

ISSN 2225-8299

**АКТУАЛЬНЫЕ
ВОПРОСЫ
ПУБЛИЧНОГО
ПРАВА**



**август
2012
№8**

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

ЗАРЕГИСТРИРОВАНО В РОСКОНАДЗОРЕ. РЕГ. ПИ № ФС 77-47916 от 22.12.2011 г.

ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 г.

ISSN 2225-8299

№ 8 (8) 2012 г.

The Topical Issues of Public Law

SCIENTIFIC-PRACTICAL INFORMATIONAL EDITION

REGISTERED IN THE ROSKOMNADZOR. REGISTRATION NUMBER - ПИ № ФС 77-47916, 22.12.2011 г.

IS PUBLISHED MONTHLY. THE MAGAZINE HAS BEEN PUBLISHED SINCE JANUARY, 2012.

Главный редактор журнала
Кизилов В.В., к.ю.н., г. Омск

Председатель редакционного совета
Денисенко В.В., д.ю.н., г. Ростов-на-Дону

Редакционный совет:
Шукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк
Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск
Эртель А.Г., к.ю.н., к.э.н., г. Краснодар

Редакция:
Рубцов Д.В.
Маркарьян А.В., г. Энгельс
Верстка и перевод на англ. язык:
Кабулин Л.А., г. Энгельс
Телефон редакции: (8453) 75-04-49

Editor in chief of the magazine:
Kizilov V.V., c.j.s., Omsk

Chairman of the editorial board:
Denisenko V.V., d.j.s., Rostov-on-Don

The editorial board:
Shhukina T.V., d.j.s., Lipetsk
Kositsin I.A., c.j.s., Omsk
E'rtel' A.G., c.j.s., c.e.s., Krasnodar

The editorial staff:
Rubtsov D.V.
Markar'yan A.V., Engels
Layout and translation into English:
Kabulin L.A., Engels
Editorial office's telephone: (8453) 75-04-49

Адрес для корреспонденции:
644073, Омск, ул. 11-ая Любинская, 79
E-mail: topispublaw@mail.ru

Address for correspondence:
Omsk, 79 11th Lyubinskaya st.,
Zip-code 644073.
E-mail: topispublaw@mail.ru

Формат 60x84 1/16
Бумага офсетная.
Гарнитура таймс
Номер подписан в печать 29.09.2012 г.

Format 60x84 1/16
Offset printing
Times fount
The issue has gone to bed on the 29th of September, 2012.

Усл. печ. л. 4.61
Тираж 200 экз.
Отпечатано в типографии обособленного
подразделения ЗАО «САНАР»
Тел. (8453) 75-04-49

Nominal print 4.61 sh.
Circulation of 200 copies
Printed in the press of the solitary subdivision
ZAO (CJSC) «SANAR»
Tel. (8453) 75-04-49

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или
редакции преследуется по закону
Total or partial reproduction of materials without written permission of the authors of articles or editorial
is prosecuted

•СОДЕРЖАНИЕ•

Публичные лица, привлекаемые к административной ответственности на основании статей глав 5, 6 КоАП РФ Алаев И. В.	3
Государственная регистрация и учет налогоплательщиков как форма предварительного налогового контроля Бурнышева Л. В.	14
КоАП РФ: оценка проблемных моментов Денисенко В. В.	27
К вопросу обоснованности судебных актов арбитражного суда, выносимых по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений Кизилов В. В., Маркарьян А. В.	48
О форме и степени вины юридического лица в совершении административного правонарушения Кононов П. И.	59
Длящиеся или латентные административные правонарушения? Косицин И. А., Кизилов В. В.	68
Тенденции развития российского законодательства об административных правонарушениях Шергин А. П.	81

Алаев И. В. / Alaev I. V.

**ПУБЛИЧНЫЕ ЛИЦА, ПРИВЛЕКАЕМЫЕ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ НА ОСНОВАНИИ СТАТЕЙ ГЛАВ 5, 6 КОАП РФ**

**PUBLIC PERSONS BROUGHT TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY
UNDER ARTICLES OF CHAPTERS 5, 6 OF THE CODE ON
ADMINISTRATIVE OFFENCES OF THE RUSSIAN FEDERATION**

*Алаев Иван
Владимирович,*

*капитан полиции, оперупол-
номоченный отдела ЭБиПК
(экономической безопаснос-
ти и противодействия кор-
рупции) Межмуниципально-
го Управления МВД России
«Энгельсское» Саратовской
области.*

Представлены результаты анали-
за по действующему законодательству
Российской Федерации относительно
конкретных лиц – субъектов админи-
стративной ответственности из числа
публичных лиц за правонарушения,
предусмотренные главами 5 и 6 Кодек-
са об административной ответственно-
сти Российской Федерации. Высказы-
вается мнение о варианте очередной
кодификации КоАП РФ на основе раз-
дельного регулирования деликтных
правоотношений с различными типа-
ми субъектов – публичными и частны-
ми лицами.

Ключевые слова: администра-
тивная ответственность, администра-
тивные правонарушения, публичные
лица, административная ответствен-
ность публичных лиц, кодификация
административно-деликтного законо-
дательства.

*Alaev Ivan
Vladimirovich,
Police Captain, Detective Division of EB&PK (economic security and anti-corruption)
Inter-municipal Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia «E'ngelsskoe» of Saratov region.*

In the article are represented the results of the analysis of the current legislation of the Russian Federation with regard to specific individuals – subjects of administrative responsibility among public persons for offenses specified in chapters 5 and 6 of the Code on Administrative Offences of the Russian Federation. Expresses the view about the next version of the codification of the CAO RF based on separate regulation of tort legal relations with different types of entities – public and private persons.

Key words: administrative responsibility, administrative offences, public persons, administrative responsibility of public persons, codification of administrative and tort legislation.

В соответствии с определенными нами ранее публичными лицами – субъектами административной ответственности [2], представляет интерес анализ норм особенной части КоАП РФ [1] на предмет закрепления в действующем федеральном административно-деликтном законодательстве данной ответственности конкретных публичных лиц (применяемых законодателем названий коллективных и индивидуальных лиц).

В связи с тем, что в некоторых статьях КоАП РФ не дается расшифровка субъектов административной ответственности, а также используется правовая категория должностного лица, выявление публичных лиц осуществлялось нами с учетом законодательства, регулирующего те или иные публичные правоотношения. Результаты авторского исследования глав 5 и 6 КоАП РФ сведены в приведенную ниже таблицу.

Статья КоАП РФ	Субъекты административной ответственности	
	Индивидуальные субъекты	Коллективные субъекты
5.1	председатель, член избирательной комиссий и комиссии по проведению референдума	Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные

Статья КоАП РФ	Субъекты административной ответственности	
	Индивидуальные субъекты	Коллективные субъекты
		избирательные комиссии территориальные (районные, городские и др.) комиссии, участковые комиссии
5.3	должностное лицо государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений	государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, внебюджетные фонды
5.4	должностное лицо муниципального органа, учреждения и организации, в том числе командир воинской части, руководитель дипломатического представительства, осуществляющего регистрацию (учет) избирателей, участников референдума, в том числе должностное лицо избирательной комиссии, комиссии референдума	
5.5	должностное лицо государственных и муниципальных организаций телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий	государственные, муниципальные организации в сфере СМИ
ч. 2 ст. 5.6	председатель, заместитель председателя, секретарь или иной член избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса	
5.7		государственные органы, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды

Статья КоАП РФ	Субъекты административной ответственности	
	Индивидуальные субъекты	Коллективные субъекты
5.8	должностное лицо, замещающее государственную должность или выборную муниципальную должность	государственные органы, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды
5.9	должностное лицо государственных, муниципальных организаций в сфере СМИ	государственные, муниципальные организации, государственные внебюджетные фонды, рекламирующие указанных в статье лиц
5.10	должностное лицо избирательной комиссий и комиссии референдума, общественных объединений	общественные объединения, избирательные комиссии и комиссии референдума
5.11	должностное лицо общественных объединений	общественные объединения
5.12	должностное лицо государственных, муниципальных организаций, общественных объединений	государственные, муниципальные организации, общественные объединения
5.13	должностное лицо государственных, муниципальных организаций и общественных объединений в сфере СМИ	государственные, муниципальные организации и общественные объединения в сфере СМИ
5.14	должностное лицо государственных и муниципальных органов, государственных, муниципальных организаций, государственных внебюджетных фондов и общественных объединений	
5.15	должностное лицо избирательных комиссий, комиссий референдума, государственных органов и органов местного самоуправления.	

Статья КоАП РФ	Субъекты административной ответственности	
	Индивидуальные субъекты	Коллективные субъекты
5.16	должностное лицо общественных объединений	общественные объединения
ч. 2 ст. 5.17	председатель избирательной комиссии, комиссии референдума	
5.18		избирательное объединение, инициативная группа по проведению референдума, иная группа участников референдума
5.19	уполномоченный представитель по финансовым вопросам избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума	избирательное объединение, инициативная группа по проведению референдума, иная группа участников референдума
5.20	должностные лица государственных внебюджетных фондов, государственных корпораций, общественных объединений	государственные внебюджетные фонды, государственные корпорации, общественные объединения
5.21	должностное лицо федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления	
ч.1 ст. 5.22	член избирательной комиссии, комиссии по референдуму	
5.24	председатель, член избирательной комиссий и комиссии по проведению референдума любого уровня	
5.25	председатель избирательной комиссии, комиссии референдума различного уровня	
5.27	должностные лица государственных органов, органов местного	государственные органы, органы местного самоуправления,

Статья КоАП РФ	Субъекты административной ответственности	
	Индивидуальные субъекты	Коллективные субъекты
	самоуправления, государственных внебюджетных фондов	государственные внебюджетные фонды
5.28	должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов	государственные органы, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды
5.29	должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов	государственные органы, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды
5.30	должностное лицо (представитель работодателя) государственных органов, органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов	государственные органы, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды
5.31	должностное лицо (представитель работодателя) государственных органов, органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов	государственные органы, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды
5.32	должностное лицо (представитель работодателя) государственных органов, органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов	
5.33	должностное лицо (представитель работодателя) государственных органов, органов местного самоуправления, государственных	

Статья КоАП РФ	Субъекты административной ответственности	
	Индивидуальные субъекты	Коллективные субъекты
	внебюджетных фондов	
5.34	должностное лицо (представитель работодателя) государственных органов, органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов	
5.35	должностное лицо юридического лица на попечении, которого находится несовершеннолетний	
5.36	должностное лицо юридического лица на попечении, которого находится несовершеннолетний	
5.37	должностное лицо: юридического лица на попечении, которого находится несовершеннолетний; органов опеки и попечительства, ЗАГС	
5.38	должностное лицо органов исполнительной власти и местного самоуправления	
5.39	должностные лица госорганов, органов исполнительной власти, местного самоуправления, правоохранительных органов	
5.40	должностные лица госорганов, органов исполнительной власти, местного самоуправления	
5.41	должностное лицо органов местного самоуправления, органов Фонда социального страхования РФ	
5.42	должностное лицо органов исполнительной власти и местного самоуправления (работодатели)	

Статья КоАП РФ	Субъекты административной ответственности	
	Индивидуальные субъекты	Коллективные субъекты
5.43	должностное лицо органов исполнительной власти и местного самоуправления	
5.45	должностное лицо (лицо, замещающее государственную или муниципальную должность, либо находящееся на государственной или муниципальной службе)	
5.47	должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления, члены избирательных комиссий	органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума
5.48	должностное лицо органов государственной власти, органов местного самоуправления владельцев государственных и муниципальных объектов и сооружений	органы государственной власти, органы местного самоуправления владельцы государственных и муниципальных объектов и сооружений
5.49	должностное лицо органов местного самоуправления в случае организации лотерей	органы местного самоуправления в случае организации лотерей
5.50	должностное лицо – депутат, а также уполномоченный представитель по финансовым вопросам избирательного объединения	избирательное объединение
5.52	должностное лицо органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятий и учреждений, избирательных комиссий, уполномоченные содействовать кандидатам, избирательным объединениям в проведении агитационных публичных мероприятий	

Статья КоАП РФ	Субъекты административной ответственности	
	Индивидуальные субъекты	Коллективные субъекты
5.53	должностное лицо центрального банка России	банк России (ведет Центральный каталог кредитных историй)
5.54	должностное лицо центрального банка России	банк России (ведет Центральный каталог кредитных историй)
5.55	должностное лицо центрального банка России	банк России (ведет Центральный каталог кредитных историй)
5.56	председатель, заместитель председателя, секретарь избирательной комиссии, комиссии референдума (кроме ЦИК)	
5.57	должностное лицо государственных органов, органов местного самоуправления в лице профильных министерств, комитетов, управлений, а также самих образовательных учреждений	по ч. 1, 2 указанной статьи: министерство, комитеты, управления образования, так и само образовательное учреждение
5.58	председатель, заместитель председателя, секретарь, член избирательной комиссии, комиссии референдума	
5.59	должностное лицо государственных органов, органов местного самоуправления, правоохранительных органов	
5.60	должностное лицо государственных органов, органов местного самоуправления	государственные органы, органы местного самоуправления
5.61	должностное лицо государственных органов, органов местного самоуправления	государственные органы, органы местного самоуправления
5.62	должностное лицо государственных органов, органов местного самоуправления	государственные органы, органы местного самоуправления

Статья КоАП РФ	Субъекты административной ответственности	
	Индивидуальные субъекты	Коллективные субъекты
5.63	должностное лицо государственных органов, органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов	государственные органы, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды
6.3	должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов	государственные органы, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды
6.4	должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления связанные с работой ЖКХ, пассажироперевозками и др.	государственные органы, органы местного самоуправления
6.5	должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, связанных с работой ЖКХ	государственные органы, органы местного самоуправления, государственные организации и учреждения, задействованные в рассматриваемой сфере
6.6		государственные организации и учреждения, задействованные в рассматриваемой сфере
6.7		государственные организации и учреждения, задействованные в рассматриваемой сфере
6.15		государственные и муниципальные предприятия и учреждения
6.16		государственные органы, государственные организации и учреждения, задействованные в рассматриваемой сфере

Хотелось бы отметить, что выявление конкретных субъектов административной ответственности за предусмотренные КоАП РФ административные правонарушения через регулируемые различным отраслевым законодательством публичных правоотношений, из которого только и возможно определить состав конкретных участников правоотношений, охраняемых нормами КоАП РФ, порой делает бесперспективным правовое административное преследование правонарушителей органами административной юрисдикции и их должностными лицами. Несмотря на громоздкость построения норм об административной ответственности виновных субъектов права по аналогии с административно-деликтным законодательством Казахстана, опыт соседнего государства вполне заслуживает внимания (когда одного административно-деликтного закона страны достаточно для определения субъекта, объекта, субъективной и объективной стороны административного правонарушения).

Однако мы являемся сторонником новой кодификации КоАП РФ, которую видим в выделении из него административно-деликтного законодательства, распространяющего свою силу на различных субъектов: частных и публичных. Никто же не противится раздельному регулированию трудовых и служебных отношений, пенсионного обеспечения «службистов» и трудовой части населения и т. п.

Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Алаев И. В. Публичные лица – субъекты административной ответственности КоАП РФ / Актуальные вопросы публичного права. 2012. № 4. С. 4-14.

Refrences:

1. The Code on Administrative Offences of the Russian Federation, No. 195-FL of December 30, 2011 [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 g. № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Alaev I. V. Public Persons – the Subjects of Administrative Responsibility of the CAO RF [Publichnye litsa – sub"ekty administrativnoi otvetstvennosti KoAP RF]. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava – The Topical Issues of Public Law*, 2012, no. 4, pp. 4-14.

Бурнышева Л. В. / Burnysheva L. V.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ И УЧЕТ
НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ КАК ФОРМА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО
НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ**

**STATE REGISTRATION AND ACCOUNT OF TAXPAYERS
AS A FORM OF PRIOR TAX CONTROL**

Бурнышева Лариса

Витальевна,

*старший преподаватель ка-
федры административного и
финансового права НОУ ВПО
«Омский юридический инсти-
тут», г. Омск.*

lorabu@mail.ru

Рассматривается значение и содержание государственной регистрации и учета налогоплательщиков как формы предварительного налогового контроля. Обосновывается необходимость внесения изменений в законодательство, усиливающих административный контроль в целях повышения качества учета налогоплательщиков, а также недопущения включения в государственный реестр проблемных налогоплательщиков и «фирм однодневок».

Ключевые слова: налоговый контроль, формы налогового контроля, налогоплательщики, государственная регистрация и учет налогоплательщиков, признаки неблагонадежности компании, необоснованная налоговая выгода, «фирмы-однодневки».

Burnysheva Larisa

Vital'evna,

Senior lecturer in the department of administrative and financial law of the non-state educational institution of higher vocational education «Omsk Institute of Law», Omsk.

lorabu@mail.ru

Discusses the importance and content of the state registration and account of taxpayers as a form of prior tax control. Substantiates the necessity of introducing legislative amendments that strengthen administrative control to improve the quality of account of taxpayers, as well as non-inclusion in the State Register of unfair taxpayers and short-lived companies.

Key words: tax control, types of tax control, taxpayers, state registration and account of taxpayers, the signs unreliability of a company, unjustified tax benefit, short-lived companies.

«Все поиски, произведенные чиновниками, открыли им только то, что они наверное никак не знают, что такое Чичиков, а что, однако же, Чичиков что-нибудь да должен быть непременно»

Н. В. Гоголь.

На протяжении ряда лет ученые спорят о формах налогового контроля. Исходя из содержания статьи 82 Налогового кодекса Российской Федерации, многие авторы выделяют такие формы налогового контроля как:

- 1) налоговые проверки;
- 2) получение объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора;
- 3) проверка данных учета и отчетности;
- 4) осмотр помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли) [7,318; 9,212].

С этим нельзя согласиться по следующим причинам: во-первых, этот перечень содержит лишние элементы, смешивая формы налогового контроля с мероприятиями, которые проводятся в процессе его осуществления, во-вторых, этот перечень необоснованно игнорирует такую значимую форму налогового контроля как регистрация и учет налогоплательщиков.

Статья 83 НК РФ определяет учет налогоплательщиков лишь как цель налогового контроля [1], некоторые авторы относят учет налогоплательщиков к направлениям налогового контроля, смешивая его с контролем применения налоговых льгот и проверкой правильности применения контрольно-кассовой техники [12, 35]. Считаем, что такой подход нарушает логическую структуру главы 14 НК РФ «Налоговый контроль» и умаляет значение регистрации и учета налогоплательщиков как формы предварительного налогового контроля. Самостоятельной формой налогового контроля считают регистрацию и учет налогоплательщиков также В. Г. Пансков, М. Н. Кобзарь-Фролова, В. А. Тимошенко, Л. В. Спирина и др. [8, 294; 6, 18; 11].

Рассмотрим содержание и значение регистрации и учета налогоплательщиков для дальнейшего налогового контроля.

Учету подлежат как налогоплательщики организации, так и физические лица (из этой категории отдельно учитываются индивидуальные предприниматели). Государственная регистрация юридических лиц и предпринимателей предшествует постановке на учет и осуществляется налоговыми органами в соответствии Федеральным законом № 129-ФЗ от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее закон 129-ФЗ).

Сведения о налогоплательщиках включаются в ЕГРН (единый государственный реестр налогоплательщиков) и в АИС «Налог» (единая автоматизированная информационная система обработки данных). ЕГРН, в свою очередь, включает сведения из:

- ЕГРЮЛ (единый государственный реестр юридических лиц),
- ЕГРИП (единый государственный реестр предпринимателей),
- а также сведения о физических лицах, не являющихся предпринимателями.

Нужно отметить, что сведения из ЕГРЮЛ являются общедоступными и размещены на сайте ФНС России www.nalog.ru.

