УДК 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930–2018-33-1-102-108

А.Ш. Гасаналиев, Г.С. Магомедов

Проблема применения административно-правовой ответственности

Дагестанский государственный университет; Россия 367025, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; admpr@list.ru

В статье рассматриваются проблемные аспекты административной ответственности, в частности, проблема соучастия и административной ответственности юридических лиц. Дана подробная характеристика института соучастия. Определена проблема данного института в административном праве. Подробно описана возможность соучастия юридических лиц в правонарушении. Обращается внимание на то, что вопрос о возможности соучастия правонарушителей в совершении административных правонарушений является дискуссионным. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях отсутствует понятие соучастия, хотя административные правонарушения могут быть совершены несколькими лицами, что подтверждает анализ статьи 14.32 Кодекса. В статье также анализируются проблемы привлечения юридического лица к административной ответственности. Подчеркивается, что, несмотря на увеличение количества нормативных правовых актов, проблема административной ответственности юридических лиц до сих пор в полной мере не разрешена ни в законодательстве, ни в теории. Законодательство об административной ответственности является запутанным и противоречивым. На основе проведенного анализа обосновывается необходимость внесения изменений в нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административная ответственность, административные нормы, административное правонарушение, правовой статус.

Определение термина «административная ответственность» следует считать актуальной проблемой теории административного права в современный период. Ее значимость обусловлена тем, что понятие административной ответственности ученые сформулировали, не учитывая соучастия в правонарушении, ответственности за соучастие, административной ответственности юридических лиц. Поэтому при изучении проблемы административной ответственности следует сделать акцент на определении этих понятий.

Актуальность изучения соучастия и административной ответственности юридических лиц также представляется очевидной в связи с необходимостью теоретической разработки вопросов, касающихся применения мер административной ответственности к правонарушителям, совершенствования правовой базы. Это связано с необходимостью усиления борьбы с правонарушениями и принятием субъектами РФ нормативных правовых актов, закрепляющих административную ответственность. В силу отсутствия понятий «соучастие» и «административная ответственность юридических лиц» снижается роль этого вида ответственности в борьбе с правонарушениями.

Таким образом, теоретическое исследование этих определений вызвано, в первую очередь, практикой, что имеет также научно-познавательное значение. Как и любая научная абстракция, оно является необходимым шагом в познании конкретных соста-

вов административных правонарушений, предусматривающих административную ответственность, теоретической базой для выявления содержания и верного применения административного законодательства.

Надо отметить, что институту соучастия не придается надлежащего значения в науке административного права, в законодательстве, а также в деятельности органов, правомочных на наложение административных взысканий. Вопрос о возможности соучастия правонарушителей в совершении административных преступлений является дискуссионным.

Вместе с тем, как видно из практики деятельности органов внутренних дел и рыбоохраны, множество административных проступков совершаются при участии двух и более лиц. Особенная часть Кодекса РФ об административных правонарушениях содержит около сорока составов, однако административная ответственность за соучастие в них не предусмотрена. К тому же административные проступки, связанные с нарушением правил охоты и рыболовства (ст. 85 КоАП), распитием спиртных напитков на производстве (ст. 161) и в общественных местах (ст. 162), нарушением российского законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях (ч. 2 ст. 166) и т. п., совершаются обычно группой лиц. То есть совершение правонарушения юридическими лицами в соучастии возможно, но КоАП не предусматривает этого, из-за чего и возникают такие ситуации, когда ответственность несёт только одно юридическое лицо, а другие остаются безнаказанными [1, с. 48]. Административные правонарушения, совершаемые в соучастии, представляют собой бóльшую опасность, нежели совершаемые в одиночку. Это связано с тем, что увеличивается количество лиц, вовлеченных в незаконную деятельность, вред, приносимый общественным отношениям, охраняемым административно-правовыми нормами. Они также оказывают значительное воздействие на охрану общественного порядка и на состояние законности и правопорядка в России.

Из-за отсутствия теоретических и законодательных определений термина «соучастие» организаторы правонарушений несут такую же ответственность, как и исполнители, а подстрекателей и пособников не привлекают к административной ответственности, несмотря на то, что для них наказание должно быть более суровым.

В силу этого следует согласиться с Н.А. Морозовой, которая считает необходимым введение в административное законодательство норм, регламентирующих основания и пределы административной ответственности за соучастие в совершении административного правонарушения, и разработку данного понятия в теории административного права [2, с. 114].

Надо сказать, что понятия соучастия в преступлении, видов соучастников преступления, ответственности соучастников преступления выработаны теорией уголовного права и зафиксированы в седьмой главе Уголовного кодекса РФ. Однако в них не учитывается специфическая особенность административного правонарушения и административной ответственности. Как было отмечено, административное право и законодательство не содержат указанных дефиниций. Вследствие этого с учетом особенностей административных проступков и административной ответственности целесообразно дать интерпретацию понятий, разработанных в уголовном праве, в административном праве.

