелл КоАП РФ.

Согласно статье 25.4 КоАП РФ защиту прав и законных интересов юридического лица могут осуществлять законные представители - руководитель, иные лица, в соответствии с законом и учредительными документами признанные органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение. Таким образом, законным представителем юридического лица может быть только его единоличный орган, т.е. физическое лицо, представляющее без доверенности интересы юридического лица в процессе производства по делу об административном правонарушении.

В специальной литературе[46] уже 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 предпринимателю[47].

Однако управлять делами через единоличный орган обязаны юридические лица не всех форм. Например, хозяйственные товарищества - это объединения лиц, где управление осуществляется по общему согласию всех участников; в случае полного товарищества и товарищества на вере понятия «орган юридического лица» или «руководитель юридического лица» вообще не употребляются; во многих некоммерческих организациях делами управляют физические лица, которые уполномочены учредительными документами (решениями коллегиальных органов управления) и 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. Тем самым нарушается один из важнейших процессуальных принципов - принцип справедливости рассмотрения споров, закрепленный в статье 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод[48]. Безусловно, любое юридическое лицо, участвующее в производстве по делам об административных правонарушениях, должно иметь право на защиту.

Если предположить, что законное представительство юридического лица осуществляется не руководителем, а иным лицом, признанным в соответствии с законом и учредительными документами органом юридического лица, возникает вопрос: может ли кто-то, кроме руководителя (и одновременно органа) юридического лица также быть органом юридического лица? Полагаем, что нет. Отметим, что в статье 25.4 КоАП РФ ничего не говорится о необходимости удостоверять полномочия такого лица доверенностью. Таким образом, признанная в КоАП РФ конструкция законного представителя юридического лица не вписывается в имеющееся правовое поле.

Поскольку единоличный исполнительный орган организации, который осуществляет руководство, уже имеет общепринятое обозначение - для этого используется понятие «руководитель организации» (статья 273 Трудового кодекса (далее по тексту - ТК РФ), нет никакой необходимости дублировать его, расширяя для этого смысл понятия «законный представитель». Недопустимо и обратное, т.е. нельзя законного представителя юридического лица называть органом юридического лица.

С.Н. Братусь еще в 1950г. писал, что органы юридического лица (организации) - это люди, которые в соответствии с законом, уставом и полномочиями вырабатывают и осуществляют волю организации. Действия органа являются действиями самой организации. Юридические отношения между органом и организацией невозможны, поскольку такие отношения предполагают наличие двух самостоятельных субъектов права[49].

Полномочия органа юридического лица (организации) невозможно вычленить из совокупности прав и обязанностей самой организации, а об отношениях представительства в данном контексте и речи быть не может, так как происходит непосредственная реализация дееспособности организации[50].

***2. Вопросы правоприменения (проблемы практики)***

Теоретически непригодное определение законного представителя юридического лица влечет за собой серьезные проблемы, в частности, злоупотребления при привлечении юридических лиц к административной ответственности. Рассмотрим ряд возникающих при этом обстоятельств практического характера.

*Обстоятельство первое.* Перечень законных представителей юридического лица, помещенный в часть 2 статьи 25.4 КоАП РФ, является закрытым. Вместе с тем в двенадцати статьях КоАП РФ описаны ситуации, которые требуют присутствия законного представителя юридического лица (статья 25.4 «Законные представители юридического лица»; статья 27.8 «Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов»; статья 27.15 «Привод»; статья 27.16 «Временный запрет деятельности»; статья 28.2 «Протокол об административном правонарушении»; статья 28.7 «Административное расследование»; статья 29.7 «Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении»; статья 29.11 «Объявление постановления по делу об административном правонарушении»; статья 30.6 «Рассмотрение жалобы на постановление по делу об административном правонарушении»; статья 30.8 «Оглашение решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении»; статья 31.8 «Разрешение вопросов, связанных с исполнением постановления о назначении административного наказания»; статья 32.12 «Исполнение постановления об административном приостановлении деятельности»).

Нередко юридическое лицо, расположенное в Москве, имеет множество представительств и филиалов в разных уголках нашей необъятной страны. И в отдельных арбитражных судах директора филиалов стали признаваться законными представителями юридического лица.