Порядок постановки на учет и снятия с учета налогоплательщиков регулируется ст. 83, 84 НК РФ. Законодатель перечисляет в статье 83 НК РФ четыре основания постановки на учет: 1) место нахождения организации, 2) место нахождения ее обособленных подразделений, 3) место жительства физического лица, 4) место нахождения принадлежащих им недвижимого имущества и транспортных средств, оставляя данный перечень открытым фразой «по иным основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом». При этом порядок государственной регистрации и постановки на учет организаций и

индивидуальных предпринимателей предполагает определенные обязанности этих лиц, а также систему ответственности. При осуществлении предпринимательской деятельности без государственной регистрации или с нарушением ее правил может применяться ответственность в соответствии со ст. 14.1 КоАП РФ, ст. 116 НК РФ, ст. 171 УК РФ.

Постановка на учет по месту нахождения недвижимого имущества и транспортных средств осуществляется на основании сведений, поступающих от регистрирующих органов в соответствии со ст. 85 НК РФ. К таким органам относятся:

- органы, осуществляющие кадастровый учет, ведение государственного кадастра недвижимости и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним,
- органы, осуществляющие регистрацию транспортных средств,
- органы юстиции, выдающие лицензии на право нотариальной деятельности,
- органы опеки и попечительства,
- органы (учреждения), уполномоченные совершать нотариальные действия, и нотариусы, занимающиеся частной практикой,
- органы, осуществляющие регистрацию (учет) физических лиц по месту жительства (месту пребывания), регистрацию актов гражданского состояния физических лиц и т. д.

За неправомерное несообщение сведений налоговым органам для перечисленных органов предусмотрена налоговая ответственность по ст. 129.1 НК РФ.

Какие-либо дефекты, погрешности, связанные с регистрацией и учетом налогоплательщиков могут приводить к нарушениям управляемыми субъектами налогового законодательства, реализации схем ухода от налогообложения и соответственно значительным потерям бюджета страны. К таким дефектам, например, относится появление в государственном реестре проблемных налогоплательщиков – «фирм однодневок». Признаками таких фирм по данным ФНС обладают около 2,2 млн. зарегистрированных налогоплательщиков.

В последнее время одним из актуальных вопросов налогового контроля является выявление случаев получения налогоплательщиком необоснованной налоговой выгоды с использованием «фирм однодневок». Но, несмотря на разнообразные формы борьбы с этим явлением, их количество не уменьшается. Вряд ли большое значение в этой борьбе будет иметь введение с

2012 года уголовной ответственности за незаконное образование юридического лица, учитывая, что основная категория таких фирм регистрируется на асоциальных лиц или по утерянным паспортам (как не вспомнить Гоголя с его «мертвыми душами»). Представляет интерес позиция С. С. Дуканова по сложившейся проблеме. Он ставит под сомнение факт государственной регистрации юридического лица как единственное доказательство его правосубъектности и предлагает ввести для регистрации и учета налогоплательщиков своеобразный фильтр, используя термин «компания минимальных требований» [5, 18]. Механизм действия простой – если юридическое лицо не отвечает основному набору требований, то оно признается номинальной (фиктивной) компанией и может быть ликвидировано. При этом к минимальным требованиям относятся: 1) наличие реально существующих органов управления с минимальной занятостью и реальной заработной платой; 2) наличие реального адреса, по которому с компанией можно осуществлять связь; 3) своевременное предоставление отчетности в налоговые и прочие органы государственной власти. Сведения о соблюдении указанных требований, по мнению автора должны включаться в ЕГРЮЛ и быть общедоступными. Кроме того, в случае внесения сведений о номинальности компании в государственный реестр, контрагенты такой компании не могут ссылаться на добросовестное заблуждение при заключении с ней сделок.

В настоящее время на сайте ФНС России www.nalog.ru можно узнать наименование юридического лица, адрес, ОГРН, ИНН, КПП и дату его регистрации. Необходимость получать эти сведения о контрагенте возникла у компаний в 2006 году, после того как Высший Арбитражный Суд постановил, что налоговая выгода может быть признана необоснованной, если налоговым органом будет доказано, что налогоплательщик действовал без должной осмотрительности и осторожности и ему должно было быть известно о нарушениях, допущенных контрагентом, в частности, в силу отношений взаимозависимости или аффилированности налогоплательщика с контрагентом [3].

Нужно отметить, что в начале 90-х годов, когда «фирмы однодневки» только начали появляться, их целью в основном была неуплата налогов самой фирмой. Постепенно механизм их использования в схемах ухода от налогообложения принял катастрофический характер, и уже давно эта схема позволяет недобросовестному налогоплательщику, искусственно включая в цепочку хозяйственных связей контрагента – «фирму однодневку», завышать затраты по налогу на прибыль и вычеты по НДС.

В научной литературе множество авторов исследуют проблемы налогового контроля, связанные с «фирмами однодневками». Но их взгляды зачастую диаметрально противоположны. Одни заботятся о добросовестных налогоплательщиках, пострадавших от излишних притязаний налоговых органов. Другие сетуют на недостаточные полномочия налоговой службы.

Выбрав для анализа 100 постановлений ФАС Западно-Сибирского округа за период апрель – июль 2012 года, в которых предметом рассмотрения была необоснованная налоговая выгода, мы пришли к выводу, что практически во всех делах суд исследует доказательства налоговых органов о нереальности заключенных сделок и не проявлении налогоплательщиками должной осмотрительности при выборе контрагентов. Как правило, эти контрагенты обладают признаками «фирмы однодневки». При этом единства мнений по идентичным ситуациям нет и у судей. Примером служат постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 11 мая 2012 г. по делу № А46-10559/2011 и от 4 июня 2012 г. по делу № А46-10750/2011. Кроме того, иногда суды, удовлетворяя иски налогоплательщиков, обосновывают свои решения следующим образом: «ставя налогоплательщику в вину, то обстоятельство, что налогоплательщик не проявил должной осмотрительности и осторожности при заключении сделки с контрагентами налоговый орган не учитывает тот факт, что именно налоговый орган зарегистрировал этих контрагентов и выдал им официальные документы, на основании которых общества вправе были заниматься предпринимательской деятельностью» [16].

Как обеспечить в таких случаях соблюдение баланса частных и публичных интересов, а также основополагающих принципов налогового права – принципа справедливости и законности? Полагаем, что на налогоплательщика нельзя перекладывать бремя ответственности за недобросовестные действия его контрагентов, но лишь в тех случаях, если налогоплательщик не мог знать о неблагонадежности своего партнера.

Выше мы приводили позицию С. С. Дуканова о необходимости введения защитного механизма при регистрации юридических лиц. По нашему мнению, этот механизм должен начинать действовать еще раньше, до того, как появятся сведения о нарушении «минимальных требований».

Признаки неблагонадежности компании, выявляемые на этапе регистрации, были изложены в инструкции налоговой службы, обнародованной на сайте газеты «Учет. Налоги. Право» 21 февраля 2007 года как «109 Признаков неблагонадежности компании в глазах налогового инспектора» [14]. Все признаки в этом документе поделены на три группы и в первую из них

включены двадцать восемь признаков, выявляемых на этапе регистрации. К ним, например, относятся:

- адрес регистрации компании является адресом «массовой» регистрации (то есть по нему зарегистрированы 10 и более фирм). При этом есть заявление владельца помещения, что данное помещение никому не предоставлялось и предоставляться не планируется
- адрес регистрации компании не существует,
- в заявлении на регистрацию указан недействительный документ, удостоверяющий личность заявителя, учредителя или руководителя,
- физическое лицо является учредителем 10 и более компаний («массовый» учредитель),
- заявление на государственную регистрацию заверено нотариусом, подпись которого ранее подделывалась,
- относительно учредителя (руководителя) компании стали известны факты, по которым исполнение им функций затруднено или невозможно (преклонный возраст, учащийся, военнослужащий срочной службы, осужденный и отбывающий наказание, находится на длительном лечении, без определенного места жительства, беженец, вынужденный переселенец, недееспособен) и т. д.

Таким образом, налоговые органы формируют досье налогоплательщика, учитывая все эти признаки. Принимая во внимание нацеленность политики, проводимой налоговыми органами на публичность сведений о компаниях, о чем говорит в интервью генеральный директор информационного агентства «Валаам», издающего «Вестник государственной регистрации», А. А. Малышев, становится совершенно очевидным вывод о необходимости сделать доступными сведения о неблагонадежности компании широкому кругу [10, 42].

Полагаем, что введение в действие простого механизма позволит сократить количество налоговых споров о необоснованной налоговой выгоде, полученной с использованием «фирм однодневок». Так, если налоговые органы, сделали определенные пометки (своеобразные маркеры) свидетельствующие о неблагонадежности компании в АИС «Налог», эти маркеры должны быть отражены на сайте ФНС в сведениях ЕГРЮЛ. На момент обращения налогоплательщика за информацией о своем контрагенте, он может сделать вывод – есть ли риск для будущих претензий налоговых органов, или нет.

17 августа 2012 года Минэкономки разместило на сайте проект разработанного Росфинмониторингом федерального закона с внесением поправок

в более десяти законов и кодексы РФ, преимущественно направленных на противодействие отмыванию преступно нажитых средств и наиболее популярным теневым схемам оптимизации налогообложения и экспорта капитала [13]. Газета «Коммерсант» дает оценку проекту, полагая, что наиболее резкое предложение Росфинмониторинга – параллельное изменение закона о банкротстве и закона о регистрации юридических лиц [15]. В частности, предлагается связать институты банкротства и ликвидации юридических лиц. Также намечены меры по усилению контроля при регистрации, предлагается расширить перечень причин для отказа в государственной регистрации, дополнив п. 1 ст. 23 Закона 129-ФЗ семью подпунктами. Среди новых оснований перечислены следующие условия:

- если в течение срока, установленного для государственной регистрации, но до внесения записи в государственный реестр или принятия решения об отказе в государственной регистрации в регистрирующий орган поступит судебный акт или акт судебного пристава-исполнителя, содержащий запрет на совершение регистрирующим органом определенных регистрационных действий;

- если физическое лицо – учредитель (участник) юридического лица, являющегося коммерческой организацией, или физическое лицо, регистрируемое в качестве индивидуального предпринимателя, на основании вступившего в законную силу приговора суда лишено права заниматься предпринимательской деятельностью на определенный срок, и такой срок не истек;

- если в отношении индивидуального предпринимателя, являющегося управляющим юридического лица, имеется вступившее в силу решение суда о признании его несостоятельным (банкротом) или о прекращении его деятельности в качестве индивидуального предпринимателя в принудительном порядке и со дня принятия судом указанных решений не истек год, либо вступивший в законную силу приговор суда, которым ему назначено наказание в виде лишения права заниматься предпринимательской деятельностью на определенный срок, и такой срок не истек, либо вступившее в силу постановление по делу об административном правонарушении, в соответствии с которым указанное лицо привлечено к административной ответственности в виде дисквалификации, и срок, на который она установлена, не истек.

Но, учитывая, что срок для государственной регистрации составляет 5 рабочих дней, какова вероятность получить необходимые сведения в такой короткий срок? И насколько отлаженным должен быть информационный обмен у налоговых органов с другими органами и учреждениями.

Очевидно, что введение этих оснований для отказа позволит налоговым органам использовать своеобразный фильтр для регистрации субъектов, тем самым повысив качество регистрации. В настоящее время статья 23 Закона 129-ФЗ позволяет отказать в регистрации в основном по формальным признакам (в случае непредставления необходимых для государственной регистрации документов или представления документов в ненадлежащий регистрирующий орган) [2].

На наш взгляд, помимо использования такого фильтра для регистрации необходимо увеличить срок для регистрации до 10 рабочих дней. Кроме того, для лиц, являющихся «массовыми» учредителями и руководителями, нужно ввести особый порядок регистрации, например, дополнительное условие: предоставление документов в регистрирующий орган лично и с обоснованием необходимости такой регистрации.

С 1 января 2011 года требуемые для государственной регистрации документы могут быть направлены в электронном виде. Это позволяет проводить процедуры государственной регистрации без личного предоставления заявителем документов в регистрирующий орган. Но ввиду того, что Законом 129-ФЗ установлен нотариальный порядок свидетельствования подлинности подписи заявителя на заявлении о государственной регистрации юридического лица, то в процедуру такой регистрации обязательно включен нотариус. В дальнейшем, при проведении выездных и камеральных налоговых проверок, иногда выясняется, что нотариус данное заявление не заверял, печать нотариуса подделана или нотариус лишен права заниматься нотариальной деятельностью. Для того чтобы на стадии регистрации не допустить таких ситуаций, необходимо законодательно урегулировать информационный обмен нотариусов с налоговыми органами. Если в электронную базу данных налоговых органов будет поступать информация от нотариуса, заверившего соответствующее заявление, то в момент подачи этого заявления налоговый орган сможет противодействовать дальнейшим правонарушениям, отказывая в регистрации субъекта предпринимательской деятельности. Этому способствует введение в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в 2012 году системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ).

Рассмотрим еще одну ситуацию, с которой сталкиваются инспекторы ФНС в процессе налоговых проверок. Иногда выясняется, что документы от имени контрагента подписаны неуполномоченным лицом, а руководитель

или учредитель умер. Полагаем, что и в этой ситуации поможет информационный обмен с органами, регистрирующими акты гражданского состояния. Сопоставление баз данных позволит вовремя выявить такие фирмы и предпринять необходимые действия по внесению изменений в государственный реестр.

Мы коснулись лишь одной проблемы, связанной, по сути, с некачественной регистрацией и учетом налогоплательщиков. Таких проблем много, к ним относятся и недостатки информационного обмена налоговых органов с другими регистрирующими органами, и недостоверность баз данных, приводящих к тому, что некоторым физическим лицам предъявляются к уплате налоги на имущество или транспортные средства, которыми они фактически не владеют и многие другие.

Подводя итог, еще раз отметим, что регистрация и учет налогоплательщиков являются самостоятельной формой предварительного налогового контроля, что должно быть отражено в ст. 83 НК РФ. Для того чтобы повысить качество регистрации и учета налогоплательщиков необходимо изменить порядок регистрации с заявительного на разрешительный, продлив срок для государственной регистрации до 10 рабочих дней, расширить перечень оснований для отказа в регистрации, сделать общедоступными сведения налоговых органов о неблагонадежных компаниях. Для этого требуется внести изменения в Налоговый Кодекс Российской Федерации, в Федеральный закон № 129-ФЗ от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», а также в регламент организации работы налоговых органов по размещению в сети Интернет на сайте ФНС России сведений о юридических лицах, в отношении которых представлены документы для государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица, и внесения изменений в сведения о юридическом лице, содержащиеся в едином государственном реестре юридических лиц [4].

Список литературы:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. [М., 2012].
2. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. [М., 2012].
3. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. [М., 2012].
4. Приказ ФНС России от 3 ноября 2006 г. № САЭ-3-09/765@ «Об информировании участников гражданского оборота» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. [М., 2012].
5. Дуканов С. С. От фирм-однодневок – к компаниям минимальных требований // Налоговая политика и практика, 2012, №1.
6. Кобзарь-Фролова М. Н. Роль и значение налогового контроля и учета налогоплательщиков в предупреждении налоговой деликтности // Финансовое право. 2010. № 7.
7. Крохина Ю. А. Налоговое право России: учебник. М.: НОРМА, 2007.
8. Налоги и налогообложение: теория и практика: учебник / В. Г. Пансков. М.: Издательство Юрайт, 2011.
9. Налоговое право России: учебник / И. А. Цинделиани и др. М.: ЭКСМО, 2008.
10. Публичность сведений о компаниях как основная цель государственной регистрации юридических лиц. Интервью с генеральным директором информационного агентства «Валаам» А. А. Малышевым // Налоговая политика и практика, 2011, № 5.
11. Тимошенко В. А., Спирина Л. В. Проверки налоговых органов // Система Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. НПП Система Консультант Плюс. Электрон. дан. [М., 2012].
12. Украинцева А. И. Сущность. Формы и методы налогового контроля // Административное и муниципальное право, 2011, № 6
13. <http://www.economy.gov.ru/>

14. <http://www.gazeta-unp.ru/>
15. <http://www.kommersant.ru/doc/2005096>
16. Судебные акты по делу А45-6756/2010. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/1b773f5b-b566-45a0-9b1c-12695471c43a> (дата обращения 20.08.2012).

References:

1. Tax Code of the Russian Federation, part one, No. 146-FL of July 31, 1998 [Nalogovyj kodeks Rossijskoj Federatsii. Chast' pervaja ot 31 ijulja 1998 g. № 146-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Federal Law No. 129-FL of August 08, 2001 "On State Registration of Legal Entities and Individual Entrepreneurs" [Federal'nyj zakon ot 8 avgusta 2001 g. № 129-FZ «O gosudarstvennoj registracii juridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
3. The decision of the Plenary Session of the Higher Arbitration Court of the Russian Federation No. 53 of October 12, 2006 "On the Arbitration courts' assessment the justification of receiving tax benefits by a taxpayer" [Postanovlenie Plenuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 12 oktjabrja 2006 g. № 53 «Ob otsenke arbitrazhnymi sudami obosnovannosti poluchenija nalogoplatel'nikom nalogovoj vygody»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
4. Order of the Federal Tax Service of Russia from November 03, 2006 No. SAE-3-09/765@ «On informing the participants of civil turnover» [Priказ FNS Rossii ot 3 nojabrja 2006 g. № SAE-3-09/765@ «Ob informirovanii uchastnikov grazhdanskogo oborota»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
5. Dukanov S. S. From short-lived companies to companies of minimum requirements [Ot firm-odnodnevok – k kompaniyam minimal'nykh trebovanii]. *Nalogovaja politika i praktika – Tax Policy and Practice*, 2012, no. 1.
6. Kobzar'-Frolova M. N. The role and importance of tax control and account of taxpayers in the prevention of tax delinquency [Rol' i znachenie nalogovogo kontrolya i ucheta nalogoplatel'schikov v preduprezhdenii nalogovoi deliktности]. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 2010, no. 7.
7. Krohina Ju. A. *Tax Right of Russia: textbook* [Nalogovoe pravo Rossii: uchebnik]. Moscow: NORMA, 2007.
8. Panskov V. G. *Tax and Taxation: Theory and Practice: textbook* [Nalogi i nalogooblozhenie: teorija i praktika: uchebnik]. Moscow: publishing house Jurait, 2011.

9. Tsindeliani I. A. and etc. *Russian Tax Law: textbook* [Nalogovoe pravo Rossii: uchebnik]. Moscow: EKSMO, 2008.
10. Publicity of information on companies as the main purpose of state registration of legal entities. Interview with the Director General of the Information Agency «Valaam» A. Malyshev [Publichnost' svedenii o kompaniyakh kak osnovnaya tsel' gosudarstvennoi registratsii yuridicheskikh lits. Interv'y u s general'nym direktorom informatsionnogo agentstva «Valaam» A. A. Malyshevym]. *Nalogovaja politika i praktika – Tax Policy and Practice*, 2011, no. 5.
11. Timoshenko V. A., Spirina L. V. Audits by tax authorities [Proverki nalogovyh organov]. *System Konsul'tant Pljus* [Electronic resource], Moscow: 2012.
12. Ukraintseva A. I. Essence, forms and methods of tax control [Sushchnost', formy i metody nalogovogo kontrolya]. *Administrativnoe i municipal'noe pravo – Administrative and Municipal Law*, 2011, no. 6.
13. <http://www.economy.gov.ru/>
14. <http://www.gazeta-unp.ru/>
15. <http://www.kommersant.ru/doc/2005096>
16. *Judicial acts on the case No. A45-6756/2010*. Available at: [http://kad.arbitr.ru/ Card/1b773f5b-b566-45a0-9b1c-12695471c43a](http://kad.arbitr.ru/Card/1b773f5b-b566-45a0-9b1c-12695471c43a) (accessed: 20.08.2012)

Денисенко В. В. / Denisenko V. V.