Соучастием в административном проступке называется «умышленное совместное участие двух или более лиц в совершении правонарушения». Соучастниками проступков следует считать исполнителя, организатора, подстрекателя и пособника. Исполнителем называется лицо, непосредственно совершившее административное правонару-

шение или участвовавшее в его совершении вместе с соисполнителями, а также лицо, использовавшее с целью его совершения других лиц, не подлежащих административной ответственности в связи с возрастом, невменяемостью либо другими обстоятельствами, предусмотренными КоАП. Организатором следует считать субъекта, организовавшего исполнение административного проступка или руководившего его осуществлением, а также лицо, сформировавшее организованную группу или взявшее руководство ею. Подстрекателем называется человек, склонивший другого к совершению правонарушения, используя договор, подкуп, угрозу или другой способ. Пособником считается человек, содействовавший совершению административного проступка посредством советов, указаний, предоставления информации, средств либо орудия совершения правонарушения или устранения препятствий, а также человек, заблаговременно обещавший спрятать правонарушителя, средства, орудия и следы правонарушения или предметы, полученные незаконным способом, либо обещавший купить или сбывать эти предметы.

Что касается совершения административных проступков группой лиц, группой лиц по предварительному сговору, организованной группой, то следует обратить внимание на следующее. Правонарушение считается совершенным группой лиц, если в нем совместно участвовали два или более исполнителей без предварительного сговора.

Правонарушение признают совершенным группой лиц по предварительному сговору, если в его совершении принимали участие лица, которые заблаговременно договорились о его совместном совершении.

Правонарушение считается совершенным организованной группой, если в нем участвовала устойчивая группа лиц, которые заранее объединились для совершения одного или ряда административных правонарушений. Ответственность соучастников правонарушения зависит от характера и степени фактического участия каждого из них в совершении противоправного проступка. Ответственность соисполнителей устанавливается статьей Особенной части КоАП за правонарушение, совершенное совместно без ссылок на статью, определяющую виды соучастников. Административную ответственность организаторов, подстрекателей и пособников закрепляет статья, предусматривающая наказание за правонарушение, со ссылкой на статью, определяющую виды соучастников, кроме случаев, если они в то же время были исполнителями административного правонарушения.

Человек, создавший организованную группу или руководивший ею, несет административную ответственность в случаях, установленных в соответствующих статьях КоАП, и за все административные проступки, которые были совершены организованной группой. Для других участников группы предусматривается административная ответственность за участие в правонарушениях в случаях, закрепленных в соответствующих статьях Особенной части КоАП.

Кроме вышеуказанных фактов, необходимость разработки понятий юридического лица, административной ответственности юридических лиц обусловлена также тем, что сегодня отмечается ориентированность на увеличение административно-правовых норм, закрепляющих административную ответственность юридических лиц. Несмотря на то, что действующий КоАП РФ не содержит норм, предусматривающих административную ответственность юридических лиц, их содержат многочисленные федеральные законы, законы субъектов РФ, постановления Правительства.

Так, в Омской области, кроме федеральных законов и постановлений российского Правительства, являются действующими областные законы, закрепляющие административную ответственность юридических лиц (к примеру, Закон «Об административ-

ной ответственности юридических лиц за нарушение прав инвесторов на территории Омской области» от 09.12.1997 г.).

Несмотря на то, что увеличилось количество нормативных правовых актов, проблема административной ответственности юридических лиц до сих пор в полной мере не разрешена ни в законодательстве, ни в теории [3, с. 292]. Законодательство об административной ответственности является запутанным и противоречивым. Наименования Кодекса РФ об административных правонарушениях, ряда его глав и статей (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 и др.) не соответствуют российской Конституции. Терминологию КоАП следует привести в соответствие с общественно-политическими условиями.

Сегодня в России огромный массив законодательства, в котором трудно разобраться не только простым гражданам, но и юристам. В положениях законодательства отсутствуют ясность и конкретность. К тому же, хотя законы неясны и неконкретны, в их развитие разрабатывают и принимают множество ведомственных актов (приказов, инструкций и пр.), при отсутствии которых законы не применяются [4].

Одним из наиболее обсуждаемых в административном праве является вопрос об административной ответственности юридических лиц. Особо остро развивается спор относительно таких юридических категорий, как вина юридического лица и понятие юридического лица [5, с. 46]. В российской и зарубежной науке уголовного права обсуждается вопрос о том, могут ли несколько юридических лиц совершить преступление в соучастии [6, с. 119].