Например, отклоняя доводы таможенного органа, изложенные в кассационной жалобе, ФАС Восточно-Сибирского округа указал[51], что законными представителями юридического лица в соответствии с КоАП РФ являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение. В соответствии с Уставом юридического лица его возглавляет генеральный директор, а руководители филиалов и представительств назначаются на должность и освобождаются от должности генеральным директором предприятия, наделяются полномочиями и действуют на основании доверенности, выданной руководителем предприятия. Как следует из материалов дела, генеральной доверенностью предприятие уполномочило директора филиала представлять интересы предприятия на территории деятельности филиала в целях исполнения задач, возложенных на филиал, во всех организациях и учреждениях, в том числе регистрирующих органах, налоговом органе, во всех внебюджетных фондах, банках и иных кредитных учреждениях, таможенных органах и других организациях. На основании изложенного суд кассационной инстанции пришел к выводу о том, что директор филиала является законным представителем предприятия. Такой же подход продемонстрировал ФАС Московского округа[52].

Порой в целях реализации задач законодательства об административных правонарушениях суды признавали законными представителями юридического лица иных работников организации, представляющих ее интересы на основании доверенности (заместителя руководителя, юриста и т.д.). Например, ФАС Волго-Вятского округа при рассмотрении дела по кассационной жалобе организации признал правильным вывод суда первой инстанции о том, что уведомление Общества о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении путем вручения определения юристу организации, действовавшему на основании доверенности, выданной юридическим лицом, является надлежащим уведомлением организации и ее законного представителя (руководителя) о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении[53].

Однако приведенные примеры нетипичны, в основном в арбитражной судебной практике преобладает другой подход.

Так, Федеральные арбитражные суды Волго-Вятского, Дальневосточного, Западно-Сибирского, Северо-Кавказского округов исходят из того, что руководители представительств и филиалов назначаются юридическим лицом и действуют на основании доверенности (пункт 3 статьи 55 ГК РФ), следовательно, они не являются ни руководителями юридического лица, ни его органами. Поскольку представительства и филиалы не имеют статуса юридического лица и не являются самостоятельными субъектами ответственности, административную ответственность за правонарушение, совершенное в процессе деятельности представительств и филиалов, несет создавшее их юридическое лицо. В рассмотренном случае[54] полномочия законного представителя имелись только у руководителя юридического лица, находящегося в другом регионе. Такое положение парализует процесс привлечения к административной ответственности на местах - там, где находятся филиалы и представительства.

Возникает вопрос: кто, кроме законного представителя юридического лица, может быть надлежащим представителем юридического лица при привлечении его к административной ответственности? КоАП РФ допускает возможность участия в рассмотрении подобного дела лица, действующего на основании доверенности, выданной надлежаще извещенным законным представителем, в качестве защитника. Такие лица могут допускаться к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении и пользоваться всеми процессуальными правами лица, в отношении которого ведется такое производство, включая предусмотренное частью 4 статьи 28.2 КоАП РФ право на представление объяснений и замечаний к содержанию протокола. Считаем, что законодателю следует конкретизировать, кто и на основании каких документов вправе представлять интересы юридического лица. Ведь согласно статье 25.5 КоАП РФ защитником может быть и адвокат, полномочия которого подтверждаются ордером, а не доверенностью.

Если говорить о доверенности, надо уточнить, какая именно требуется доверенность - общая или специальная, по конкретному делу. Полагаем, что требовать у представителя юридического лица наличия доверенности на участие в конкретном деле о привлечении к административной ответственности нежелательно: получение такого документа требует времени, а сроки рассмотрения дел невелики. При привлечении юридического лица к административной ответственности по месту нахождения его филиала указанное требование неизбежно приведет к нарушению сроков рассмотрения дела судами и иными административно-юрисдикционными органами. В данном случае представителю юридического лица вполне достаточно общей доверенности, закрепляющей соответствующие полномочия представителя либо руководителя филиала на участие в судебном разбирательстве в арбитражном суде, а также в административно-юрисдикционном органе при составлении протокола и рассмотрении дела.

Некоторые арбитражные суды признают привлечение к административной ответственности без участия законного представителя юридического лица незаконным[55]. Они основывают такое решение на положении пункта 17 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 января 2003 года N 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»[56]. Согласно этому документу при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности необходимо проверять соблюдение требований статьи 28.2 КоАП РФ, а в случае выявления нарушений названной статьи - признавать незаконным и отменять решение административного органа о привлечении. Такой подход породил злоупотребления, известны случаи уклонения законного представителя юридического лица от участия в составлении протокола.