КОАП РФ: ОЦЕНКА ПРОБЛЕМНЫХ МОМЕНТОВ

CODE ON ADMINISTRATIVE OFFENCES OF THE RUSSIAN
FEDERATION: ASSESMENT OF PROBLEMATIC POINTS*Денисенко Виктор**Васильевич,**доктор юридических наук,
профессор, профессор ка-
федры административно-
го права Ростовского юри-
дического института МВД
России, г. Ростов-на-Дону.
profdenisenko@mail.ru*

Рассматривая критические воз-
зрения ученых-административистов
на проблемные моменты Кодекса об
административной ответственности
Российской Федерации, и высказывая
собственные замечания в части неудо-
влетворительного согласования зако-
нодателем норм деликтного законода-
тельства и законодательства регулирую-
щего бюджетную и налоговую сфе-
ры, сферу исполнительного производ-
ства, обосновывается необходимость
нормативного закрепления понятия
состава административного правона-
рушения, разделения в кодексе основа-
ний привлечения к административной
ответственности и определения винов-
ности физических и юридических лиц.
Дается авторская дефиниция понятия
“предупреждение” с целью введения в
официальный оборот понятия «состоя-
ние административной наказанности».

Ключевые слова: администра-
тивная ответственность, администра-
тивное правонарушение, состав адми-
нистративного правонарушения, адми-
нистративно-деликтное законодатель-
ство, основание административной от-
ветственности, формы вины, санкции.

*Denisenko Viktor
Vasil'evich,
Doctor of law, Professor,
Department of Administrative
law of Rostov Law Institute of
Russian Ministry of Internal
Affairs, Rostov-on-Don.
profdenisenko@mail.ru*

Considering the critical views of legal-scholars on problematic points of the Code on Administrative Offences of the Russian Federation, and expressing observations in respect of the poor coordination by legislator of the norms of tort legislation and the legislation that regulates the budget and tax spheres, the sphere of execution proceedings, here is being justified the necessity of normative consolidation for the notion of an administrative offense, the division in the code grounds for bringing to administrative responsibility and determination the guilt of individuals and legal entities. Here is given the author's definition of the concept "warning" in order to introduce to official turnover the concept "state of administrative punishment".

Key words: administrative responsibility, administrative offence, the elements of an administrative offence, administrative and tort legislation, grounds of administrative responsibility, forms of guilt, sanctions

Законы, как и люди, имеют свою судьбу. Многим еще памятли перипетии вокруг подготовки и принятия со второго раза КоАП РФ [2], а он уже минул свой десятилетний юбилей.

И хотя к 1 июля 2002 года в новейшей истории России было принято 16 кодексов, КоАП РФ среди своих собратьев в правовой семье кодексов занимает особое место. По авторитетному мнению профессора В. Д. Сорокина, «принятие нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по ряду оснований является событием неординарным, поскольку он входит в группу фундаментальных законов Российской Федерации – систематизированных нормативных актов долгосрочного действия, регулирующих на федеральном уровне обширные сферы государственной и общественной жизни... Еще более возрастает роль этого события, когда речь

идет о кодексе, регулирующем самый распространенный вид юридической ответственности – административной. Надо ли доказывать, что каждое положение этого закона, особенно норм его Общей части, устанавливающих правила принципиального свойства, несет в себе весьма серьезный социальный заряд в виде государственного принуждения, наступающего за административные правонарушения» [19, 30, 39].

Нет сомнений в положительном эффекте от введения в действие КоАП РФ, однако этот эффект мог быть еще более значительным, не будь в Кодексе столько проблемных моментов.

Так, профессор Ю. П. Соловей, критикуя некоторые концептуальные положения КоАП РФ, высказывает несогласие с наименованием кодекса [26, 3-9]. По его мнению, новое (оно же старое) наименование кодекса не позволяет четко ограничивать круг регулируемых им общественных отношений. КоАП РФ можно рассматривать в качестве «младшего брата» УК – «кодекса о преступлениях». Однако в отличие от последнего предмет регулирования КоАП РФ составляют также отношения, складывающиеся при производстве по делу об административном правонарушении и исполнение назначенных административных наказаний, т. е. те, которым, продолжая аналогию, посвящены Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы РФ. Таким образом, КоАП РФ должен, по сути, именоваться Кодексом об административной ответственности.

Он же подвергает критике законодательное определение понятия административного правонарушения.

По мнению профессора Д. Н. Бахраха, «трудно признать правильной позицию законодателя, исключившего из системы наказаний отзыв лицензий и не включившего в перечень обеспечительных мер приостановления лицензий. Это большой подарок чиновничеству, системе административного произвола... Кроме того, установив обязанность субъектов исполнительной власти, возбудивших и расследовавших соответствующие дела об административных правонарушениях, направлять их в суды общей юрисдикции для рассмотрения, законодатель не решил вопрос о правах и обязанностях органов (должностных лиц), направивших дела в суды, в ходе судебного разбирательства. В главах 25, 29 КоАП об этих субъектах власти ничего не сказано» [9, 11].

Фактически претензии к качеству КоАП РФ начинаются уже с первой статьи. По замечанию Н. Г. Салищевой, вопреки четкому положению части первой статьи 1.1 КоАП РФ о составе законодательства об административных

правонарушениях, по-прежнему, в Налоговом кодексе РФ предусматривается по сути дела административная ответственность за неуплату налогов налогоплательщиками. Для КоАП РФ «оставлены» правонарушения, в основном, должностных лиц за нарушения сроков постановки на налоговый учет, порядка предоставления необходимых сведений и т. п. (ст. 15.3-15.9).

В Бюджетном кодексе РФ [1] фактически перечислены составы административных правонарушений (ст. 283), но многие из них не включены в Особенную часть КоАП РФ (деликты в сфере регулирования бюджетного законодательства предусмотрены статьями 15.14-15.16 КоАП РФ), что требует определенного уточнения позиций обоих кодексов.

Так из перечисленных статьей 283 Бюджетного кодекса нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации в самом кодексе не раскрыты понятия следующих нарушений:

- неисполнение закона (решения) о бюджете;
- отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, кроме оснований, установленных Кодексом;
- несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг;
- несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга, установленных Кодексом;
- открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории учреждений Банка России, имеющих возможность обслуживать счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- несоблюдение главным распорядителем средств федерального бюджета, представлявшим в суде интересы Российской Федерации, срока направления в Министерство финансов Российской Федерации информации о результатах рассмотрения дела в судах, установленного в пункте 2 статьи 242.2 Кодекса;
- несвоевременное или неполное исполнение судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Ряд статей Бюджетного кодекса, раскрывающих содержание противоправных деяний из перечисленных в статье 283 кодекса бюджетных правонарушений, содержит отсылочные нормы на утративший силу Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (см. ст. 292-300, 302-306) и,

соответственно, отсутствуют составы административных правонарушений в КоАП РФ. Сохранение отсылочных норм в Бюджетном кодексе на не действующее деликтное законодательство на протяжении более, чем десяти лет, свидетельствует не только о слабой законодательной технике при внесении изменений в федеральные законы, но и об отсутствии у законодателя желания подкреплять мерами ответственности публичные отношения, регулируемые бюджетным законодательством.

Несмотря на то, что в КоАП РФ судебные приставы определены в качестве субъектов административной юрисдикции как должностные лица Федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов (ст. 23.68 КоАП РФ), и статьями 17.14 и 17.15 КоАП РФ предусмотрено привлечение к административной ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства об исполнительном производстве, законодатель оставил дополнительную фискальную меру ответственности в самом законодательстве об исполнительном производстве.

В Федеральном законе «Об исполнительном производстве» предусмотрено взыскание с должника исполнительского сбора в размере семи процентов от подлежащей взысканию суммы или стоимости взыскиваемого имущества, но не менее пятисот рублей с должника-гражданина и пяти тысяч рублей с должника-организации. В случае неисполнения исполнительного документа неимущественного характера исполнительский сбор с должника-гражданина устанавливается в размере пятисот рублей, с должника-организации – пяти тысяч рублей (ст. 112 Закона [4]). По своей сути данный сбор является штрафной санкцией за несвоевременное исполнение или неисполнение должником исполнительного документа. Эта штрафная санкция, налагаемая судебными приставами-исполнителями, является административной, так как имеет функцию принуждения к совершению действия в публично-правовых отношениях.

Особого внимания требует соотношение норм КоАП РФ и АПК РФ [24, 27].

Нормативно-правовое основание административной ответственности, т. е. закрепление в законодательстве тех или иных деяний, за которые установлена административная ответственность, выражается в законодательном закреплении состава административного правонарушения, который и является юридическим основанием административной ответственности.

Поскольку, в отличие от понятия «административное правонарушение», понятие «состав административного правонарушения» законодательно не определено, то неудивительно, что в юридической литературе нет единой точки зрения относительно содержания данной дефиниции.

Проблемы состава административного правонарушения, рассматривались в работах целого ряда авторов [5, 33-42; 13, 110-125; 18]. Поэтому естественно многообразие применяемых для раскрытия его сущности формулировок.

По мнению Ю. А. Денисова, состав правонарушения есть эмпирически выделяемая структура правонарушения, фиксируемая посредством правовых определений в различных отраслях права и в понятийной системе наук, исследующих эти отрасли [14, 72]. Это суждение интересно в общетеоретическом плане, но вместе с тем лишено какой-либо практической ценности.

В свою очередь Д. Н. Бахрах под составом понимает установленную правом совокупность признаков, при наличии которых антиобщественное деяние может признаваться административным правонарушением [8, 478]. Уязвимость такого определения состава административного правонарушения состоит в том, что признание антиобщественного деяния правонарушением это лишь констатация факта нарушения закона. Как представляется, состав правонарушения необходим не просто для признания противоправного деяния некой статистической единицей, а в качестве фактического основания для привлечения виновного к административной ответственности.

Более предпочтительна позиция, которой придерживается значительная часть ученых-административистов, склоняющихся к тому, что «состав административного правонарушения – совокупность закрепленных нормативно-правовыми актами признаков (элементов), наличие которых может повлечь административную ответственность» [7, 227-228; 31, 101].

Заслуживает рассмотрения точка зрения А. Б. Агапова, согласно которой «состав административного правонарушения представляет собой совокупность элементов, характеризующих общественную опасность проступка, к ним относятся: содержание деликта (объективная сторона), психоэмоциональный статус участников (субъективная сторона и субъект состава), а также объект противоправного посягательства; отсутствие любого из них исключает как наличие *corpus delicti* в целом, так и, соответственно, применение государственных санкций» [5, 33].

К достоинствам этого определения следует отнести следующие моменты: а) названы элементы состава правонарушения; б) прямо сказано,

что наличие состава правонарушения в целом возможно только при наличии каждого из его элементов. Вместе с тем, есть моменты, которые кажутся спорными либо вызывает несогласие. Прежде всего, это относится к той части, в которой говорится о том, что элементы состава характеризуют общественную опасность проступка. Во-первых, взят лишь один из признаков правонарушения, притом тот, который традиционно используется для отграничения преступлений от административных правонарушений [10; 11; 15; 21; 29; 30; 32; 33] и наличие которого для административных правонарушений признается далеко не всеми [34, 42; 20, 19-20], в том числе и законодателями [2, ст. 2.1.]. Во-вторых, получается, что элементы состава характеризуют не само правонарушение, а лишь его общественную опасность, а значит если допустить, что административные правонарушения лишены общественной опасности, то и указанное определение состава не имеет к ним отношения. Кроме того, из приведенной формулировки не вытекает, что наличие состава является основанием для административной ответственности; с наличием состава связывается лишь возможность применения государственных санкций.

Дефиниция «санкция» может трактоваться по-разному, как: 1) утверждение акта, придающее ему правовую силу; 2) часть правовой нормы, статьи закона; 3) мера воздействия, применяемая в отношении нарушителей договора; 4) одобрение, разрешение [25, 442]. В этой связи практически нет сомнений в том, что государственные санкции использованы А. Б. Агаповым в значении элемента запрещающей нормы права. Но установление состава административного правонарушения важно, не просто в плане применения государственных санкций, если точнее административных наказаний, а в качестве законного основания для привлечения виновного к административной ответственности, при этом административное наказание есть мера ответственности, применяемая к лицу, совершившему правонарушение.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что в ряде отечественных учебников по административному праву данная дефиниция либо вообще не раскрывается [12; 22; 28], либо сводится к упрощенной формуле типа: «состав правонарушения включает в себя объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону» [6, 106].

Подобного рода разночтений, противоречий и неопределенности можно избежать в том случае, если понятие «состав административного правонарушения» закрепить законодательно. Очевидно, что необходимость этого

обусловлена и тем, что в числе обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, российский законодатель указывает отсутствие состава административного правонарушения [2, ст. 24.5], не раскрывая при этом его содержания [13, 109]. Одновременно в КоАП РФ следует включить статью, закрепляющую понятие «основание административной ответственности».

Подобные предложения высказывались и раньше, еще в то время, когда КоАП РСФСР в качестве субъектов административных правонарушений и соответственно административной ответственности рассматривал только физических лиц. Например, суть моих предложений сводилась к тому, что в главу 2 Кодекса целесообразно внести статью, изложив ее в следующей редакции:

«Основание для привлечения физического лица к административной ответственности.

1. Лицо, достигшее установленного законодательством возраста административной ответственности, подлежит и может быть привлечено к административной ответственности только в том случае, если виновно совершенное им деяние образует состав административного правонарушения, предусмотренного административно-правовой нормой или иной нормой права, за нарушение которой в законодательстве предусмотрена административная ответственность.

2. Состав административного правонарушения – системная совокупность признаков, характеризующих его элементы: объект, субъект, объективную и субъективную сторону административного правонарушения, наличие каждого из которых необходимо и достаточно для признания факта совершения лицом конкретного административного правонарушения и является единственным основанием для привлечения физического лица к административной ответственности.

Примечание:

Объект правонарушения – то, на что направлено посягательство – общественные отношения, регулируемые нормой права и охраняемые, в случае их нарушения, административными наказаниями.

Объективная сторона правонарушения заключается в действии либо бездействии, в результате которых нарушается норма права; в случаях, предусмотренных в самой норме права, юридическое значение имеют: время, место, способ, средство, характер совершения деяния и наступивших последствий.

Субъект правонарушения – физическое лицо, совершившее деяние, признаки которого описаны в статье, предусматривающей административную ответственность, при условии, если оно вменяемо и достигло возраста административной ответственности.

Субъективная сторона правонарушения отражает психическое отношение физического лица к содеянному, его вину в форме умысла либо неосторожности; установление мотива и цели совершения конкретного административного правонарушения требуется в тех случаях, если эти признаки указаны в норме права».

Включение в данную статью примечания, раскрывающего содержание каждого из четырех элементов состава административного правонарушения, я аргументировал, прежде всего, необходимостью повышения информационной осведомленности граждан, не имеющих юридического образования, а также тем, что одним из условий соблюдения гражданами закона является понимание ими сути правовых норм.

Формулируя понятие «состав административного правонарушения», я исходил также из того, что согласно российскому законодательству, «административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет» (ст. 13 КоАП РСФСР; ст. 2.2 проекта КоАП РФ). Однако данное определение не следует считать тождественным определению лица, совершившего административный деликт, и лица, привлекаемого к административной ответственности. Так, в соответствии с российским законодательством призыву на действительную военную службу подлежат граждане, достигшие восемнадцатилетнего возраста, однако это вовсе не означает того, что все они будут призваны, например, в силу того, что предусмотрены освобождение и отсрочка от призыва на военную службу (ст. 22-24 Закона о воинской обязанности [3]). Законодатель установил лишь возраст, по достижении которого, лицо может нести ответственность за совершение административного деликта, иными словами, определена общая граница наступления административной деликтоспособности. Но для привлечения такого лица к административной ответственности требуется ряд дополнительных условий, в частности, вменяемость лица (ст. 20 КоАП РСФСР) [13, 109-111].

Кроме того, в ряде случаев достижение лицом возраста, определенного в ст. 13 КоАП РСФСР (ст. 2.2 проекта КоАП РФ), не позволяет признать это лицо субъектом правонарушения. Иными словами, вменяемое лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста, не всегда может быть привлечено к

административной ответственности. Так, субъектами административного правонарушения, объективная сторона которого охватывается фактом доведения несовершеннолетнего до состояния опьянения, могут быть родители или иные лица, достигшие 18 лет (по ст. 163 КоАП РСФСР; вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ – часть 2 ст. 6.10 проекта КоАП РФ).

К сожалению, предложения, которые были высказаны мною еще в период действия КоАП РСФСР, не нашли применения при подготовке и принятии КоАП РФ. Однако и сейчас они не потеряли, как представляется, своей актуальности, естественно при условии корректировки некоторых понятий с учетом того, что в КоАП РФ субъектами правонарушений выступают не только физические, но и юридические лица. Состояние российского законодательства об административной ответственности юридических лиц накануне принятия нового КоАП РФ можно охарактеризовать следующими основными моментами:

- 1) широко используя конструкцию объективного вменения, законодатель не отказался от практики принятия законов, в которых вина является обязательным признаком правонарушений, совершаемых юридическими лицами;
- 2) нет оснований для утверждения о том, что предпочтение отдавалось законам, допускающим либо не допускающим возможность объективного вменения;
- 3) достаточно сложно выявить закономерность, позволяющую однозначно понять, чем же конкретно руководствовался законодатель при решении вопроса о наличии либо отсутствии вины;
- 4) во многих актах, устанавливающих административную ответственность юридических лиц, субъектами административной ответственности признаются, наряду и одновременно с ними, физические лица;
- 5) ни в одном законодательном акте, предусматривающем наличие вины в качестве обязательного признака правонарушения, не содержится внятных и убедительных разъяснений относительно того, что следует понимать под виной юридического лица;
- 6) было принято значительное число актов, нормы которых не содержат требования установления вины для признания факта совершения административного правонарушения и привлечения лица к административной ответственности, субъектами которой названы не только юридические, но и физические лица.

Такое положение дел по целому ряду причин нельзя было назвать нормальным. Во-первых, устанавливая административную ответственность для той или иной сферы общественных отношений, законодатель всякий раз вынужден был решать один и тот же вопрос, какой из двух вариантов предпочесть: наличие вины в качестве обязательного признака правонарушения либо объективное вменение. Таким образом, все, в конечном счете, ставилось в зависимость от воли законодателя, которая зачастую отличается непостоянством и непоследовательностью при принятии решений.

Во-вторых, предпочтение тому или иному варианту административной ответственности отдавалось в зависимости от сферы правового регулирования. В частности, наличие вины юридического лица в качестве обязательного признака административного правонарушения характерно для природоохранительного законодательства, а ее отсутствие – для предпринимательской деятельности. При этом остается непонятным, учитывались ли при выборе варианта ответственности особенности той или иной сферы и если да, то каким образом или преследовались чисто финансовые интересы?

В-третьих, в действующем законодательстве не делалось и не делается различий в формах вины физического и юридического лица. Сказанное можно проиллюстрировать на следующем примере. В соответствии со ст. 107 Налогового Кодекса РФ, ответственность за совершение налоговых правонарушений, несут организации и физические лица. При этом из части 1 ст. 110 Налогового Кодекса РФ следует, что «виновным в совершении налогового правонарушения признается лицо, совершившее противоправное деяние умышленно или по неосторожности». Но из такой редакции статьи явствует, что «лицо» может быть любым – как физическим, так и юридическим. Не вносят ясности и последующие части данной правовой новеллы. Содержание умысла и неосторожности (части 2 и 3) может быть применимо только к физическим лицам. Что касается вины организации в совершении налогового правонарушения, то она «определяется в зависимости от вины ее должностных лиц, либо ее представителей, действия (бездействие) которых обусловили совершение данного налогового правонарушения» (часть 4).

В этих условиях субъекты административной юрисдикции вынуждены по-разному решать вопросы привлечения юридических лиц к административной ответственности.

Проблема, не простая сама по себе, усугубляется еще и тем, что «теория административного права этот институт принимала, да и сейчас еще принимает с трудом» [16]. О недостаточной разработанности этой проблематики

свидетельствует хотя бы тот факт, что в учебной литературе административная ответственность юридических лиц либо не рассматривается, либо освещается вскользь. Нельзя не выделить и позицию В. Д. Сорокина, который принципиально не согласен с использованием в административном праве конструкции объективного вменения, а также утверждает, что институт административной ответственности юридических лиц чужд Кодексу об административных правонарушениях и разрушает цельность его предмета регулирования [27].