Сказанное также подтверждает потребность в разработке понятий юридического лица и административной ответственности юридического лица. Учитывая имеющиеся в науке административного права дефиниции понятия административной ответственности, предлагаем такое определение понятия административной ответственности юридического лица: это – «применение уполномоченными органами или должностными лицами в условиях внеслужебного подчинения административных взысканий за правонарушение».

Исследуя вопрос административной ответственности юридического лица, следует сделать акцент на тех взысканиях, которые можно применять к юридическому лицу, а также на процессуальных особенностях оформления и разрешения дел об административных правонарушениях юридического лица. То есть можно сказать, что юридическое лицо должно привлекаться к административной ответственности за административное правонарушение. При этом юридическое лицо освобождается от административной ответственности, если докажет, что ненадлежащее исполнение требований законодательства произошло вследствие непреодолимой силы [7, с. 903]. По мнению М.А. Арютинской, юридическое лицо можно привлечь к административной ответственности за действие любого его работника при соблюдении трех условий: 1) работник действовал в пределах своей трудовой функции; 2) он был наделен полномочиями по управлению юридическим лицом в силу закона, уставных документов или доверенности либо выполнял отдельные функции от имени юридического лица в соответствии с внутриорганизационным распределением обязанностей; 3) работник действовал в интересах юридического лица [8, с. 198].

В соответствии со статьей 23 КоАП административные взыскания, будучи мерой ответственности, применяются с целью воспитания человека, который совершил административный проступок, и профилактики совершения новых проступков правонарушителем и другими людьми. Перечень видов взысканий установлен статьей 24. Но все эти взыскания нельзя применять к юридическим лицам, в отношении которых возможно лишь наложение предупреждения, штрафа, лишения лицензии, а не исправительных

работ, административного ареста, выдворения за пределы России. Поэтому целесообразно дополнение части 2 статьи 32 КоАП РФ словами «юридическим лицам» после слов «к инвалидам первой и второй групп»; введение в КоАП статьи 17-1 об административной ответственности юридических лиц в виде лишения лицензии за совершение правонарушения.

На наш взгляд, административную ответственность юридических лиц следует дополнить внесением ряда изменений в административно-процессуальные нормы. В частности, основанием для рассмотрения дела о правонарушении служит протокол, который составляют компетентные органы государства или уполномоченные должностные лица. Если прежде протоколы составляли лишь на физических лиц и в них содержались сведения только об их личностях, то теперь в протоколах на юридических лиц фиксируют другие сведения, состоящие из точного наименования юридического лица, его адреса, банковских реквизитов, телефона, телефакса, фамилии, имени, отчества представителя юридического лица и пр. Поэтому необходимо внесение изменений в статью 235 КоАП и дополнение протокола об административном проступке вышеназванными реквизитами.

Понятие юридического лица разработано теорией гражданского права и закрепляется в ст. 48 Гражданского кодекса. Но существующее определение понятия юридического лица в гражданском праве не позволяет на законодательном уровне привлечь юридических лиц к административной ответственности, т. к. действующим административным законодательством предусматривается разбирательство дел об административных правонарушениях с наложением взысканий на юридических лиц в несудебном порядке. Поэтому, основываясь на теоретических разработках гражданского права, сформулируем определение юридического лица: это «организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, а также быть участником в производстве по делам об административных правонарушениях».

Это определение, как нам кажется, учитывает особенности административной ответственности юридических лиц, позволяя им являться субъектами и гражданско-правовых, и административно-правовых отношений. Надо также сказать о двойственной природе юридических лиц: с одной стороны, они являются самостоятельными субъектами права, а с другой – состоят из должностных лиц и работников. Поэтому одни ученые считают, что должностное лицо следует привлекать к административной ответственности, а юридическое лицо – к гражданско-правовой [9, с. 46; 10, с. 58].

Другие полагают, что ответственность несут и должностное лицо, и юридическое лицо. Для единообразия в понимании юридического лица целесообразно внесение изменений в ст. 48 Гражданского кодекса РФ, что даст возможность наложения административных взысканий судами, компетентными органами, их должностными лицами, обеспечивая соблюдение законности и повышение эффективности борьбы с административными проступками.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.

В связи с разбросанностью нормативных правовых актов, закрепляющих административную ответственность юридических лиц, снижается ее значимость в борьбе с административными правонарушениями. Для того чтобы систематизировать законодательство об административной ответственности юридических лиц и повысить эффективность его применения в деятельности правоприменительных органов необходимо

все федеральные законы и постановления Правительства РФ, закрепляющие административную ответственность юридических лиц, объединить в одной главе КоАП, дав ей наименование: «Административная ответственность юридических лиц».