*Обстоятельство второе*. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в постановлении от 12 августа 2003 года N 1242/03[57] допустил возможность составления протокола об административном правонарушении в отсутствие законного представителя юридического лица в случае, когда имеются данные о его надлежащем извещении.

В специальной литературе по этому поводу отмечалось, что это указание Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ не в полной мере соответствует закону, поскольку статья 28.2 КоАП РФ предусматривает обязательное участие законного представителя юридического лица в составлении протокола по делу об административном правонарушении. Административно-юрисдикционных органов в России свыше 100 видов, они призваны своими действиями осуществлять контрольно-надзорные функции, а также обеспечивать всеми законными средствами (способами) присутствие законного представителя юридического лица при составлении протокола по делу об административном правонарушении[58].

При рассмотрении дел об оспаривании решений административно-юрисдикционных органов о привлечении к административной ответственности суды арбитражной системы проверяют, были ли приняты этими органами необходимые и достаточные меры для извещения законного представителя юридического лица о составлении протокола об административном правонарушении. Цель такого извещения - предоставление законному представителю юридического лица возможности реализовать гарантии защиты, закрепленные в КоАП РФ. Поэтому надлежащим извещением является лишь предварительное извещение, оставляющее время на подготовку к процессу и направление представителя с надлежащим образом оформленной доверенностью.

Так, ФАС Уральского округа оставил без изменения решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции, признавших незаконным и отменивших постановление административно-юрисдикционного органа о привлечении лица к административной ответственности на том основании, что определение о назначении места и времени рассмотрения дела об административном правонарушении было получено деликвентом в тот же день, в который и состоялось рассмотрение дела административно-юрисдикционным органом [59].

Предложения по совершенствованию законодательства.

Итак, проведенное исследование проблем кодификации законодательства об административных правонарушениях и вины юридических лиц при привлечении к административной ответственности, а также анализ практики арбитражных судов позволяют предложить следующее.

**Во-первых**, необходимо в нормативном порядке реализовать монополию КоАП РФ на правовое регулирование административной ответственности на федеральном уровне.

1.1. «Налоговые» правонарушения из НК РФ перенести в главу 15 КоАП РФ, «бюджетные» правонарушения исключить из БК РФ и предусмотреть ответственность за них в КоАП РФ.

1.2. Исключить положения об административной ответственности, включив их составы в КоАП РФ, из следующих нормативно-правовых актов: Федерального закона от 15 декабря 2001 года N 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», Федерального закона от 1 апреля 1996 года N 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования», Федерального закона от 24 июля 1998 года N 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», Федерального закона от 29 декабря 1994 года N 79-ФЗ «О государственном материальном резерве», Федерального закона от 21 июля 1997 года N 119-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федерального закона от 10 июля 2002 года N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федерального закона от 25 июля 2002 года N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

1.3. Производство по делам об административных правонарушениях (в области налогов, сборов, медицинского, социального страхования и т.п.) как вид административно-юрисдикционного производства производить в рамках и в порядке, предусмотренном КоАП РФ.

**Во-вторых**, следует четко определиться с понятием «привлечение юридического лица к административной ответственности» в КоАП РФ. Безусловно, вина - это весьма сложный элемент административной ответственности, но обязательный.

В настоящее время привлечение юридических лиц к административной ответственности через институт «объективного вменения» - это шаг назад от всех демократических преобразований в стране.

Но как же быть? Как связать «вину», «юридических лиц» и «административную ответственность»?

При привлечении юридических лиц к административной ответственности следует установить такую же презумпцию, которая в настоящее время заложена в ГК РФ. То есть юридическое лицо должно привлекаться к административной ответственности за административное правонарушение, если оно не докажет, что при той степени заботливости и осмотрительности, которая требовалась от него действующими нормативными правовыми актами, оно приняло все меры для надлежащего исполнения требований действующего законодательства. При этом юридическое лицо освобождается от административной ответственности, если докажет, что ненадлежащее исполнение требований нормативных правовых актов произошло вследствие непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств. Законодателю следует четко обозначить, какие именно обстоятельства относятся к чрезвычайным и непреодолимым (например: чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями).