Важно отметить, что разногласия между противниками и сторонниками института административной ответственности юридических лиц носят концептуальный характер. Первые настаивают на том, что ответственность должна быть только индивидуальной, вторые отмечают, что наряду с ней, имеет право на существование и коллективная ответственность. При этом в подтверждение своей правоты обе стороны приводят достаточно веские аргументы.

Я придерживаюсь того, что институт административной ответственности юридических лиц не только имеет право на существование, но и требует глубокого теоретического исследования, и актуальность этого в значительной степени обусловлена потребностями практики. Признавая, что данная проблема нуждается в самостоятельном исследовании, и не одним, ограничусь лишь тем, что обозначу свои позиции, касающиеся того, как объективное вменение согласуется с правовым государством.

Принцип презумпции невиновности, закрепленный в ст. 49 Конституции РФ, буквально следует понимать как имеющий отношение к лицу, обвиняемому в совершении преступления. Поскольку в российском законодательстве не предусмотрена уголовная ответственность юридических лиц, есть все основания полагать, что данный принцип касается только физических лиц. Иными словами, объективное вменение применительно к юридическим лицам не противоречит основополагающим положениям Конституции РФ. В литературе высказана мысль о том, что «необходимо наконец отойти от традиции некритического перенесения уголовно-правовых конструкций вины в административное право» [16, 23]. Полагаю, что данное утверждение верно лишь наполовину. Ввиду того, что преступления и административные правонарушения, совершаемые физическими лицами, имеют единую природу, то и формы вины индивидуального административного правонарушителя те же, что и формы вины преступника. Вместе с тем, справедливо, что конструкция вины для юридических лиц должна быть иной.

Таким образом, не оспаривая того, что вина должна выступать обязательным признаком административных правонарушений, совершаемых физическими лицами, не могу согласиться с теми, кто в принципе отрицает возможность объективного вменения в отношении юридических лиц. И в этой связи не лишним представляется рассмотрение вопроса о соотношении «вины» и «ответственности» в уголовном и гражданском праве.

Уголовное законодательство прямо регламентирует, что «объективное вменение, т. е. уголовная ответственность за невиновное причинение вреда не допускается» (ч. 2 ст. 5 УК РФ). Таким образом, вина является необходимой субъективной предпосылкой для наступления уголовной ответственности и наказания.

Напротив, для гражданско-правовой ответственности характерно то, что «законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда» (ч. 2 ст. 1064 ГК РФ), в частности, примером объективного вменения является ответственность подрядчика за ненадлежащее выполнение проектных и изыскательских работ (ст. 761 ГК РФ).

Вне всякого сомнения, вину следует рассматривать в качестве обязательного признака при установлении ответственности физического лица, а значит объективное вменение в уголовном праве и административном праве (для данной категории субъектов) – недопустимо. Вместе с тем, в отличие от уголовного права и от гражданского права, административное право следует рассматривать как отрасль права, в которой принцип презумпции невиновности физических лиц сочетается с принципом презумпции виновности юридических лиц.

Кстати, если проанализировать часть 2 ст. 2.1 КоАП РФ, посвященную определению вины юридического лица, то данная правовая новелла фактически построена по принципу объективного вменения.

Я не исключаю того, что в дальнейшем административная ответственность юридических лиц будет строиться исключительно на объективном вменении, вместе с тем далек и от того, чтобы такой шаг был поспешным и недостаточно аргументированным. Есть необходимость глубокого теоретического обоснования данной проблемы, в том числе и с позиций общей теории права. Кроме того, лишь на основе солидного эмпирического материала можно будет оценить справедливость тех или иных теоретических положений.

И еще одно замечание по поводу вины. При всей очевидности того, что классические формы вины – умысел и неосторожность – могут быть применимы исключительно к физическим лицам, законодатель с упорством не желает

этого признавать и распространяет их на любое лицо, в том числе и юридическое. Эту грубейшую ошибку, достаточно легко устранить, внося изменения, как в название, так и в содержание ст. 2.2 КоАП РФ, заменив слова «формы вины», словами «формы вины физического лица», а слово «лицо» словами «физическое лицо».

Вполне логично, что меры ответственности, применяемые к юридическим лицам, должны быть адекватны их правовому статусу. Естественно, что штрафу, как универсальному виду наказания, отводится доминирующая роль среди мер ответственности данной категории субъектов правонарушения. Вместе с тем, необходимо сформировать и закрепить законодательно систему разнообразных мер административной ответственности юридических лиц. К числу санкций, применяемых к коллективным субъектам, совершившим административное правонарушение, могут быть отнесены: возложение обязанности устранить последствия причиненного вреда; приостановление и прекращение действия лицензии; лишение налоговых льгот и субсидий; принуждение к повышению сумм страхования производственных рисков; принуждение к формированию компенсационного фонда.

Одновременно в целях расширения индивидуализации назначения административных наказаний, целесообразно включение предупреждения в качестве меры, предшествующей назначению иных административных наказаний, в санкции всех тех статей Особенной части КоАП РФ, в которых закреплены административные правонарушения, предусматривающие или допускающие возможность их совершения по неосторожности. Кроме того, это устранил неясность относительно того, чем руководствуется законодатель, когда в санкции одних статей предупреждение включает, а в другие нет.

При этом вполне логично закрепить и некоторые другие ограничения применения предупреждения. Вряд ли оправдано применять данную меру к лицам грубо или систематически нарушающим законодательство об административных правонарушениях либо к лицам, которые в момент рассмотрения дела об административном правонарушении, находятся в состоянии «административной наказанности», т. е. до истечения одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении предыдущего административного наказания.

На основании вышеизложенного предлагаю изложить ст. 3.4 КоАП РФ в новой редакции:

«Статья 3.4. Предупреждение.

1. Предупреждение является вынесенным в письменной форме официальным предостережением физического или юридического лица от возможности совершения ими противоправного действия (бездействия).

2. Предупреждение не может быть назначено, лицу, находящему в состоянии административной наказанности, т. е. до истечения одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении предыдущего административного наказания либо в случае грубого и систематического нарушения законодательства об административных правонарушениях либо, если субъективная сторона административного правонарушения, совершенного физическим лицом, характеризуется умышленной формой вины».

Данная редакция позволяет также ввести в официальный оборот понятие «состояние административной наказанности».

К сожалению, замечания в адрес разработчиков КоАП РФ и депутатов, принявших его в нынешней редакции, могут быть продолжены.

Однако речь идет не о голословных упреках. Представители науки и практики готовы к конструктивному диалогу с законодателями [17]. Как справедливо отмечает Б. В. Россинский, «накопившаяся за эти годы практика производства по делам об административных правонарушениях свидетельствует, что в положениях КоАП РФ имеется много недоработок и противоречий, которые в ряде случаев существенно осложняют работу субъектов административной юрисдикции, других органов и должностных лиц, наделенных соответствующими правоприменительными полномочиями, обуславливают нарушения прав и законных интересов участников производства по делам данной категории» [23, 493].

Если такой диалог состоится, и если мы сможем преодолеть болезни роста и преодолеть старые ошибки, которые сопровождают «жизнь» нынешнего КоАП РФ, то его ждет более долгая, нежели пятнадцатилетняя судьба его предшественника КоАП РСФСР.

Список литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
4. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
5. Агапов А. Б. Административная ответственность: Учебник. М.: Статут, 2000.
6. Административное право / Отв. ред. проф. Г. А. Туманов. М., 1995.
7. Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1. Сущность и основные институты административного права: Учебник. М. 1995.
8. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник. М.: Эксмо, 2010.
9. Бахрах Д. Н. КоАП РФ – достоинства и недостатки / Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Омск, 2004.
10. Бойчев Г. Преступление и административное правонарушение // Социалистическое право. 1979. № 7.
11. Бушуев Г. В. Преступление и административное правонарушение, их сходство и отличие / Вопросы охраны общественного порядка и социалистической собственности в свете Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Горький, 1981.
12. Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П. Российское административное право: Учебник для вузов. М., 1998.
13. Денисенко В. В. Системный анализ административно-деликтных отношений. СПб., 2001.

14. Денисов Ю. А. Общая теория правонарушения и ответственности. Социологический и юридический аспекты. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1983.
15. Дружинина В. Ф. О разграничении преступления и административного проступка // Советское государство и право. 1978. № 4.
16. Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц // Российская юстиция. 2001. № 3.
17. Кизилев В. В. Инициативный проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // Актуальные вопросы публичного права. 2012. № 7.
18. Кисин В. Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация. М., 1991.
19. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях / Вводный комментарий заслуженного деятеля науки РФ, д. ю. н., проф. В. Д. Сорокина. СПб.: Питер, 2002. С. 30, 39.
20. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Ред. коллегия: И. И. Веремеенко, Н. Г. Салищева, Е. Н. Сидоренко, А. Ю. Якимов. М., 2002.
21. Криволапов Г. Г. Критерии разграничения преступления и проступка / Труды Московской высшей школы МВД СССР. Совершенствование деятельности органов внутренних дел в условиях развитого социализма. М., 1979. Вып. 3.
22. Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: Учебник. М., 1996.
23. Россинский Б. В. Актуальные вопросы совершенствования Кодекса РФ об административных правонарушениях / Научные труды Евразийской академии административных наук. М., 2006.
24. Салищева Н. Г. К проблеме совершенствования норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Актуальные вопросы административно-деликтного права. Материалы межд. науч.-практ. конф., посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки РФ, докт. юрид. наук, проф. А. П. Шергина. М.: ВНИИ МВД России, 2005.
25. Словарь иностранных слов. М.: Русский яз., 1985.
26. Соловей Ю. П. К критике некоторых концептуальных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

/ Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Омск, 2004. С. 3-9.

27. Сорокин В. Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. 1999. № 1.

28. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998.

29. Фефилова В. Ф. Преступление и проступок: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1977.

30. Фефилова В. Ф. Разграничение преступлений и проступков // Вестник МГУ. Сер. Право. 1976. № 4.

31. Четвериков В. С. Административное право: Учебное пособие. М. 1998. С. 101.

32. Шишов О. Ф. О разграничении преступлений и административных проступков в советском праве // Советское государство и право. 1961. № 6.

33. Шишов О. Ф. Преступление и административный проступок. М., 1967.

34. Якуба О. М. Административная ответственность. М., 1972.

References:

1. Budget Code of the Russian Federation of July 31, 1998, No. 145-FL [Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federatsii ot 31 ijulja 1998 g. № 145-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

2. Code on Administrative Offences of the Russian Federation of December 30, 2001, No. 195-FZ [Kodeks Rossijskoj Federatsii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30 dekabnja 2001 g. № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

3. Federal law No. 53-FL of March 28, 1998 On Military Duty and Military Service [Federal'nyi zakon ot 28 marta 1998 g. № 53-FZ «O voinskoj obyazannosti i voennoi sluzhbe»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

4. Federal Law No. 229-FL of October 02, 2007 On Execution Proceeding [Federal'nyi zakon ot 2 oktyabrya 2007 g. № 229-FZ «Ob ispolnitel'nom proizvodstve»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

5. Agapov A. B. *Administrative Responsibility: textbook* [Administrativnaya otvetstvennost': Uchebnik]. Moscow: Statut, 2000.

6. *Administrative Law* [Administrativnoe pravo]. Editor in chief prof. Tumanov G. A, Moscow: 1995.

7. Alehin A. P., Kozlov Ju. M. *Administrative Law of the Russian Federation. Part 1. Essence and Main Institutes of Administrative Law: textbook* [Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. Ch. 1. Sushchnost' i osnovnye instituty administrativnogo prava: Uchebnik]. Moscow: 1995.
8. Bahrah D. N. *Administrative Law of Russia: textbook* [Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik]. Moscow: Eksmo, 2010.
9. Bahrah D. N. CAO RF – Advantages and Disadvantages [KoAP RF – dostoinstva i nedostatki]. *Aktual'nye problemy primeneniya Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah – The topical issues of application the CAO RF*, Omsk: 2004.
10. Bojchev G. Crime and Administrative Offence [Prestuplenie i administrativnoe pravonarushenie]. *Socialisticheskoe pravo – Socialistic Law*, 1979, no. 7.
11. Bushuev G. V. Crime and Administrative Offence, their Similarities and Differences [Prestuplenie i administrativnoe pravonarushenie, ikh skhodstvo i otlichie]. *Voprosy ohrany obvestvennogo porjadka i socialisticheskoy sobstvennosti v svete Osnov zakonodatel'stva Sojuza SSR i sojuznyh respublik ob administrativnyh pravonarushenijah – The issues of protection of public order and socialistic property in the light of the Basics of the USSR and the Union Republics' legislation on administrative offences*, Gorky: 1981.
12. Gabrichidze B. N., Eliseev B. P. *Russian Administrative Law: textbook for higher schools* [Rossijskoe administrativnoe pravo: Uchebnik dlja vuzov]. Moscow: 1998.
13. Denisenko V. V. *System Analysis of Administrative and Tort Relations* [Sistemnyi analiz administrativno-deliktnykh otnoshenii]. St. Petersburg: 2001.
14. Denisov Ju. A. *General Theory of Offence and Responsibility. Sociological and Legal Aspects* [Obshchaya teoriya pravonarusheniya i otvetstvennosti. Sotsiologicheskii i yuridicheskii aspekty]. Leningrad: publishing house of Leningrad University, 1983.
15. Druzhinina V. F. On the Division of Crime and Administrative Misconduct [O razgranichenii prestupleniya i administrativnogo prostupka]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1978, no. 4.
16. Ivanov L. Administrative Responsibility of Legal Entities [Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justice*, 2001, no. 3.
17. Kizilov V. V. Initiative Project of the Federal Law On Amendments to the CAO RF, Federal law On Procuratorate of the Russian Federation and

Arbitration Procedural Code of the Russian Federation [Initsiativnyi projekt Federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenii v Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh, Federal'nyi zakon «O prokurature Rossiiskoi Federatsii» i Arbitrazhnyi protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii»]. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava – The Topical Issues of Public Law*, 2012, no. 7.

18. Kisin V. R. *Administrative Offence: Concept, Elements, Classification* [Administrativnoe pravonarushenie: ponyatie, sostav, kvalifikatsiya]. Moscow: 1991.

19. Code on Administrative Offences of the Russian Federation [Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnykh pravonarushenijah]. *Introductory comment of the Honored Scientist of RF, doctor of law, prof. Sorokin V. D.*, St. Petersburg: Piter, 2000, pp. 30, 39.

20. *Comments to the Code on Administrative Offences of the Russian Federation* [Kommentarii k Kodeksu Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. Editorial board: Veremeenko I. I., Salishcheva N. G., Sidorenko E. N., Yakimov A. Yu., Moscow: 2002.

21. Krivolapov G. G. Criterion of division crimes and misconducts [Kriterii razgranicheniya prestupleniya i prostupka]. *Trudy Moskovskoj vysshej shkoly MVD SSSR. Sovershenstvovanie dejatel'nosti organov vnutrennih del v uslovijah razvitogo socializma – Proceedings of the Moscow Higher School of the MIA USSR. Improvement of the Internal Affairs Bodies' activities under Developed Socialism*, Moscow: 1979, no. 3.

22. Manohin V. M., Adushkin Yu. S., Bagishaev Z. A. *Russian Administrative Law: textbook* [Rossijskoe administrativnoe pravo: Uchebnik]. Moscow: 1996.

23. Rossinskij B. V. Topical issues of improving the CAO RF [Aktual'nye voprosi sovershenstvovaniya Kodeksa RF ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. *Nauchnye trudy Evrazijskoj akademii administrativnykh nauk – Scientific works of Eurasians Academy of Administrative Sciences*, Moscow: 2006.

24. Saliweva N. G. About the issue of improving the norms of the CAO RF [K probleme sovershenstvovaniya norm Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. *Aktual'nye voprosy administrativno-deliktного prava. Materialy mezhd. nauch.-prakt. konf., posvjawennoj 70-letiju Zasluzhennogo dejatelja nauki RF, dokt. jurid. nauk, prof. A. P. Shergina – The topical issues of administrative and tort law. Proceedings of the international scientifically-practical conference dedicated to 70th anniversary of the Honored Scientist of RF, Doctor*

of law, Professor Shergin A. P., Moscow: All-Russian Research institute of the MIA of Russia, 2005.

25. *Dictionary of Foreign Words* [Slovar' inostrannyh slov]. Moscow: Russkij jazyk, 1985.

26. Solovej Ju. P. About the critic of some conceptual provisions oa the CAO RF [K kritike nekotorykh kontseptual'nykh polozhenii Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. *Aktual'nye problemy primeneniya Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh – The Topical Issues of Application the CAO RF*, Omsk: 2004, pp. 3-9.

27. Sorokin V. D. About Two Tendencies that Destroy the Entirety of the Institute of Administrative Responsibility [O dvuh tendencijah, razrushajuwih celostnost' instituta administrativnoj otvetstvennosti]. *Pravovedenie – Jurisprudence*, 1999, no. 1, pp. 46-54.

28. Tihomirov Yu. A. *Course of Administrative Law and Procedure* [Kurs administrativnogo prava i protsessa]. Moscow: 1998.

29. Fefilova V. F. *Crime and misconduct*: thesis abstract of candidate of legal sciences [Prestuplenie i prostupok: Avtoref. dis. ... kand. jurid. Nauk]. Moscow: 1977.

30. Fefilova V. F. Division of Crimes and Misconducts [Razgranichenie prestuplenii i prostupkov]. *Vestnik MGU – MSU Messenger, Ser. Pravo*, 1976, no. 4.

31. Chetverikov V. S. *Administrative Law: study guide* [Administrativnoe pravo: Uchebnoe posobie]. Moscow: 1998, p. 101.

32. Shishov O. F. On the Division of Crime and Administrative Misconduct in Soviet Law [O razgranichenii prestuplenii i administrativnykh prostupkov v sovetskom prave]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1961, no. 6.

33. Shishov O. F. *Crime and Administrative Misconduct* [Prestuplenie i administrativnyj prostupok]. Moscow: 1967.

34. Yakuba O. M. *Administrative Responsibility* [Administrativnaya otvetstvennost']. Moscow: 1972.

Кизилов В. В., Маркарьян А. В. / Kizilov V. V., Markarjan A. V.

**К ВОПРОСУ ОБОСНОВАННОСТИ СУДЕБНЫХ АКТОВ
АРБИТРАЖНОГО СУДА, ВЫНОСИМЫХ ПО ДЕЛАМ,
ВЫТЕКАЮЩИМ ИЗ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
И ИНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

**ABOUT THE ISSUE OF SUBSTANTIATION OF JUDICIAL ACTS OF AN
ARBITRATION COURT, RENDERED ON THE CASES ARISING FROM
ADMINISTRATIVE AND OTHER PUBLIC LEGAL RELATIONS**

*Кизилов Вячеслав
Владимирович,
к.ю.н., главный редактор
журнала «Актуальные во-
просы публичного права»,
г. Омск.
attorney1961@mail.ru*

*Маркарьян Артем
Владимирович,
ведущий юрисконсульт
ЗАО «САНАР», г. Саратов.*

Излагается авторская точка зрения по вопросу повышения законности выносимых судебных актов арбитражными судами Российской Федерации по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений. Дается критический анализ АПК РФ относительно регламентации мотивировочной части содержания судебных актов на различных стадиях отправления правосудия. Предлагаются соответствующие внесение изменений в АПК РФ, обеспечивающих выполнение обязанностей судебных инстанций по изложению: мотивированного отказа в передаче дела в Президиум ВАС; мотивов, по которым суд отверг те или иные доказательства, принял или отклонил приведенные в обоснование своих требований и возражений доводы лиц, участвующих в деле, а также мотивов, по которым суд не применил законы и иные нормативные правовые акты, на которые ссылались лица, участвующие в деле.