Литература

1. Жидик Н.А. Соучастие юридических лиц в правонарушении // Фундаментальные и прикладные исследования в современном мире. – 2016. – № 13–4. – С. 47–49.
2. Морозова Н.А. Соучастие в совершении административного правонарушения // Журнал российского права. – 2014. – № 8 (212). – С. 113–125.
3. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М.: Теис, 1996.
4. Печеницын В.А. Актуальные проблемы административной ответственности. URL: <https://superbotanik.net/referati/referaty-po-yuridicheskim-naukam/statya-aktualnye-problemy-administrativnoj-otvetstvennosti> (дата обращения: 16.02.2018).
5. Бондарь Е.О., Фадеева И.В. Проблемы привлечения юридического лица к административной ответственности: пробелы в теории и противоречия в законодательстве // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 6. – С. 44–50.
6. Арбузов С.С., Кубанцев С.П. О перспективе введения в России института уголовной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. – 2012. – № 10. – С. 99–106.
7. Раджабов И.Р. Проблемы административной ответственности юридических лиц: теория и практика // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2015. – № 3–4. – С. 907–910.
8. Арютина М.А. Административная ответственность юридических лиц: соотношение с ответственностью должностных лиц // Новая наука: современное состояние и пути развития. – 2016. – № 2–2 (62). – С. 196–198.
9. Сорокин В.Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 46–54.
10. Шахов С.А. Проблемы административной ответственности юридических лиц // Закон и право. – 2000. – № 6. – С. 57–59.

References

1. Zhidik N.A. Souchastie yuridicheskikh lits v pravonarushenii // Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya v sovremennom mire. – 2016. – № 13-4. – S. 47–49.
2. Morozova N.A. Souchastie v sovershenii administrativnogo pravonarusheniya // Zhurnal rossiiskogo prava. – 2014. – № 8 (212). – S. 113–125.
3. Alekhin A.P., Kozlov Yu.M. Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. – M.: Teis, 1996. – S. 292.
4. Pechenitsyn V.A. Aktual'nye problemy administrativnoi otvetstvennosti. URL: <https://superbotanik.net/referati/referaty-po-yuridicheskim-naukam/statya-aktualnye-problemy-administrativnoj-otvetstvennosti> (data obrashcheniya: 16.02.2018).
5. Bondar' E.O., Fadeeva I.V. Problemy privlecheniya yuridicheskogo litsa k administrativnoi otvetstvennosti: probely v teorii i protivorechiya v zakonodatel'stve // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. – 2015. – № 6. – S. 44–50.
6. Arbuzov S.S., Kubantsev S.P. O perspektive vvedeniya v Rossii instituta ugolovnoi otvetstvennosti yuridicheskikh lits // Zhurnal rossiiskogo prava. – 2012. – № 10. – S. 99–106.

7. Radzhabov I.R. Problemy administrativnoi otvetstvennosti yuridicheskikh lits: teoriya i praktika // Elektronnyi vestnik Rostovskogo sotsial'no-ekonomicheskogo instituta. – 2015. – № 3–4. – S. 907–910.

8. Aryutina M.A. Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits: sootnoshenie s otvetstvennost'yu dolzhnostnykh lits // Novaya nauka: Sovremennoe sostoyanie i puti razvitiya. – 2016. – № 2-2 (62). – S. 196–198.

9. Sorokin V.D. O dvukh tendentsiyakh, razrushayushchikh tselostnost' instituta administrativnoi otvetstvennosti // Pravovedenie. – 1999. – № 1. – S. 46–54.

10. Shakhov S.A. Problemy administrativnoi otvetstvennosti yuridicheskikh lits // Zakon i pravo. – 2000. – № 6. – S. 57–59.

Поступила в редакцию 28 января 2018 г.

UDC 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930–2018-33-1-102-108

The problem of administrative legal responsibility

A.Sh. Gasanaliyev, G.S. Magomedov

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiyev st., 43 a; admpr@list.ru

The article deals with problematic aspects of administrative responsibility and the problem of complicity and administrative responsibility of legal entities in particular. A detailed description of the institution of complicity is given. The problem of this institution in administrative law is defined. The possibility of participation of legal entities in the offense is described in detail. Attention is drawn to the fact that the question of possible complicity of offenders in committing administrative offenses is debatable. The Code of the Russian Federation on administrative offenses does not contain the concept of complicity though administrative offenses can be committed by several persons according to the article 14.32 of the Code. The article also analyzes the problems of bringing a legal entity to administrative responsibility. It is emphasized that, despite the fact that the number of normative legal acts has increased, the problem of administrative liability of legal entities is still not fully resolved either in legislation or in theory. The legislation on administrative responsibility is confusing and contradictory. On the basis of the carried-out analysis necessity of modification of regulations of the Code of the Russian Federation about administrative offenses is proved.

Keywords: administrative responsibility, administrative rules, administrative offense, legal status.

Received 28 January, 2018