Данное административное определение вины юридических лиц при привлечении к административной ответственности с использованием подхода гражданско-правовой ответственности должно найти свое закрепление в КоАП РФ.

**В-третьих**, недоработки законодателя (несовершенство термина «законный представитель юридического лица», требования КоАП РФ об участии законного представителя в проведении процессуальных действий): 1) препятствуют эффективной реализации юридическим лицом своего права на защиту, 2) усложняют работу административно-юрисдикционных органов, которые при весьма ограниченных административных сроках не успевают обеспечить надлежащее извещение законного представителя юридического лица о рассмотрении дела. В результате суды нередко извещают о привлечении к административной ответственности руководителей филиалов юридического лица (если правонарушение связано с деятельностью филиала), т.е. лиц, специально уполномоченных юридическим лицом для представления его интересов в отношениях с государственными органами (в том числе с административно-юрисдикционными); заместителей руководителя организации, исполняющих обязанности руководителя и назначенных приказом (хотя данные лица в соответствии с законом или учредительными документами законными представителями юридического лица не являются); других работников (юрисконсультов) - лиц, в чьи служебные обязанности входит регулирование вопросов, связанных с привлечением к ответственности и представлением интересов организации в административно-юрисдикционных органах. Налицо пример того, как правоприменительная деятельность (в данном случае практика судов арбитражной системы) подсказывает путь к разрешению сложившихся противоречий и проблем.

В связи с изложенным предлагаем внести в КоАП РФ следующие изменения и дополнения.

1. Во всем тексте КоАП РФ заменить термин «законный представитель юридического лица» на термин «уполномоченный представитель юридического лица».

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

а) руководитель (единоличный исполнительный орган) юридического лица в соответствии с законом, учредительными документами или по приказу;

б) руководитель представительства и филиала юридического лица, действующий на основании доверенности;

в) иные работники юридического лица, действующие на основании доверенности либо на основании административного акта (приказа) или если в их служебные обязанности входит урегулирование всех вопросов, связанных с привлечением к административной ответственности и представлением интересов юридического лица в административно-юрисдикционных органах (юрисконсульты и др.).

**Литература**

1. Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. N 44. Ст. 909.
2. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 1996. С. 283.
3. Финансовое право. Учебник. Под ред. Н.И. Химичевой. М., 2002. С. 59; Винницкий Д. Проблемы разграничения налоговой и административной ответственности // Хозяйство и право. 2003. № 5. С. 111-114 и др.
4. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 468-471;
5. Демин А.В. Налоговая ответственность: проблема отраслевой идентификации в налоговом праве Российской Федерации // Правоведение. 2001. № 5. С. 60-63.
6. Иванов А.В. Административная юрисдикция налоговых органов Российской Федерации. Автореферат дисс… канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1999. С. 21 и др.
7. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 345.
8. Матвеев Г.К. Вина как основание гражданско-правовой ответственности по советскому праву: Автореф. дис ... докт. юрид. наук. Киев, 1951.
9. Солдатов А.П. Проблемы административной ответственности юридических лиц: Дис. ... докт. юрид. наук. Краснодар, 2000. С. 222.
10. Овчарова Е.В. Производство по делам об административных правонарушениях // Гражданин и право. 2001. N 7, 8, 9...
11. Советское гражданское право. Субъекты гражданского права / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1984. С. 67.
12. Колесниченко Ю.Ю. Некоторые аспекты вины юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности // Журнал российского права. 2003. N 1.
13. Сорокин В.Д. Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004. С. 226.
14. Уголовный кодекс Российской Федерации (проект) // Юридический вестник. 1992. N 20 (22). Октябрь. Спецвыпуск.
15. Сорокин В.Д. Избранные труды. С. 1015 - 1017.
16. Петров М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц): Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 94 - 95.
17. Матвеев Г.К. Вина как основание гражданско-правовой ответственности по советскому праву: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Киев, 1951.
18. Сорокин В.Д. Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Правоведение. 2004. N 3. С. 11.
19. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Э.Н. Ренова. М., 2002. С. 20.
20. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. В.В. Черникова и Ю.А. Соловья. М., 2002. С. 31.
21. Хаманева Н.Ю. Вступительная статья. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. СПб., 2002. С. 19.