Ключевые слова: судебные акты арбитражного суда; мотивировочная часть судебного акта; дела, вытекающие из административных и иных публичных правоотношений; обоснованность судебных актов.

*Kizilov Viacheslav
Vladimirovich,
c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Editor in chief of the maga-
zine "The topical Issues of
Public Law", Omsk.
attorney1961@mail.ru*

*Markar'jan Artem
Vladimirovich,
Leading legal adviser of
CJSS (closed joint stock
society) "SANAR", Saratov.*

In the article is represented author's point of view on the issue of increasing the legitimacy of judicial acts rendered by arbitration courts of the Russian Federation on cases arising from administrative and other public relations. Is given a critical analysis of the Arbitration Procedural Code of the Russian Federation regarding the regulation of the motivation part of judicial acts' content in various stages of the administration of justice. Suggests appropriate amendments to the APC RF, which ensure performing the obligations of court instances on the providing: a reasoned refusal to transfer the case to the Presidium of the Higher Arbitration Court, the reasons for which the court rejected this or that evidences, accepted or rejected arguments of persons involved in a case given in support of their claims and objections, as well as the reasons for which the court has not applied the laws and other normative legal acts to which referred persons involved in a case.

Key words: judicial acts of the court of arbitration; motivating part of a judicial act; cases arising from administrative and other public legal relations; substantiation of judicial acts.

Изучая вопрос законности и обоснованности выносимых арбитражными судами актов по делам, вытекающим из публично-правовых отношений следует отметить отсутствие серьезных исследований по данной проблеме. Правоведы обходят стороной общетеоретические аспекты отправления правосудия и не подвергают глубокому анализу наличие диаметрально противоположных судебных актов по идентичным спорам хозяйствующих субъектов с публичными органами, порой неоправданно ссылаясь на различие доказательственной базы в материалах дела.

По нашему мнению, положения части 3 статьи 189 АПК РФ [1]: «3. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, законности оспариваемых решений и действий (бездействия)

государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, возлагается на органы и лиц, которые приняли оспариваемый акт, решение, совершили оспариваемые действия (бездействие)» – приводят все споры хозяйствующих субъектов с публичными лицами к одному знаменателю. Однако арбитражные судьи, вынося решение, в большей степени ориентируются на доказательственную базу, представленную субъектом хозяйственной деятельности в обоснование своих требований, чем на доказательства законности оспариваемых решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, возлагается на органы и лиц, которые приняли оспариваемый акт, решение, совершили оспариваемые действия (бездействие).

Можно бесконечно спорить о балансе частных и публичных интересов, о процессуальном равенстве сторон в части обязанности предоставления доказательств и т. п. Однако целью настоящей статьи является рассмотрение другой проблемы, и, по нашему мнению, не маловажной – обоснованности выносимых судебных актов, подлежащей отражению в их мотивировочной части. Как нам представляется, именно из-за слабо аргументированной нормами права позиции арбитражного суда, принявшей ту или иную позицию в споре, данный спор имеет продолжение до последней судебной инстанции.

Правоведами отмечалось, что «уровень осуществляемой ныне судебной защиты не всегда удовлетворяет возросшим потребностям населения» [7, 47]. В качестве рассматриваемых мер повышения уровня исследовались вопросы: выборности председателей судов судьями данных судов, возрождение института народных представителей, снижение нагрузки, в том числе за счет внесудебного и досудебного урегулирования споров, введение упрощенного порядка рассмотрения некоторых категорий дел в арбитражном судопроизводстве, создание службы собственной безопасности с целью искоренения коррумпированности в судах, выделение фиксированного процента в бюджете на судебную систему [7, 49]. Спорным, по нашему мнению, является согласие А. В. Терехина с высказанной ранее идеей отказа от изготовления мотивированного решения суда по всем делам, которое будет являться обязательным только при поступлении жалобы или просьбы участников процесса.

Е. А. Борисова задается вопросом, «почему решения суда первой инстанции снова проверяется, если оно уже было проверено судом апелляционной

инстанции?» [4, 29], после чего утверждает, что «судебное решение не может быть ни объектом кассационного обжалования, ни объектом кассационной проверки» [4, 29]. С данной позицией автора мы категорически не согласны. Автор, как мы полагаем, чрезмерно уповает на потенцию апелляционной инстанции в исправлении судебных ошибок первой инстанции. Однако, по нашему мнению, постановление апелляционной инстанции не всегда «поглощает» судебное решение.

Из многочисленной практики споров хозяйствующих субъектов с публичными лицами авторы отмечают «единство» арбитражных судей апелляционной, кассационной и надзорной инстанций в нежелании давать аргументацию по приведенным доводам в соответствующей жалобе процессуальной стороны. Апелляционная инстанция использует для этого формальный повод – рассмотрение спора повторно по существу, не связывая себя с доводами апелляционной жалобы (только в обжалуемой части решения, см. ст. 268 АПК РФ). Надзорная инстанция обходится упрощенной формулой – изложением мотива при принятии судебного акта, как правило, без какой-либо существенной аргументации (см. п 6) ст. 301 АПК РФ).

Указанное правосудие напоминает спор глухого с немым. Вполне понятное ожидание процессуальной стороны, подавшей жалобу на решение арбитражного суда, остается во многих случаях неудовлетворенным апелляционной инстанцией, так как жалобщик не получает ответа по своей, изложенной в жалобе, правовой позиции и собственному пониманию (толкованию) норм права и фактических событий. Как нам представляется, судебная коллегия, рассматривающая апелляционную жалобу, прибегает к указанной «уловке» (игнорированию доводов жалобы) в тех случаях, когда само решение арбитражного суда слабо аргументировано, однако его резолютивную часть по определенным (в том числе и субъективным) причинам апелляционная инстанция намерена оставить в силе. И как показала практика, такие случаи имеют место в большей степени тогда, когда слабое решение вынесено в споре в пользу публичного органа (как правило, слабые решения в спорах хозяйствующих субъектов с публичными лицами арбитражными судами в пользу хозяйствующих субъектов не выносятся).

Рассмотрим еще один случай «законного» обоснования (мотива в контексте статьи 301 АПК РФ) в отказе удовлетворения жалобы по вынесенным судебным актам нижестоящими инстанциями в надзорной инстанции арбитражного суда. Это указание судом на формирование правовой позиции суда Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

после принятия оспариваемых судебных актов. Например, в деле № А57-3530/2008 судебная коллегия отказала заявителю в передаче дела в Президиум по следующему основанию: «...поскольку правовая позиция по данному вопросу сформирована Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в постановлении от 17.04.2012 № ВАС-14140/11, то есть после принятия оспариваемых судебных актов, оснований для удовлетворения заявления общества «ЭЛЬТОН» о передаче дела в Президиум не имеется» [3]. По нашему мнению, с таким мотивом надзорная инстанция, признавая судебные ошибки арбитражных судов в части неправильного применения норм права и отказывая заявителю от разрешения дела в соответствии с нормами права, фактически уклоняется от осуществления возложенной функции на суд – отправления правосудия. Отсутствие правовой позиции у арбитражного суда тождественно незнанию студента ответов на экзаменационный билет. Однако студент получает неудовлетворительную оценку, а акты арбитражного суда априори считаются законными (т. е. оцениваются на пять баллов).

Чувства неудовлетворенности правосудием у участников публично-правовых споров вызывает и другая формулировка отказного мотива надзорной инстанции по жалобе, сформулированного в следующем предложении: «Рассмотрев заявление антимонопольного органа, коллегия судей полагает, что содержащиеся в нем доводы не свидетельствуют о наличии оснований, предусмотренных статьей 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, для передачи дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для пересмотра оспариваемых судебных актов в порядке надзора» [2]. Данная формулировка довольно часто применяется надзорной инстанцией с той разницей от приведенного нами примера, что в ней осуществляется замена названия лица, в удовлетворении чьего заявления отказывается.

Только кассационная инстанция арбитражного суда придерживается правила максимального обоснования выносимого ей судебного акта. Однако пределы рассмотрения дела в арбитражном суде кассационной инстанции ограничивают потенцию данной инстанции в исправлении судебных ошибок нижестоящих инстанций арбитражного суда, если отсутствуют факты нарушения норм процессуального права, являющихся в соответствии с частью 4 статьи 288 АПК РФ основанием для отмены решения арбитражного суда первой инстанции, постановления арбитражного суда апелляционной инстанции (см. ч. 2 ст. 286 АПК РФ), а выводы судов, изложенные в оспоренных

актах, соответствуют описанию *установленных* обстоятельств и положенных в основу судебных актов доказательств (см. ч. 3 ст. 286 АПК РФ). Проблема оспаривания судебных актов до последней инстанции, как мы полагаем, заключается именно в отсутствии должного описания в мотивировочной части судебных актов причин непринятия тех или иных доказательств сторон рассматриваемого спора. Судебные инстанции ленятся письменно обосновывать свое мнение относительно доказательств, не положенных в основу вынесенных актов, что воспринимается процессуальной стороной, проигравшей спор, как уклонение от оценки доказательств и убеждает в правоте собственной позиции, следствием чего является подача жалоб в следующую инстанцию арбитражного суда.

Анализ норм АПК РФ, устанавливающих требование к содержанию судебных актов, показывает, что основной регламентации подвержена резолютивная часть судебных актов, выносимым по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений. Например, статья 195 АПК РФ устанавливает требования к резолютивной части решения об оспаривании нормативного правового акта:

«3. В резолютивной части решения по делу об оспаривании нормативного правового акта должны содержаться:

- 1) наименование органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, его название, номер, дата принятия акта;
- 2) название нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому проверен оспариваемый акт;
- 3) указание на признание оспариваемого акта соответствующим нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и на отказ в удовлетворении заявленного требования или на признание оспариваемого акта не соответствующим нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части».

В части 4 статьи 201 АПК РФ закреплены требования к резолютивной части решения арбитражного суда, выносимого по делу об оспаривании ненормативных правовых актов, решений органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц: «4. В резолютивной части решения по делу об оспаривании ненормативных правовых актов, решений органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц должны содержаться:

- 1) наименование органа или лица, принявших оспариваемый акт, решение; название, номер, дата принятия оспариваемого акта, решения;

2) название закона или иного нормативного правового акта, на соответствие которому проверены оспариваемый акт, решение;

3) указание на признание оспариваемого акта недействительным или решения незаконным полностью или в части и обязанность устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя либо на отказ в удовлетворении требования заявителя полностью или в части».

В резолютивной части решения по делу об оспаривании действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, об отказе в совершении действий, в принятии решений должны содержаться:

«1) наименование органа или лица, совершивших оспариваемые действия (бездействие) и отказавших в совершении действий, принятии решений; сведения о действиях (бездействии), решениях;

2) название закона или иного нормативного правового акта, на соответствие которым проверены оспариваемые действия (бездействие), решения;

3) указание на признание оспариваемых действий (бездействия) незаконными и обязанность соответствующих органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц совершить определенные действия, принять решения или иным образом устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя в установленный судом срок либо на отказ в удовлетворении требования заявителя полностью или в части» (см. ч. 5 ст. 201 АПК РФ).

Статьи 206 и 211 АПК РФ также определяют основное содержание резолютивной части решения арбитражного суда в делах о привлечении к административной ответственности и делах об оспаривании решения административного органа соответственно.

Несмотря на то, что арбитражный суд в делах, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений, в заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), а также устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, мотивировочная часть выносимых судебных актов оставляет желать лучшего.

Нормативное положение части 1 статьи 189 АПК РФ о том, что дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в разделе III кодекса, по нашему мнению, не обязывают арбитражных судей строго следовать нормам статьи 170 АПК РФ при изготовлении судебного решения. Т. е., как мы полагаем, соблюдая процессуальные аспекты самого производства по делу и разрешая в судебных заседаниях вопросы, предусмотренные статьей 168 АПК РФ, судьи, исходя из своего собственного усмотрения, определяют объем мотивировочной части решения и ее содержание по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, что в итоге отражается на обоснованности и, как следствие, на законности вынесенного решения.

Из установленного частью 4 статьи 170 АПК РФ перечня отражаемых вопросов мотивировочной части решения, по нашему мнению, во многих случаях отсутствуют мотивы, по которым суд отверг те или иные доказательства, принял или отклонил приведенные в обоснование своих требований и возражений доводы лиц, участвующих в деле, а также мотивы, по которым суд не применил законы и иные нормативные правовые акты, на которые ссылались лица, участвующие в деле.

Принятие правоведами за аксиому необходимости соответствия изготавливаемых текстов решений по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, требованиям статьи 170 АПК РФ [5; 6], не означает следование данному правилу всего судебного сообщества. Поэтому, как мы полагаем, необходимо императивное закрепление требований по содержанию мотивировочной части решений и последующих судебных актов по указанной категории дел, рассматриваемых арбитражными судами.

Отсутствие в мотивировочной части судебного акта мотивов, по которым суд отверг те или иные доказательства, принял или отклонил приведенные в обоснование своих требований и возражений доводы лиц, участвующих в деле, а также мотивов, по которым суд не применил законы и иные нормативные правовые акты, на которые ссылались лица, участвующие в деле, должно иметь последствием отмену принятого судебного акта. В таких условиях статьи 170 и 271 АПК РФ, определяющие содержание решения и постановления апелляционной инстанции арбитражного суда соответственно, будут в полной мере «работать» и в делах, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Как нам представляется, увеличение времени на изготовление мотивированного судебного акта сторией окупится при дальнейшем его обжаловании, в виду того, что максимально обоснованное и законное решение (постановление) арбитражного суда устранит иллюзии у сторон публично-правового спора относительно перспектив его обжалования. Стороне, проигравшей спор, должны и будут понятны ошибки, допущенные при применении норм права и оценке фактических обстоятельств.

Дополнительно следует остановиться на норме статьи 301 АПК РФ, включающей в содержание определения суда об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ **мотивы отказа** в передаче дела в Президиум для пересмотра судебного акта в порядке надзора. Под мотивом в психологии понимается осознаваемая причина, лежащая в основе выбора действий и поступков личности [8], побудительная причина (повод) к какому-либо действию, доводов в пользу чего-либо [9], т. е. вполне определенные субъективные характеристики человека. Установление прямой зависимости правосудия в надзорной инстанции от субъективного фактора вряд ли будет способствовать формированию доверия хозяйствующих субъектов к отправляемому ей правосудию и принятию в качестве законного и справедливого вынесенного надзорной инстанцией судебного акта. Мы не исключаем, злоупотребление процессуальной стороной правом на обжалование, но по нему есть действенные контрмеры в части отнесения судебных расходов на такую сторону.

Однако с целью исключения таких формулировок мотивов, как мы рассмотрели ранее, нам представляется целесообразным уточнить норму АПК РФ по данной проблеме введением следующего примечания в статью 301:

Примечание. Под мотивом в контексте настоящей статьи понимается изложение причин, по которым суд отверг те или иные доказательства, принял или отклонил приведенные в обоснование своих требований и возражений доводы лица, подавшего жалобу о пересмотре судебных актов в порядке надзора.

Список литературы:

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Определение ВАС РФ от 31 августа 2011 г. № ВАС-10912/11 «Об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Определение ВАС РФ от 3 августа 2012 г. № ВАС-11732/10 «Об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ» URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/faf01446-4039-4bd1-a20b-0d4abb4b45f0/A57-3530-2008_20120803_Opredelenie.pdf (дата обращения: 04.08.2012).
4. Борисова Е. А. Последовательность обжалования судебных актов в арбитражном и гражданском процессах / Арбитражный и гражданский процесс. 2012, № 8. С. 29.
5. Гувев А. Н. Постатейный комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу РФ. - Система ГАРАНТ, 2010 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
6. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) (под ред. В. В. Яркова). - 3-е изд., перераб. и доп. - Инфотропик Медиа, 2011 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
7. Терехин В. А. Проблемы повышения эффективности правосудия и доверия к судебному корпусу: продолжение дискуссии / Российская юстиция. 2012. № 8. С. 47.
8. URL: http://www.psychologist.ru/dictionary_of_terms/index.htm?id=1209 (дата обращения: 04.08.2012).
9. URL: <http://www.slovochel.ru/motiv.htm> (дата обращения: 04.08.2012).

References:

1. Arbitration Procedural Code of the Russian Federation from July 24, 2002, No. 95-FL [Arbitrazhnyi protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 24 iyulya 2002 g. № 95-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Ruling of the Higher Arbitration Court of the RF No. VAS-10912/11 from August 31, 2011 "On refusal to transfer the case to the Presidium of

the Higher Arbitration Court of the RF" [Opredelenie VAS RF ot 31 avgusta 2011 g. № VAS-10912/11 «Ob otkaze v peredache dela v Prezidium VAS RF»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

3. *Ruling of the Higher Arbitration Court of the RF No. VAS-11732/10 from August 03, 2012 "On refusal to transfer the case to the Presidium of the Higher Arbitration Court of the RF"* [Opredelenie VAS RF ot 3 avgusta 2012 g. № VAS-11732/10 «Ob otkaze v peredache dela v Prezidium VAS RF»]. Available at: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/faf01446-4039-4bd1-a20b-0d4abb4b45f0/A57-3530-2008_20120803_Opredelenie.pdf (accessed: 04.08.2012).

4. Borisova E. A. The sequence for appealing court decisions in arbitration and civil procedure [Borisova E. A. *Posledovatel'nost' obzhalovaniya sudebnykh aktov v arbitrazhnom i grazhdanskom protsessakh*. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess – Arbitration and Civil Procedure*, 2012 no. 8, p. 29.

5. Guev A. N. Article by article commentary to the Arbitration Procedural Code of the Russian Federation – *System GARANT*, 2010 [Postateinyi kommentarii k Arbitrazhnomu protsessual'nomu kodeksu RF - Sistema GARANT, 2010]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

6. *Commentaries to the Arbitration Procedural Code of the Russian Federation (article by article)* [Kommentarii k Arbitrazhnomu protsessual'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)]. Under edition of Yarkov V. V., 3rd edition, changed and added, Infotropik Media, 2011.

7. Terehin V. A. Problems of increasing the efficiency of justice and credibility to judiciary: continued discussion [Problemy povysheniya effektivnosti pravosudiya i doveriya k sudeiskomu korpusu: prodolzhenie diskussii]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justice*, 2012, no. 8, p. 47.

8. http://www.psychologist.ru/dictionary_of_terms/index.htm?id=1209 (accessed: 04.08.2012).

9. <http://www.slovochel.ru/motiv.htm> (accessed: 04.08.2012).

Кононов П. И. / Kononov P. I.

**О ФОРМЕ И СТЕПЕНИ ВИНЫ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА В
СОВЕРШЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ**

**ABOUT THE FORM AND DEGREE OF GUILT OF A LEGAL ENTITY FOR
COMMITMENT OF AN ADMINISTRATIVE OFFENCE**

Кононов Павел

Иванович,

*доктор юридических наук,
профессор, судья Второго
Арбитражного апелляцион-
ного суда, г. Киров.*

На конкретных примерах право-применения рассматривается фактическая реализация нормативного закрепления в КоАП РФ понятия вины юридического лица. Отмечается несоответствие определения вины юридического лица в общей части КоАП РФ и вины юридического лица, предусмотренной в составах административных правонарушений особенной части КоАП РФ. Предлагается учитывать при назначении юридическому лицу административного наказания степень вины юридического лица, определяемой в зависимости от вины его должностных лиц.

Ключевые слова: административная ответственность, административная ответственность юридического лица, вина, формы вины, административное правонарушение

*Kononov Pavel
Ivanovich,
Doctor of law, Professor, Judge
of the Second Arbitration Court
of Appeal, Kirov.*

On specific examples of law enforcement in the article is considered the actual implementation of normative consolidation in the Code on Administrative Offences of the RF of the concept of legal entity guilt. Notes mismatch of definition of legal entity guilt in the general part of the CAO RF and the guilt of a legal entity stipulated in the elements of administrative offences in the special part of the CAO RF. When imposition of an administrative penalty to a legal entity here is suggested to take into account degree of guilt of the legal entity, determined according to the guilt of its officials.

Key words: administrative responsibility, administrative responsibility of a legal entity, guilt, forms of guilt, administrative offence

Общая формула вины юридического лица в совершении административного правонарушения содержится в ч. 2 ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [1] и существенно отличается от форм вины физического лица, определенных в ст. 2.2. В силу ч. 2 ст. 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 данным кодексом или законами субъектов Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Если сравнить данную норму с нормами, предусмотренными ст. 2.2 КоАП РФ, то напрашивается вывод о том, что вина юридического лица может выражаться только в форме неосторожности. В самом деле, непринятие юридическим лицом всех зависящих от него мер по соблюдению тех или иных правил и норм является проявлением неосмотрительности, беспечности и свидетельствует только о неосторожной форме вины.

Таким образом, содержащееся в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ понятие вины юридического лица не предполагает возможности умышленного совершения им административного правонарушения. Понятно, что у юридического лица, в отличие от физического, не может быть психического отношения к совершенному противоправному деянию (действию или бездействию), а, соответственно, его вина не может быть выражена в форме умысла или неосторожности. На данное обстоятельство указывается и в литературе, и в судебной практике [9, 122; 12, 29-30; 10, 60; 5; 6]. Видимо, из этих соображений и исходил законодатель, формулируя норму ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ. В то же время в целом ряде статей (частей статей) Особенной части КоАП РФ предусмотрена административная ответственность юридических лиц за совершение административных правонарушений, в диспозиции которых прямо указывается только на умышленную форму вины. К таким административным правонарушениям относятся, например, сокрытие, умышленное искажение полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов (ст. 8.5); сокрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных (ст. 10.7); умышленное сокрытие авиационного происшествия или инцидента (ст. 11.30); умышленное создание помех в дорожном движении (ст. 12.33); обман потребителей (ст. 14.7); включение в декларацию об объеме производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании этилового спирта заведомо искаженных данных (ст. 15.13); нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (ст. 15.14); подделка документов, штампов, печатей или бланков, их использование, передача либо сбыт (ст. 19.23). В этой связи в случае совершения юридическим лицом какого-либо из перечисленных, а также подобных административных правонарушений необходимо устанавливать наличие умысла на совершение соответствующих действий или бездействия. Об этом свидетельствует и судебная практика, в частности, по делам о привлечении юридических лиц к административной ответственности по статьям 12.33 и 15.13. КоАП РФ [4; 8]. В противном случае юридическое лицо не может быть привлечено к административной ответственности в связи с отсутствием события и состава соответствующего правонарушения.

Очевидно, что в подобных случаях неприменима общая формула вины юридического лица, содержащаяся в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ. Следовательно, вина юридического лица при совершении указанных административных правонарушений должна определяться исходя из наличия или отсутствия

умышленной формы вины у действующих от имени данного юридического лица физических лиц (руководителя, его заместителя, иного ответственного за соблюдение соответствующих правил работника). Если при этом будет установлено наличие у ответственного работника юридического лица умысла на совершение противоправных действий (бездействия), образующих событие соответствующего административного правонарушения, то и юридическое лицо должно признаваться виновным в совершении данного правонарушения. Аналогичный подход должен применяться, с нашей точки зрения, и в тех случаях, когда юридическому лицу назначается административное наказание за совершение административного правонарушения, форма вины в совершении которого прямо не указана в диспозиции соответствующей нормы Особенной части КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях (административной ответственности), то есть когда вина может выражаться как в форме умысла, так и в форме неосторожности. К числу таких административных правонарушений относятся, например, нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и законодательства о техническом регулировании (ст. 6.3 КоАП РФ), нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений (ст. 7.22 КоАП РФ), повреждение электрических сетей (ст. 9.7 КоАП РФ), нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки или убоя животных, правил переработки, хранения или реализации продуктов животноводства (ст. 10.8 КоАП РФ) и т. п. Во всех подобных случаях определение формы вины работников юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, непосредственно совершивших противоправные действия (бездействие), одновременно будет являться и установлением формы вины самого этого юридического лица. Соответственно, в зависимости от установленной формы вины – умысла или неосторожности – должен решаться вопрос о виде и степени строгости назначаемого юридическому лицу административного наказания.

В связи с изложенным выше пониманием вины юридического лица, объективно вытекающим из системного толкования положений Общей и Особенной частей КоАП РФ, возникает вопрос о правильности формулировки, содержащейся в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, о соответствии ее действительному положению вещей. А это положение таково, что оно в гораздо большей степени соответствует не норме, предусмотренной ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, а ч. 4 ст. 110 Налогового кодекса Российской Федерации [2], в силу которой вина юридического лица в совершении налогового правонарушения определяется виной

его работников. Соответственно, вина организации, согласно положениям ст. 110 Налогового кодекса Российской Федерации, может выражаться в форме умысла или неосторожности. В этой связи, может быть, имеет смысл заимствовать из Налогового кодекса Российской Федерации именно такой подход к определению вины юридического лица применительно к административному правонарушению и закрепить его нормативно в КоАП РФ. С учетом сказанного заслуживает внимания позиция по данному вопросу, высказанная И. В. Максимовым, который предлагает при установлении вины юридического лица в совершении административного правонарушения учитывать как субъективный, так и объективный факторы, то есть как поведение конкретных работников юридического лица, так и поведение самого этого лица в целом [11, 100-104]. В любом случае обозначенный вопрос является дискуссионным [14, 6-13; 13, 13; 15, 411-418], и для его решения необходимо проведение дополнительных специальных научных исследований. Вместе с тем на сегодняшний день понятно, что при назначении юридическому лицу административного наказания за административное правонарушение, которое может быть совершено только умышленно, необходимо устанавливать данную форму вины в соответствующих действиях (бездействии) работников юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, и учитывать ее наличие применительно к самому этому юридическому лицу.

Обратимся далее к вопросу о степени вины юридического лица в совершении административного правонарушения и о том, каким образом она должна учитываться при назначении ему административного наказания.

Представляется, что степень вины лица в совершении административного правонарушения характеризует величину, размер вины этого лица в сравнении с другими лицами, участвовавшими в совершении данного правонарушения или способствовавшими его совершению. Противоправные действия (бездействие), образующие события соответствующих административных правонарушений, совершаются от имени юридических лиц их руководителями и иными работниками. В этой связи помимо учета форм вины работников юридического лица в совершении вменяемого ему административного правонарушения необходимо также учитывать и размер их вины в сравнении с виной юридического лица в целом. Например, в административно-юрисдикционной практике при привлечении юридических лиц к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.5 КоАП РФ за неприменение контрольно-кассовой техники при продаже товаров и оказании услуг учитываются те меры, которые были приняты юридическим лицом в целях

обеспечения исполнения его работником, в частности продавцом, требований законодательства о применении контрольно-кассовой техники (заключение трудового договора, инструктаж, контроль и т. п.) [3; 7]. Таким образом определяется степень вины юридического лица в сравнении с виной его работника, ненадлежащим образом исполняющим свои трудовые обязанности. Таким же образом может определяться степень вины юридического лица и при совершении иных административных правонарушений, например, предусмотренных статьями 6.3, 7.22, 8.1-8.2, 9.7-9.8 и другими статьями КоАП РФ. При этом если будет установлено, что юридическое лицо в лице его руководителей приняло все необходимые меры для предотвращения нарушения соответствующих правил со стороны своего работника, его вина в совершении административного правонарушения должна признаваться минимальной. В некоторых случаях, наоборот, вина в совершении определенных административных правонарушений может быть в большей степени возложена на юридическое лицо, а не на его руководителя или иных работников. Имеются в виду случаи, когда затруднительно установить конкретных работников юридического лица, непосредственными действиями (бездействием) которых было совершено соответствующее административное правонарушение либо когда данное правонарушение было совершено массово, то есть большим числом работников или всем коллективом юридического лица одновременно. Например, как показывает анализ административно-юрисдикционной практики, далеко не всегда возможно установить вину конкретных работников юридического лица, осуществивших незаконное складирование отходов производства (ст. 8.2 КоАП РФ), незаконную рубку лесных насаждений (ст. 8.28), повреждение электрических сетей (ст. 9.7), повреждение дороги (ст. 12.33) и т. п. В качестве примеров административных правонарушений, которые могут совершаться значительным числом работников или всем коллективом юридического лица, можно назвать нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств (ст. 8.15 КоАП РФ), выброс вредных веществ в атмосферный воздух (ч. 1 ст. 8.21), нарушение правил использования лесов (ст. 8.25), нарушение требований проектной документации и нормативных документов в области строительства (ст. 9.4), осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) (ч. 2 ст. 14.1), злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке (ст. 14.31). Во всех перечисленных и иных подобных случаях степень вины юридического лица в совершении соответствующего административного правонарушения является большей по сравнению

со степенью вины его работников. Соответственно, данное обстоятельство должно учитываться при определении вида и размера назначаемого юридическому лицу административного наказания. Между тем на практике степень вины юридического лица при назначении ему административного наказания, как правило, не устанавливается и не учитывается. Данное обстоятельство дает основание для вывода о необходимости нормативного закрепления в части 3 ст. 4.1 КоАП РФ соответствующего правила.

Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. [М., 2012].
3. Постановление ФАС Поволжского округа от 16 марта 2004 г. по делу № А12-17657/03-С19 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
4. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 12 августа 2004 г. по делу № А19-6102/04-21-Ф02-3116/04-С1 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
5. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 21 октября 2005 г. по делу № А66-5835/2005 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
6. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 19 марта 2008 г. по делу № А79-9256/2007 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
7. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 22 апр. 2008 г. по делу № А70-3087/2007 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
8. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 20 мая 2008 г. по делу № А82-13542/2007/29 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
9. Денисенко В. В. Системный анализ административно-деликтных отношений. СПб., 2001.

10. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. А. Ф. Ноздрачева. М., 2010.
11. Максимов И. В. Административные наказания. М., 2009.
12. Научно-практическое пособие по применению КоАП РФ / под ред. П. П. Серкова. М, 2006.
13. Овчарова Е. В. Административная ответственность юридических лиц : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
14. Петров М. П. Административная ответственность организаций (юридических лиц): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998.
15. Поливанов Г. С. Основные проблемы применения административной ответственности к юридическим лицам // Рос. правовое государство: итоги формирования и перспективы развития. Воронеж, 2004. Ч. 3.

References:

1. Code on Administrative Offences of the Russian Federation of December 30, 2001, No. 195-FZ [Kodeks Rossijskoj Federatsii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30 dekabrya 2001 g. № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Tax Code of the Russian Federation, part one, No. 146-FL of July 31, 1998 [Nalogovyj kodeks Rossijskoj Federatsii. Chast' pervaja ot 31 ijulya 1998 g. № 146-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012].
3. Decision of the Federal Arbitration Court of the Volga district from March 16, 2004 on the case No. A12-17657/03-S19. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012].
4. Decision of the Federal Arbitration Court of the East-Siberian district from August 12, 2004 on the case No. A19-6102/04-21-F02-3116/04-S1. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012].
5. Decision of the Federal Arbitration Court of the Nord-West district from October 21, 2005 on the case No. A66-5835/2005. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012].
6. Decision of the Federal Arbitration Court of the Volgo-Vyatski district from March 19, 2008 on the case No. A79-9256/2007. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012].
7. Decision of the Federal Arbitration Court of the West-Siberian district from April 22, 2008 on the case No. A70-3087/2007. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012].

8. Decision of the Federal Arbitration Court of the Volgo-Vyatski district from March 20, 2008 on the case No. A82-13542/2007/29. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012].
9. Denisenko V. V. *Systemic Analysis of Administrative and Tort Relations* [Sistemnyi analiz administrativno-deliktnykh otnoshenii]. St. Petersburg: 2001.
10. *Comments to the Code on Administrative Offences of the Russian Federation* [Kommentarii k Kodeksu Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. Under edition of Nozdrachev A. F., Moscow: 2010.
11. Maksimov I. V. *Administrative Penalties* [Administrativnye nakazaniya]. Moscow: 2009.
12. *Scientific and practical guide to the application of the CAO RF* [Nauchno-prakticheskoe posobie po primeneniyu KoAP RF]. Under edition of Serkov P. P., Moscow: 2006.
13. Ovcharova E. V. *Administrative responsibility of legal entities: thesis abstract of candidate of legal sciences* [Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits: avtoref. dis. ... kand. yurid. Nauk]. Moscow: 2001.
14. Petrov M. P. *Administrative responsibility of organizations (legal entities): thesis abstract of candidate of legal sciences* [Administrativnaya otvetstvennost' organizatsii (yuridicheskikh lits): avtoref. dis. ... kand. yurid. Nauk]. Saratov: 1998.
15. Polivanov G. S. The Main Problems of Application Administrative Responsibility to Legal Entities [Osnovnye problemy primeneniya administrativnoi otvetstvennosti k yuridicheskim litsam]. *Ros. pravovoe gosudarstvo: itogi formirovaniya i perspektivy razvitiya – Russian Constitutional State: Results of the Formation and Prospects of Development*, Voronezh: 2004, part 3.

Косицин И. А., Кизилов В. В. / Kositsin I. A., Kizilov V. V.

ДЛЯЩИЕСЯ ИЛИ ЛАТЕНТНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ?

CONTINUING OR LATENT ADMINISTRATIVE OFFENCES?

Косицин Игорь

Алексеевич,

*кандидат юридических наук,
доцент, директор Частно-
го образовательного учре-
ждения среднего професси-
онального образования «Ом-
ский юридический колледж»,
г. Омск,*

Ikosicin@yandex.ru

Кизилов Вячеслав

Владимирович,

*кандидат юридических наук,
главный редактор журна-
ла «Актуальные вопросы
публичного права», г. Омск,
attorney1961@mail.ru*

Анализируя проблемы право-
применения положений о длящемся
правонарушении в контексте опреде-
ления давности привлечения к адми-
нистративной ответственности и воз-
зрений правоведов на преодоление
коллизий частных и публичных инте-
ресов, авторы предлагают новый под-
ход к исчислению сроков исковой дав-
ности в административно-деликтном
законодательстве – на основе разделе-
ния правонарушений на публичные
(открытые) и латентные (скрытые) ад-
министративные правонарушения.

Ключевые слова: административные правонарушения, административная ответственность, давность привлечения к административной ответственности, длящиеся правонарушения, латентные правонарушения, исковая давность.

Kositsin Igor'

Alekseevich,

*c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Associate professor, director of
non-state educational institu-
tion of secondary vocational
education "Omsk Law Col-
lege", Omsk,
Ikosicin@yandex.ru*

Kizilov Viacheslav

Vladimirovich,

*c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Editor in chief of the magazine
"The topical Issues of Public
Law", Omsk,
attorney1961@mail.ru*

Analyzing the issues of application the provisions on a continuing offense in the context of determining limitation for bringing to administrative responsibility and views of jurists on overcoming collisions of private and public interests, the authors propose a new approach to the calculation of the terms of the limitation of actions in the administrative and tort legislation – based on the division of offenses to public (open) and latent (hidden) administrative offenses.

Key words: administrative offences, administrative responsibility, Limitation for bringing to administrative responsibility, continuing offences, latent offences, limitation of actions.

К проблеме разделения правонарушений на длящиеся и не длящиеся ученые и практики в последнее время стали обращаться достаточно часто [7; 8, 3-12; 9, 189-190; 13; 15, 63-67; 14, 151-153; 10, 60-66; 5; 6; 3]. Толчком к этому послужило Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [2], содержание п. 14 которого вызвало волну критических высказываний.

Можно выделить два положения названного Постановления, вызвавших критику ученых.

Первое – это круг актов, в которых может содержаться юридическая обязанность, длительное невыполнение или ненадлежащее выполнение которой является длящимся административным правонарушением. В указанном Постановлении дано определение длящегося правонарушения, которым «признается такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей, возложенных на нарушителя

законом». Анализируя названное Постановление, Д. Н. Бахрах отметил необходимость дополнения приведенного определения словами «или изданными на его основе подзаконными актами» [7]. Два следующих решения Верховного Суда Российской Федерации свидетельствуют о последовательном формировании четкой позиции: так, Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2007 года» разъясняет, что положение п. 14 Постановления от 24 марта 2005 г. № 5, применимо и в тех случаях, когда срок для выполнения какой-либо обязанности установлен не только нормативным правовым, но и другим актом, в том числе предписанием органа, осуществляющего государственный надзор. В дальнейшем Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 11 ноября 2008 г. № 23 «О внесении изменений в некоторые Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» закрепил более широкое понятие актов, возлагающих обязанности на нарушителя, указав, что «такие обязанности могут быть возложены и иным нормативным правовым актом, а также правовым актом ненормативного характера, например представлением прокурора, предписанием органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)» [3].

В разрешении первой правовой коллизии следует отметить совпадающие и последовательные позиции ученых и правоприменителей по определению круга актов, в которых может содержаться юридическая обязанность, длительное невыполнение или ненадлежащее выполнение которой является длящимся административным правонарушением.

Второе – формулировка определения длющегося правонарушения в части исключения правонарушений, заключающихся в невыполнении предусмотренной правовыми актами обязанности к установленному сроку.

По мнению В. И. Попова Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» «не прояснило, а запутало рассматриваемый вопрос» [17, 50].

Приведенная в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации формулировка поставила многих сотрудников контролирующих органов в затруднительное положение. Как же так, правонарушение совершено, обязанность не исполнена, а привлечь правонарушителя к административной ответственности юридической возможности нет?

Поиском приемлемого решения занялись не только правоприменители, но и ученые-административисты. Заслуживает внимания предложение Д. Н. Бахраха вновь обнаружить правонарушение и составить новый протокол об административном правонарушении, если срок давности привлечения к ответственности истек, а обязанность не выполнена и правонарушение продолжается, поскольку «независимо от того, почему в установленный срок виновный не был наказан, продолжающееся даже после составления протокола, а значит, злостное нарушение закона не должно остаться безнаказанным» [7]. Такую же позицию по отношению к п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 занимает С. В. Ярославцева. Она признает конструкцию, приводимую Д. Н. Бахрахом, «прогрессивной с точки зрения теории» [20, 34] и призывает «считать срок привлечения к административной ответственности за длящееся правонарушение неистекшим, если на дату вынесения постановления о привлечении к административной ответственности не устранены обстоятельства, послужившие причиной для привлечения к такой ответственности, независимо от того, когда впервые оно было обнаружено» [20, 36]. Несмотря на то, что «обязанность уплаты обязательных платежей не утрачивает своей юридической силы и после ее невыполнения в установленный срок» [12, 41], такой вывод, учитывая его привязку к существующим формулировкам объективной стороны многих административных правонарушений, очень похож на известную фразу Жеглова: «Раз Кирпич вор – ему место в тюрьме, а каким способом я его туда загоню, людям безразлично».

Несколько иной подход к разрешению рассматриваемой проблемы предлагает Л. Ю. Плотникова. Она сформулировала следующее определение длящегося правонарушения – это «причиняющее вред охраняемым законом общественным отношениям действие или бездействие, непрерывно совершаемое на протяжении продолжительного времени, выразившееся в невыполнении или в ненадлежащем выполнении возложенных на субъекта административного права обязанностей и/или сопряженное с последующим невыполнением или ненадлежащим выполнением обязанностей, возложенных нормой права по истечении установленного срока, прекращающегося его пресечением или самостоятельным решением о прекращении» [16, 55].

Также она предлагает изменить исчисление сроков давности по административным правонарушениям, применив формулировку, принятую в УК РФ, а именно «исчислять со дня совершения правонарушения до момента вступления постановления по административному правонарушению

в законную силу, включая время, прошедшее до обнаружения правонарушения» [16, 55]. Представляется неоправданным механистический подход к копированию достижений уголовной и уголовно-процессуальной наук в законодательство об административной ответственности.

В рассмотренных подходах ученых к разрешению названной правовой коллизии через обновление понятия длящегося административного правонарушения видится необоснованное объединение под единым понятием длящегося правонарушения различных деяний: нарушения порядка, нарушения условий, нарушения правил, нарушения требований и нарушения сроков [8, 3].

Если отнесение первых четырех видов нарушений к длящимся правонарушениям не вызывает сомнения, то последнее вряд ли должно считаться таковым. Характеризуя длящиеся правонарушения, П. П. Серков обращает внимание на отсутствие квалифицирующих признаков времени и места не исполненной юридической обязанности. Он отмечает, что их отсутствие не позволяет «определить момент завершения объективной стороны данного административного правонарушения» [18, 3]. На основе того, что зафиксировать начало течения срока давности привлечения к административной ответственности возможно при прекращении или пресечении неисполнения юридической обязанности, П. П. Серков делает вывод, что до наступления названных двух обстоятельств имеет место длительно непрекращающееся невыполнение обязанности, возложенной законом. В случае же неисполнения обязанности к определенному сроку признак времени имеется в наличии [18, 3]. Следовательно, нет оснований относить такое правонарушение к длящимся.

Также следует отметить, что если при совершении административного правонарушения имеется возможность его пресечения со стороны государственных органов или же сохраняется возможность прекращения его совершения самим лицом, то это длящееся правонарушение. Именно это и является характерным признаком длящихся правонарушений. Если же таких возможностей нет, поскольку правонарушение фактически окончено, когда и начато, – то это обычное правонарушение [10, 65]. Во многих статьях КоАП РФ правонарушения сформулированы таким образом, что нет возможности пресечь или прекратить правонарушение, можно только выявить его. Например, ст. 15.5 предусматривает ответственность за нарушение установленных законодательством о налогах и сборах сроков представления налоговой декларации в налоговый орган по месту учета. С представлением налоговой декларации

за пределами сроков ситуация не меняется – срок был нарушен одновременно с наступлением дня, следующего за днем, когда обязанность должна была быть выполненной. А. Жаров указывает на еще один состав административного правонарушения, который не может быть выявлен надзорными органами в установленные сроки для привлечения виновных к административной ответственности [11, 52-54]. Это нарушение работодателем требований статьи 67 Трудового кодекса, обязывающей оформить с работником трудовой договор в письменной форме не позднее трех рабочих дней со дня фактического допущения работника к работе. Ответственность за указанное нарушение предусмотрена частью 1 статьи 5.27 КоАП РФ. Действительно, применение судебными инстанциями толкования длящихся правонарушений, данного в п. 14 постановления Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 года № 5, к описанной А. Жаровым ситуации способствует безнаказанности злостного правонарушителя.

Анализ статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в совокупности с критическими замечаниями ученых позволяет сделать вывод о несоответствии формулировок отдельных статей названного Кодекса теоретически обоснованным многими учеными понятию длящегося правонарушения.

Представляется целесообразным использовать уже имеющийся опыт для формулировки объективной стороны длящихся правонарушений. Например, как это сделано в ч. 3 ст. 16.23 КоАП РФ – **«Несообщение либо нарушение срока** (выделено авторами) сообщения таможенному органу об изменении сведений, указанных в заявлении о включении в реестры лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела; в ч. 1 ст. 19.7.1. **«Непредставление** сведений в орган, уполномоченный в области государственного регулирования тарифов, если обязательность представления сведений предусмотрена нормативными правовыми актами для установления, изменения, введения или отмены тарифов, а также исполнения указанным органом полномочий по контролю (надзору), **а равно их непредставление в указанный уполномоченным органом срок** (выделено авторами)».

Формула описания длящегося правонарушения, сопряженного с нарушением срока выполнения юридической обязанности, в статьях Особенной части Кодекса может быть следующей: «невыполнение юридической обязанности и/или нарушение срока ее выполнения».

Внесение предлагаемых изменений в отдельные статьи особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

представляется мерой более эффективной по сравнению с рассмотренными в настоящей статье способами решения указанной правовой проблемы, заключающимися во внесении изменений в общую часть Кодекса в виде расширенного определения длящегося правонарушения. Корректировка отдельных статей особенной части Кодекса, во-первых, позволит дифференцировано подходить к установлению административной ответственности за невыполнение юридических обязанностей; во-вторых, лишит возможности нерадивых государственных служащих «тянуть» с возбуждением дела об административном правонарушении и его рассмотрением.

Однако, как нам представляется, еще долго будут возникать вопросы в правоприменении об отнесении к длящимся административным правонарушениям, связанных с продолжающимся противоправным деянием виновного после истечения срока, установленного в норме публичного права для выполнения определенной обязанности.

В общеупотребительном значении понятие «длящееся деяние» рассматривается во временном аспекте, поэтому вполне обоснованно вызывает неприятие некоторых правоведов (ученых и практиков) искусственное ограничение в административно-деликтном законодательстве категории длящихся во времени противоправных деяний (в том числе и по истечении определенного для исполнения публично-правовой обязанности срока) при определении давности привлечения к административной ответственности. По сути, любое противоправное деяние, связанное с неисполнением возложенной нормой права обязанности, является продолжающимся во времени правонарушением, вплоть до обнаружения данного правонарушения, не зависимо истек ли срок исполнения обязанности или таковой не установлен в норме права. Как нам представляется, публичные интересы, которые защищает КоАП РФ, в вопросе определения длящихся правонарушений заключаются в ином – в привлечении к административной ответственности виновных лиц, чьи правонарушения носят латентный характер. Об этом свидетельствуют внесенные с момента принятия КоАП РФ в статью 4.5 изменения, увеличившие число регулируемых государством сфер, срок давности по которым установлен в размере одного года и более. Именно из-за латентности большинства административных правонарушений введено правило об исчислении срока давности с момента его обнаружения. Однако формулировка такого правила в привязке к длящимся правонарушениям является не удачной, в виду того, что большинство составов административных правонарушений привязано

к неисполнению публично-правовых обязанностей с установленным сроком их исполнения.

Как нам представляется, законодатель сам себя запутал с использованием категории длящихся правонарушений и попал в патовую ситуацию, не имеющую эффективного решения в части одновременного соблюдения прав и интересов частных лиц (ограничению усмотрения правоприменителя) и обеспечения реализации публичных интересов. По нашему мнению, введение в оборот административно-деликтного законодательства категорий «публичные» (открытые) и «латентные» (скрытые) административные правонарушения сняло бы целый ряд вопросов правоприменения положений о давности привлечения к административной ответственности. В этом случае категорию публичных административных правонарушений будут составлять те правонарушения, в которых противоправное деяние виновного лица является видимым для неопределенного круга лиц, как субъектов административно-деликтного правоотношения [19, 14-113], так и не участвовавших в указанном правоотношении лиц. Публичное правонарушение совершается делинквентом демонстративно. В связи с чем не составляет труда его фиксация во времени и выявление. Вполне обоснованным для случаев с публичными правонарушениями является установление жесткого срока органу административной юрисдикции для привлечения к административной ответственности виновного в деликтном деянии лица, так как ценность любого наказания не только в его неотвратимости, но и в скорости его применения к делинквенту.

Привлечение к административной ответственности в случаях латентных административных правонарушений сопряжено, прежде всего, с проблемами их установления (обнаружения). Перечисление законодателем в части 1 статьи 4.5 КоАП РФ законодательства (охватывающего почти все главы особенной части и регулирующего большинство публично-правовых отношений в российском обществе), в сфере регулирования которого срок давности привлечения к административной ответственности составляет год и более, свидетельствует о понимании, что правонарушения в указанных сферах носят латентный характер, и их выявление возможно только при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий органов административной юрисдикции. Установленные различные сроки давности в категории латентных правонарушений можно объяснить разной оценкой законодателем степени общественной опасности (вредности) деликтных деяний и стремлением законодателя покарать виновного. Учитывая, что процедура

выявления латентного правонарушения может растянуться во времени, законодатель должен четко представлять насколько опасно оставлять безнаказанным то или иное административное правонарушение данной категории. Как нам представляется, в случаях отсутствия пострадавших (частных лиц или публичных образований) и отсутствия ущерба бюджету вполне допустимо ограничить срок давности привлечения к ответственности по латентным правонарушениям шестью месяцами (максимум годом) с момента обнаружения (или с момента, когда латентное правонарушение должно было быть обнаружено). В иных случаях можно было бы установить общий пресекательный срок по аналогии с ГК РФ – три года.

Учитывая изложенное, части 1, 2 статьи 4.5 КоАП РФ могли бы иметь следующее содержание:

«Статья 4.5. Давность привлечения к административной ответственности

1. Постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, - по истечении трех месяцев) со дня совершения публичного (открытого) административного правонарушения и по истечении одного года со дня обнаружения латентного (скрытого) административного правонарушения.

2. Публичным (открытым) правонарушением в контексте настоящего Кодекса признается административное правонарушение, которое в момент его совершения является видимым (совершено демонстративно) для неопределенного круга лиц, как субъектов административно-деликтного правоотношения, так и не участвовавших в указанном правоотношении лиц.

Латентным (скрытым) правонарушением признается административное правонарушение, совершение которого происходит невидимо для неопределенного круга лиц, а также не может быть выявлено без осуществления контрольно-надзорных мероприятий соответствующих органов и должностных лиц».

Понимая, что данное предложение является новацией в административно-деликтном законодательстве, хотелось бы отметить, что связка дефиниций «публичное (открытое)» - «латентное (скрытое)» административное правонарушение более эффективна в правоприменении, чем длящееся и не длящееся правонарушение, так как публичность и скрытность правонарушения – это качественные характеристики. Разграничение административных правонарушений по временному признаку, осуществленное в КоАП РФ является неудачным и вносящим путаницу в правоприменение.

Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2008 г. № 23 «О внесении изменений в некоторые Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
4. Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2007 года» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
5. Письмо ФТС России от 12 июля 2005 г. № 01-06/23399 «Об отношении административных правонарушений к длящимся» // Таможенные ведомости. 2005. № 11.
6. Письмо управления Федеральной налоговой службы по г. Москве от 4 августа 2006 г. № 09-10/69306@ // Московский курьер. 2006. № 19.
7. Бахрах Д. Н. Проблемы длящихся правонарушений // Современное право. 2005. № 11.
8. Бахрах Д. Н., Котельникова Е. В. Длящиеся административные правонарушения: вопросы правоприменительной практики // Административное право и процесс. 2005. № 3. С. 3-12.
9. Бахрах Д. Н. Является ли длящимся правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ? // Закон. 2008. № 12. С. 189-190.
10. Веденин В. С. К вопросу об обжалованиях постановлений ГИБДД // Юрист. 2009. № 1.
11. Жаров А. Длящиеся административные правонарушения // Законность. 2010. № 11. С. 52-54.
12. Звечаровский И. Момент окончания преступлений, связанных

с уклонением от уплаты обязательных платежей // Российская юстиция. 1999. № 1. С. 41.

13. Ивачев И. Длющиеся правонарушения // ЭЖ-Юрист. 2005. № 35.

14. Макарова Е. Г. О проблеме длющихся административных правонарушений в области пожарной безопасности // Международные юридические чтения: материалы научно-практической конференции. Омск: Омский юридический институт, 2008. Ч. II. С. 151-153.

15. Мещерякова Т. Р. Особенности привлечения к административной ответственности за длющиеся правонарушения // Полицейское право. 2006. № 4. С. 63-67.

16. Плотникова Л. Ю. Проблемы привлечения к административной ответственности за длющееся административное правонарушение // Закон. 2008. № 9.

17. Попов В. И. К вопросу о длющемся административном правонарушении // Полицейское право. 2005. № 4.

18. Серков П. П. Длющиеся административные правонарушения // Российская юстиция. 2007. № 7.

19. Толстопятова О. В. Субъектный состав административно-деликтных отношений: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004.

20. Ярославцева С. В. О сроке давности привлечения к административной ответственности за длющиеся правонарушения // Арбитражная практика. 2008. № 7.

References:

1. Code on Administrative Offences of the Russian Federation of December 30, 2001, No. 195-FZ [Kodeks Rossijskoj Federatsii ob administrativnykh pravonarushenijah ot 30 dekabrya 2001 g. № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

2. The decision of the Plenary Session of the Higher Arbitration Court of the Russian Federation No. 5 of March 24, 2005 "On some issues that arise in the courts when applying the CAO RF" [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 24 marta 2005 g. № 5 «O nekotorykh voprosakh, vznikayushchikh u sudov pri primenenii Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

3. The decision of the Plenary Session of the Higher Arbitration Court of the Russian Federation No. 23 of November 11, 2008 "On amendments to some decisions of the Plenary Session of the Higher Arbitration Court of the Russian Federation" [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 11 noyabrya 2008 g. № 23 «O vnesenii izmenenii v nekotorye Postanovleniya Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

4. The decision of the Plenary Session of the Higher Arbitration Court of the Russian Federation of February 27, 2008 "Review of the legislation and judicial practice of the Higher Court of the Russian Federation for the fourth quarter of 2007" [Postanovlenie Prezidiuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 27 fevralya 2008 g. «Obzor zakonodatel'stva i sudebnoi praktiki Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii za chetvertyi kvartal 2007 goda»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

5. The letter of the Federal Customs Service of Russia No. 01-06/23399 of July 12, 2005 "On attribution administrative offenses to continuing ones" [Pis'mo FTS Rossii ot 12 iyulya 2005 g. № 01-06/23399 «Ob otnesenii administrativnykh pravonarushenii k dlyashchimsya»]. *Tamozhennye vedomosti – Customs Gazette*, 2005, no. 11.

6. The letter of the Federal Tax Service Administration in the city of Moscow No. 09-10/69306@ of August 04, 2006 [Pis'mo upravleniya Federal'noi nalogovoi sluzhby po g. Moskve ot 4 avgusta 2006 g. № 09-10/69306@]. *Moskovskii kur'er – Moscow Courier*, 2006, no. 19.

7. Bahrah D. N. Problems of Continuing Offences [Problemy dlyashchikhsya pravonarushenii]. *Sovremennoe pravo – Modern Law*, 2005, no. 11.

8. Bahrah D. N., Kotel'nikova E. V. Continuing Administrative Offences: Issues of Law-enforcement Practice [Dlyashchiesya administrativnye pravonarusheniya: voprosy pravoprimeritel'noi praktiki]. *Administrativnoe pravo i process – Administrative Law and Procedure*, 2005, no. 3, pp. 3-12.

9. Bahrah D. N. Whether is the offense under part 1 of article 19.5 CAO RF a continuous one? [Yavlyaetsya li dlyashchimsya pravonarushenie, predusmotrennoe chast'yu 1 stat'i 19.5 KoAP RF?]. *Zakon – Law*, 2008, no. 12, pp. 189-190.

10. Vedenin V. S. On the issue of appealing against the decision of traffic police [K voprosu ob obzhalovaniyakh postanovlenii GIBDD]. *Yurist – Jurist*, 2009, no. 1.

11. Zharov A. Continuing Administrative Legal Relations [Dlyashchiesya administrativnye pravonarusheniya]. *Zakonnost' - Legality*, 2010, no. 11, pp. 52-54.
12. Zvecharovskij I. The end of crimes related to evasion of compulsory payments [Moment okonchaniya prestuplenii, svyazannykh s ukloeniem ot uplaty obyazatel'nykh platezhei]. *Rossiiskaya yustitsiya - Russian Justice*, 1999, no. 1, p. 41.
13. Ivachev I. *Continuing Legal Relations* [Dlyashchiesya pravonarusheniya]. *EZh-Yurist*, 2005, no. 35.
14. Makarova E. G. On the Problem of Continuing Administrative Offenses in the Field of Fire Safety [O probleme dlyashchikhsya administrativnykh pravonarushenii v oblasti pozharnoi bezopasnosti]. *Mezhdunarodnye juridicheskie chteniya: materialy nauchno-prakticheskoy konferencii - International juridical reading: proceedings of scientifically-practical conference*, Omsk: Omsk Institute of Law, 2008, part II, pp. 151-153.
15. Mewerjakova T. R. Peculiarities of Holding Administratively Liable for Continuing Offences [Osobennosti privilecheniya k administrativnoi otvetstvennosti za dlyashchiesya pravonarusheniya]. *Politseiskoe pravo - Police Law*, 2006. no. 4, pp. 63-67.
16. Plotnikova L. Yu. Problems of Holding Administratively Liable for Continuing Administrative Offences [Problemy privilecheniya k administrativnoi otvetstvennosti za dlyashcheesya administrativnoe pravonarushenie]. *Zakon - Law*, 2008, no. 9.
17. Popov V. I. About the Issue of a Continuing Administrative Offence [K voprosu o dlyashchemsya administrativnom pravonarushenii]. *Politseiskoe pravo - Police Law*, 2005, no. 4.
18. Serkov P. P. Continuing Administrative Offences [Dlyashchiesya administrativnye pravonarusheniya]. *Rossiiskaya yustitsiya - Russian Justice*, 2007, no. 7.
19. Tolstopjatova O. V. *Subjective Elements of Administrative and Tort Relations: Issues of Theory and Practice*: thesis of candidate of legal sciences [Sub"ektnyi sostav administrativno-deliktnykh otnoshenii: voprosy teorii i praktiki: dis. ... kand. jurid. Nauk]. Rostov on Don: 2004.
20. Yaroslavtseva S. V. About the Limitation Period for Bringing to Administrative Responsibility for Continuing Offenses [O sroke давности privilecheniya k administrativnoi otvetstvennosti za dlyashchiesya pravonarusheniya]. *Arbitrazhnaya praktika - Arbitration practice*, 2008, no. 7.

Шергин А. П. / Shergin A. P.

**ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ****DEVELOPMENT TRENDS OF THE RUSSIAN LEGISLATION ON
ADMINISTRATIVE OFFENCES****Шергин Анатолий
Павлович,***доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, главный научный сотрудник ФГКУ ВНИИ МВД РФ.
sherginap@bk.ru***Shergin Anatolij
Pavlovich,***Doctor of law, Professor, Honored Worker of Science of the RF, Chief research worker of State-owned Federal State Institution All-Russian Scientific Research Institute of the MIA RF.
sherginap@bk.ru*

Излагаются результаты критического анализа изменений КоАП РФ за прошедшее десятилетие с оценкой положительных и отрицательных моментов данных изменений. Прогнозируются направления дальнейшего развития административно-деликтного законодательства России.

Ключевые слова: законодательство об административных правонарушениях, административные правонарушения, административная ответственность, административные наказания, принципы административно-деликтного законодательства.

In the article are presented the results of the critical analysis of changes in the CAO RF over the past decade with the assessment of positive and negative aspects of these changes. Are projected the directions of further development of administrative and tort legislation of Russia.

Key words: legislation on administrative offences, administrative offences, administrative responsibility, administrative penalties, the principles of administrative and tort legislation

Значимость законодательства об административных правонарушениях определяется его ролью в борьбе с наиболее распространенными противоправными проявлениями – административными правонарушениями. Данным законодательством осуществляется административная деликтолизация деяний, определяются система и виды административных наказаний, формулируются составы конкретных видов административных правонарушений, порядок реализации административной ответственности, система и полномочия субъектов административной юрисдикции. Нормы законодательства об административных правонарушениях выполняют две функции: а) в них закрепляется административная политика государства и б) они являются формой реализации этой политики. Содержание этих норм, направленность административной репрессии не остаются неизменными, их изменение неотделимо от динамики социально-экономического развития государства, от потребностей административно-юрисдикционной защиты общественных отношений, уровня научной разработки проблем административной ответственности.

В развитии законодательства об административных правонарушениях принято выделять три основных этапа: 1) докодификационный (1917-1984 годы), характеризующийся наличием многочисленных нормативных актов об административной ответственности различного уровня, отсутствием единого законодательного определения порядка и механизма его реализации; 2) первая кодификация (1984 год), в результате которой был принят Кодекс РСФСР об административных правонарушениях – комплексный нормативный акт, объединивший материальные, компетенционные и процессуальные нормы об административной ответственности; 3) вторая кодификация (2001 год) – принятие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1] на основе Конституции Российской Федерации и его совершенствование. Особенности каждого из названных этапов были предметом многочисленных исследований, и их анализ не входит в нашу задачу [13; 11; 14].

Со времени вступления в действие КоАП РФ прошло уже десять лет, накоплен определенный опыт применения его норм, что позволяет оценить полноту и качество составляющих его норм и практику их применения. Современный этап развития рассматриваемого законодательства можно определить как эволюцию норм об административной ответственности на основе Конституции РФ [15, 4]. Если кодификация решала проблему радикального реформирования законодательства об административных правонарушениях,

его встроенности в правовую систему России, то эволюционный период развития этого законодательства связывается с его совершенствованием на базе учета потребностей административно-юрисдикционной защиты общественных отношений и опыта правоприменительной практики.

Выявление основных тенденций современного развития законодательства об административных правонарушениях представляет не только доктринальный интерес, позволяющий уяснить механизм установления и реализации административной ответственности. Решение данной научной задачи дает возможность определения вектора реализации административной политики, выявления проблемных ситуаций в правоприменительной практике, прогнозирование дальнейшего развития законодательства об административных правонарушениях.

Современное законодательство об административных правонарушениях характеризуют, по нашему мнению, следующие основные тенденции.

Во-первых, практически завершено формирование двух составляющих законодательство об административных правонарушениях блоков: федерального и регионального. Хотя в законе (ст. 1.1 КоАП РФ) такое разделение было закреплено изначально, после принятия КоАП РФ потребовалось несколько лет для создания регионального законодательства об административных правонарушениях. Единой формы его нет: в одних субъектах РФ – это отдельные законы об административных правонарушениях, в других – кодексы об административных правонарушениях. Однако заметна склонность законодателей субъектов РФ к кодификационной форме закрепления законодательства об административных правонарушениях. Анализ КоАП субъектов Российской Федерации свидетельствует о дублировании норм федерального кодекса, что породило проблемы разграничения предмета регулирования КоАП РФ и норм регионального законодательства об административных правонарушениях, в том числе по смежным составам правонарушений, процессуальным нормам и др., на что уже обращалось внимание в литературе [8; 9].

Во-вторых, динамизм совершенствования КоАП РФ, который связан с ускоренным развитием современных общественных отношений. Если в 2002 году было принято 5 федеральных законов о внесении изменений в Кодекс, в 2003 году – 8, в 2004 году – 11, в 2005 году – 18, а в 2006 году их число составило 28 федеральных законов. До 2010 года число законов, которыми вносились изменения в КоАП РФ, колебалось в пределах от 17 до 25. Однако 2010 и 2011 годы преподнесли правоведам сюрпризы в виде 46 и 48 принятых законодательных поправок в КоАП РФ. За семь месяцев 2012 года уже принято

17 законов, внесших изменение в главный административно-деликтный закон страны. Возникает важная для законодателя и правоприменителей проблема стабильности законодательства об административной ответственности. В 2006 году впервые после принятия КоАП РФ было введено более двух десятков новых статей, еще больше статей изложены в новой редакции, а всего изменения и дополнения в той или иной мере коснулись более сотни статей Кодекса. Такой динамизм сохранился и в последующие годы. Только пять федеральных законов от 24 июля 2007 года существенно изменили содержание КоАП РФ [2; 3; 4; 5; 6]. Однозначно данную тенденцию вряд ли можно оценить. Стабильность, разумеется, создает более комфортные условия для правоприменителей. Но она не должна приноситься в ущерб адекватной реакции закона на потребности юрисдикционной защиты общественных отношений. Предлагаемый учеными пакетный вариант дополнения КоАП РФ (1-2 раза в год) [14] заманчив, но жизнь не стоит на месте. Разрыва между новым административно-правовым запретом и соответствующей санкцией не должно быть, в противном случае правовая норма не работает. Оптимальным представляется одновременное принятие как самих правил, нуждающихся в юрисдикционной защите, так и соответствующих норм об административной ответственности. Следует заметить, что законодатель все чаще демонстрирует именно такой подход (смотри, например, Федеральные законы о введении в действие Водного и Лесного кодексов РФ).

В-третьих, расширение сферы административно-юрисдикционной защиты общественных отношений. Этот процесс закономерен, он связан с динамикой развития общественных отношений, в особенности в сфере экономики, общественной безопасности и др. Так, КоАП РФ пополнился нормами об ответственности за нарушение законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (ст. 7.29-7.32), за несоблюдение перевозчиком требований законодательства Российской Федерации об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика (ст. 11.31), за нарушение законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов (ст. 14.28), за нарушение установленного порядка сбора, хранения, защиты и обработки информации сведений, составляющих кредитную историю (ст. 14.30), за нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности (ст. 14.51) и др. Но наметилась и тенденция излишней, по нашему мнению, детализации административно-правовых запретов, что сказывается на объеме КоАП РФ. Особенно это характерно для главы 12

«Административные правонарушения в области дорожного движения», в которую, похоже, стремятся переписать все пункты Правил дорожного движения. Очевидно, что здесь необходим разумный баланс между описательной и бланкетной конструкциями административно-деликтных норм.

В-четвертых, повышение жесткости административных наказаний. Это особенно заметно в изменениях, внесенных в ст. 3.5 КоАП РФ «Административный штраф», дополнении Кодекса новым видом административного наказания – административное приостановление деятельности (ст. 3.12), повышении размеров штрафных санкций во многих статьях Особенной части. Данная тенденция обусловлена, с одной стороны, повышением общественной опасности ряда административных правонарушений (например, нарушений в области дорожного движения) [3], с другой стороны – обширной декриминализацией ранее преступных деяний (реформа уголовного законодательства 2003 года), расширением количества смежных составов преступлений и административных правонарушений. Такие изменения в административной деликтности потребовали и пересмотра отношения к характеру и объему правоограничений, составляющих содержание административных наказаний, что сказалось на значительном повышении размеров административных штрафов, увеличении сроков лишения права управления транспортными средствами, расширении сферы применения административного приостановления деятельности и др. Повышение размеров административного штрафа вновь актуализирует проблему разграничения административной и уголовной ответственности. КоАП РФ и УК РФ устанавливают практически одинаковый максимальный размер штрафной санкции, установленной в абсолютной величине (до одного миллиона рублей для юридических лиц, а в случаях, предусмотренных статьями 14.40, 14.42 КоАП РФ, – пяти миллионов рублей), и исчисляемой по правилам кратности к доходу, выручке, неуплаченным суммам налогов, таможенных платежей и т. д., что стирает границы двух видов юридической ответственности. Совершенно очевидно, что общественная опасность многих административных правонарушений превышает порой порог криминальных деяний (например, нарушения законодательства о континентальном шельфе, экономической зоне РФ и др.). Видимо пора прислушаться к мнению ведущих специалистов в области уголовного права (А. В. Наумов, Н. Ф. Кузнецова и др.), предлагающих предусмотреть в УК РФ ответственность юридических лиц. В проекте УК РФ 1996 года такая возможность предусматривалась, но законодатель не счел необходимым установление уголовной ответственности организаций. А жаль!

В-пятых, определились две тенденции развития системы субъектов административной юрисдикции: 1) расширение административно-юрисдикционной компетенции судей и 2) увеличение круга отраслевых органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Первая связана с усложнением дел об административных правонарушениях и расширением административных наказаний, применение которых отнесено законом к компетенции судей. По существу сформировалась судебно-административная юрисдикция, и этот феномен уже привлек внимание исследователей [10]. Вторая тенденция уже привела к тому, что практически все федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорные функции, обрели и юрисдикционные. Такое объединение функций у одних и тех же субъектов ставит под вопрос объективность рассмотрения дел об административных правонарушениях, о чем свидетельствуют результаты рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях. Отменены или изменены каждые три из пяти обжалованных постановлений несудебных органов административной юрисдикции [12, 39; 7, 45-63].

В-шестых, в меньшей мере новеллизация КоАП РФ коснулась его процессуального раздела и это в известной мере вполне оправданно. Правила рассмотрения дел об административных правонарушениях и должны быть стабильными. Изменения процессуальных норм Кодекса сводились в основном к уточнению круга должностных лиц, уполномоченных применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (доставление, административное задержание и др.), более четкой регламентации отдельных норм о гарантиях прав участников административно-юрисдикционного процесса. Но эти изменения затрагивают лишь отдельные нормы. Четвертому разделу уже явно тесно в КоАП РФ. Его содержание, свои принципы (помимо общих принципов законодательства об административных правонарушениях), необходимость четкого определения функций и субъектов, их осуществляющих, закрепления инстанционности в системе субъектов административной юрисдикции и др. дают веские основания для разработки и принятия отдельного Административно-процессуального юрисдикционного кодекса РФ, о чем давно пишут коллеги административисты.

В-седьмых, происходит законодательное закрепление норм об административной ответственности публичных должностных лиц и лиц, связанных с институтами власти. Например, распространение с 22.08.2009 года

дисквалификации на лиц, замещающих должности государственной гражданской службы (федеральной или субъекта РФ), а также должности муниципальной службы; введение новых составов административных правонарушений, в том числе о несоблюдении должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре) (ст. 19.6.1), о нарушении законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (ст. 5.63). Дальнейшее конструирование составов, как нам представляется, будет связано с реализацией антикоррупционной политики государства.

И, наконец, о некоторых последних новеллах КоАП РФ, обоснованность которых вызывает сомнения. Речь идет, прежде всего, о Федеральном законе от 24 июля 2007 года № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», которым внесены существенные изменения в регулирование административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения. Сразу оговоримся, что мы ни в коем случае не ставим под сомнение необходимость усиления ответственности за эти правонарушения, последствия которых стали по-настоящему национальным бедствием (ежегодно на дорогах погибает более 30 тыс. человек). Но нормативное решение этой важной проблемы в указанном Федеральном законе не может не вызывать обоснованного беспокойства. Большинство изменений в КоАП РФ, внесенных Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 210-ФЗ, завязано на новый вид фиксации нарушений правил дорожного движения – посредством работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи (ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ). Во многих странах есть такие нормы, и они успешно применяются в практике надзора в сфере безопасности дорожного движения. Но эта, подчеркнем, частная новелла повлекла корректировку принципов административно-деликтного законодательства. Во-первых, «поправлен» принцип презумпции невиновности. Из ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ, закрепляющей положение о том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, сделано исключение. Статья 1.5 КоАП РФ дополнена примечанием, в соответствии с которым положение части 3 этой статьи не распространяется на административные правонарушения, предусмотренные главой 12 Кодекса, в случае фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки. Такое нормативное решение

вызывает сожаление. Вряд ли стоит доказывать, что содержание норм КоАП РФ должно соответствовать принципам административно-деликтного законодательства, а не наоборот. И «поправлять» принцип презумпции невиновности, основанный на положениях ст. 49 Конституции РФ, вряд ли стоило. Во-вторых, рассматриваемая новелла повлекла корректировку общих правил назначения административного наказания. Статья 4.1 КоАП РФ дополнена частью 3¹, в соответствии с которой в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ назначается административный штраф, размер которого должен быть наименьшим в пределах санкции Особенной части КоАП РФ, т. е. по существу выбор размера административного штрафа (и только его) зависит не от характера совершенного правонарушения и личности виновного (см. ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ), а от способа фиксации нарушения правил дорожного движения! Причем снижение размера административного штрафа презюмируется в отношении лиц, совершающих наиболее опасные нарушения правил дорожного движения (превышение установленной скорости, проезд на запрещающий сигнал светофора и др.). Именно для фиксации такого рода нарушений планируется установление работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи. Следует добавить, что принцип индивидуализации наказания практически не применим ко многим статьям главы 12 КоАП РФ, поскольку в них установлен абсолютно-определенный размер административного штрафа.

Реформирование принципов административно-деликтного законодательства продолжается. Остается только надеяться, что Конституционный Суд РФ даст свою оценку подобному реформированию принципов законодательства об административных правонарушениях и Основного закона страны.

Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 204-ФЗ «О внесении изменения в статью 17.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» / СЗ РФ от 30 июля 2007 г. № 31 ст. 4001.
3. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» / СЗ РФ от 30 июля 2007 г. № 31 ст. 4007.
4. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» / СЗ РФ от 30 июля 2007 г. № 31 ст. 4008.
5. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности» / СЗ РФ от 30 июля 2007 г. № 31 ст. 4009.
6. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» / СЗ РФ от 30 июля 2007 г. № 31 ст. 4015.
7. Кизилов В. В. Парадоксы и иррациональное в деятельности субъектов административной юрисдикции России / Актуальные вопросы публичного права. 2012. № 3.
8. Клепиков С. Н. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности: Дисс... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003.
9. Масленников М. Я. Региональное законодательство об административной ответственности: Учебно-практическое пособие. М.: ВНИИ МВД России, 2006.
10. Петрухин А. А. Судебно-административная юрисдикция: Дисс... канд. юрид. наук. М., 2005.
11. Пospelова Л. И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: Дисс... канд. юрид. наук. М., 2001.

12. Российская юстиция. 2006. № 1.
13. Студеникина М. С. Законодательство об административной ответственности и проблемы его кодификации: Дисс... канд. юрид. наук. М., 1967.
14. Татарян В. Г. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства государств-участников Содружества Независимых Государств: Дисс... докт. юрид. наук. М., 2005.
15. Устинов В. В. Законодательство об административных правонарушениях динамично совершенствуется в соответствии с требованиями жизни: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях / Постатейный научно-практический комментарий Заслуженного деятеля науки РФ, докт. юрид. наук, проф. А. П. Шергина. М., 2007.

References:

1. Code on Administrative Offences of the Russian Federation of December 30, 2001, No. 195-FZ [Kodeks Rossijskoj Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyah ot 30 dekabrya 2001 g. № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Federal Law No. 204-FL of July 24, 2007 "On Amendments to Article 17.2 of the Code on Administrative Offences of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 24 iyulya 2007 g. № 204-FZ «O vnesenii izmeneniya v stat'yu 17.2 Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, July 30, 2007, no. 31, article 4001.
3. Federal Law No. 210-FL of July 24, 2007 "On Amendments to the Code on Administrative Offences of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 24 iyulya 2007 g. № 210-FZ «O vnesenii izmenenii v Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, July 30, 2007, no. 31, article 4007.
4. Federal Law No. 211-FL of July 24, 2007 "On Amendments to Separate Legislative Acts of the Russian Federation due to the Improvement of Public Administration in the Field of Combating Extremism" [Federal'nyi zakon ot 24 iyulya 2007 g. № 211-FZ «O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v svyazi s sovershenstvovaniem gosudarstvennogo upravleniya v oblasti protivodeistviya ekstremizmu»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, July 30, 2007, no. 31, article 4008.

5. Federal Law No. 212-FL of July 24, 2007 "On Amendments to Legislative Acts of the Russian Federation in Part of Specification of Terms and Procedure for Acquisition of Rights on Lands Constituting State or Municipal Ownership" [Federal'nyi zakon ot 24 iyulya 2007 g. № 212-FZ «O vnesenii izmenenii v zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v chasti utochneniya uslovii i poryadka priobreteniya prav na zemel'nye uchastki, nakhodyashchiesya v gosudarstvennoi ili munitsipal'noi sobstvennosti»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, July 30, 2007, no. 31, article 4009.

6. Federal Law No. 218-FL of July 24, 2007 "On Amendments to the Federal Law "On Placement of Orders to Supply Goods, Carry Out Works and Render Services for Meeting State and Municipal Needs" [Federal'nyi zakon ot 24 iyulya 2007 g. № 218-FZ «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «O razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, July 30, 2007, no. 31, article 4015.

7. Kizilov V. V. Paradoxes and Irrational in the Activity of Subjects of Administrative Jurisdiction of Russia [Paradoksy i irratsional'noe v deyatel'nosti sub"ektov administrativnoi yurisdiktsii Rossii]. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava – The Topical Issues of Publi Law*, 2012, no. 3.

8. Klepikov S. N. *Legislative Activity of the Subjects of the Russian Federation in the Field of Establishment of Administrative Responsibility*: thesis of candidate of legal sciences [Zakonodatel'naya deyatel'nost' sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v oblasti ustanovleniya administrativnoi otvetstvennosti: Diss... kand. yurid. Nauk]. Voronezh: 2003.

9. Maslennikov M. Ya. *Regional Legislation on Administrative Responsibility: Educational and practical guide* [Regional'noe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti: Uchebno-prakticheskoe posobie]. Moscow: All-Russian Research Institute of the Russian MIA, 2006.

10. Petruhin A. A. *Forensic-administrative Jurisdiction*: thesis of candidate of legal sciences [Sudebno-administrativnaya yurisdiksiya: Diss... kand. yurid. Nauk]. Moscow: 2005.

11. Pospelova L. I. *The Problems of the Codification of Administrative and Tort Legislation* [Problemy kodifikatsii administrativno-deliktnogo zakonodatel'stva]. Moscow: 2001.

12. *Rossijskaja justicija – Russian Justice*, 2006, no. 1.

13. Studenikina M. S. *Legislation on Administrative Responsibility and the Issues of its Codification*: thesis of candidate of legal sciences [Zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti i problemy ego kodifikatsii: Diss... kand. yurid. Nauk]. Moscow: 1967.

14. Tatarjan V. G. *Codification Issues of Administrative and Tort Legislation in States Participants of Commonwealth of Independent States*: thesis of Doctor of law [Problemy kodifikatsii administrativno-deliktnogo zakonodatel'stva gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv: Diss... dokt. yurid. Nauk]. Moscow: 2005.

15. Ustinov V. V. *Legislation on Administrative Offences is rapidly progressing in accordance with the requirements of life: the Code on Administrative Offences of the Russian Federation* [Zakonodatel'stvo ob administrativnykh pravonarusheniyakh dinamichno sovershenstvuetsya v sootvetstvii s trebovaniyami zhizni: Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. Article-by-article scientifically-practical comment of Honored scientist of the RF, Doctor of law, Professor Shergin A. P., Moscow: 2007.

Требования к оформлению статей

Статьи публикуются в авторской редакции, без исправлений. Со стороны редакций возможна лишь техническая правка текста. Редакции журнала не несет ответственности за недостоверные данные в статьях. Авторы принимают на себя ответственность за достоверность сведений, изложенных в статье, в том числе и за отсутствие плагиата.

В редакции журналов направляются окончательные варианты статей, не требующих доработок.

К публикации принимаются статьи, удовлетворяющие следующим требованиям по расположению и структуре текста:

а) УДК и ББК

б) ФИО и сведения об авторе (авторах): ученое звание, ученая степень, место работы, учебы (жирным шрифтом, выравнивание по левому краю с отступом абзаца 1 см., курсивом, строчными буквами), на русском языке

в) наименование статьи (по центру заглавными буквами, жирным шрифтом), на русском языке

г) аннотация (не более 8 строк) и ключевые слова основной текст статьи (выравнивание по ширине), на русском языке

д) пункты б)-г) на английском языке

е) текст статьи выполняется в редакторе Microsoft Office Word со следующим форматированием:

- шрифт - Times New Roman

- основной текст - кегль 14

- межстрочный интервал 1,5

- все поля - 2 см

- отступ абзаца - 1 см

- ориентация - книжная, без переносов, без постраничных сносок

Примечание. Рисунки и графики (распределить по тексту и сгруппировать);

ж) литература и источники (на русском и английском языке);

з) ссылки (сноски) на литературу печатаются внутри текста в квадратных скобках после цитаты. Сначала указывается номер источника, а после запятой номер страницы, например, [12, 21]. Сноски на несколько источников внутри квадратных скобок разделяются точкой с запятой, например, [14,6; 12,58].

Журнал публикует открытые сведения об авторе (авторах), к которым помимо указанных ученого звания, ученой степени, места работы, учебы, относятся: почтовые реквизиты автора, по которым автору заинтересованным лицом может быть направлена корреспонденция по прочитанной в журнале статье или адрес электронной почты.

Более подробная информация размещена на сайте редакции – www.kizilov-inc.ru

[Http://www.sanar64.ru](http://www.sanar64.ru)

ЗАО "САНАР"
комплекс юридических услуг



[Http://www.kizilov-inc.ru](http://www.kizilov-inc.ru)



ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

ГАРАНТ - мощное оружие профессионалов!

тел. (8452) 45-95-85

WWW.GARANT.RU