

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Омская академия

На правах рукописи

Шилов Юрий Валерьевич

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ
(ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)**

**Специальность 12.00.14 –
административное право,
финансовое право,
информационное право**

*Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук*

Омск 2003

Работа выполнена в Омской академии МВД России

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Телегин Александр Степанович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Кокотов Александр Николаевич
кандидат юридических наук, доцент
Печеницын Виталий Александрович

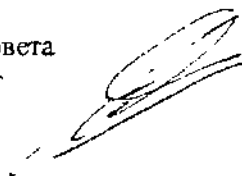
Ведущая организация: Пермский государственный университет

Защита состоится 10 декабря 2003 г в 16 час на заседании
регионального диссертационного совета КМ 203 010.02 в Омской
академии МВД России по адресу 644092, г Омск. проспект
Комарова, 7. зал Ученого совета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Омской
академии МВД России

Автореферат разослан « 4 » ноября 2003 г.

Ученый секретарь
регионального диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Опарин В.Н.

2003-А
18677

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Произошедшие в стране значительные социально-экономические преобразования оказали воздействие на все стороны жизни общества и государства. Новые реалии потребовали пересмотра целого ряда отношений, складывающихся между соответствующими государственными органами и многочисленными хозяйствующими субъектами.

Особое значение в этой связи приобретает институт административной ответственности юридических лиц, призванный закрепить правовые механизмы регулирования отношений, связанных с совершением правонарушений в различных сферах коллективными субъектами.

Надлежащая регламентация названного института способна существенно упорядочить деятельность юридических лиц и значительно повысить реальную защищенность их прав и законных интересов. Однако эффективное использование института административной ответственности юридических лиц невозможно без его должного теоретического осмысления, поскольку только научный подход позволяет объединить зачастую разрозненные и противоречивые стремления законодателя.

В юридической литературе проработка вопроса об институте административной ответственности юридических лиц не нашла еще своего должного освещения. Отдельным аспектам интересующей нас проблемы посвящены труды А.П. Алехина, Ю.С. Адушкина, Д.Н. Бахраха, И.А. Галагана, В.И. Дымченко, Ф.Е. Колонтаевского, В.М. Манохина, Г.К. Матвеева, В.И. Новоселова, В.А. Ойгензихта, И.В. Орлова, Д.В. Осинцева, А.В. Передерпина, М.П. Петрова, А.В. Печеницына, А.П. Солдатова, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, А.С. Телегина, В.А. Юсупова и др.

Принятие за последнее время целого ряда важнейших федеральных законов, касающихся различных правонарушений со стороны юридических лиц, и включение соответствующих статей в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) свидетельствует о жизнеспособности названного института и составляет необходимую правовую основу для дальнейшего развития различных аспектов административной ответственности юридических лиц.

РОС. НАЦИОНАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
С.Петербург
09 1008 АКТ 4/83

Кроме того, рассматриваемый институт административного права доказал свою состоятельность в законодательстве развитых иностранных государств, где он существует уже на протяжении довольно длительного времени, что подчеркивает актуальность его развития в Российской Федерации с учетом гармонизации и интеграции российского и международного законодательства.

Вместе с тем значительное обновление нормативной базы, связанное, прежде всего, с принятием КоАП, не решило всех проблем рассматриваемого института. Продолжает действовать ряд законов, отражающих специфику привлечения юридических лиц к административной ответственности в отдельных сферах (например, Налоговый кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ). Существует коллизионное пересечение КоАП и Бюджетного кодекса Российской Федерации в регулировании применения существующих мер ответственности. В ряде сфер продолжают применяться своеобразные дополнительные (квазиадминистративные) санкции (биржевое и антимонопольное законодательство, законодательство о ценных бумагах, о лицензировании и пр.). Это дает основание для дополнительного анализа и уточнения ряда теоретических положений и практических подходов к современному пониманию административной ответственности юридических лиц.

До недавнего времени большую часть института административной ответственности юридических лиц составляли нормы материального права, устанавливающие систему административных наказаний, конкретные составы административных правонарушений и регламентирующие другие вопросы. Процессуальные же нормы носили второстепенный и довольно расплывчатый характер.

При этом именно административно-процессуальные нормы призваны определять порядок реализации соответствующих материальных норм, вследствие чего производство должно приобретать определенность и унифицированность в масштабах всего государства применительно к деятельности всех министерств и ведомств.

На наш взгляд, высказанная позиция нашла свое воплощение в принятом Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях лишь отчасти.

Потребности практической деятельности юрисдикционных органов, низкий уровень научной разработанности проблемы и наличие ряда неурегулированных моментов в части процессуальной рег-

ламентации привлечения к ответственности коллективных субъектов определяют актуальность выбранной темы.

Объект исследования составляют урегулированные правом и требующие своего правового опосредования общественные отношения, возникающие в связи с деятельностью органов административной юрисдикции по привлечению к административной ответственности юридических лиц.

Предмет исследования – понятие и содержание процессуальных основ института административной ответственности юридических лиц; нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы деятельности органов административной юрисдикции, связанные с привлечением юридических лиц к ответственности и назначением административных наказаний; общая и специальная научная литература, посвященная данной проблематике.

Цель диссертационного исследования заключается в комплексном изучении тенденций, особенностей и проблем института административной ответственности юридических лиц и разработке на этой основе логически взаимосвязанных теоретических и практических выводов, характеризующих специфику процессуально-правового регулирования в данной области.

Для достижения указанной цели предполагается постановка и попытка решения диссертантом следующих базовых задач:

- осуществить исторический экскурс и охарактеризовать современное состояние российского законодательства об административной ответственности юридических лиц,

- определить систему принципов производства по делам об административных правонарушениях юридических лиц и раскрыть их содержание и значение;

- уточнить содержание категории «юридическое лицо» и проанализировать специфику правоспособности юридических лиц как участников административных правоотношений;

- исследовать элементы состава правонарушений, совершаемых юридическими лицами;

- проанализировать систему стадий производства по делам об административных правонарушениях юридических лиц,

- разработать предложения по дальнейшему развитию и совершенствованию процессуальной регламентации привлечения юридических лиц к административной ответственности

Методологическую основу диссертационного исследования составляет диалектический метод познания. Автором было использовано комплексное применение исторического, формально-логического, системно-структурного, статистического и конкретно-социологического методов исследования.

Теоретической базой исследования послужили научные труды в области философии, психологии, теории государства и права, науки управления, конституционного, административного, гражданского, финансового, налогового и других отраслей права.

Нормативную базу работы составили Конституция РФ, федеральное и региональное административно-деликтное законодательство, постановления Конституционного Суда РФ, руководящие разъяснения и решения Пленума Верховного Суда РФ, постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам применения мер административной ответственности к юридическим лицам. Изучен значительный объем общетеоретической и специальной литературы, связанной с объектом и предметом диссертационного исследования.

В своей работе диссертант опирался на труды С.С. Алексеева, В.К. Андреева, Б.Т. Базылева, Д.Н. Бахраха, О.И. Бекетова, К.С. Бельского, В.Я. Бойцова, С.Н. Братуся, В.А. Власова, Б.Н. Габричидзе, Е.В. Додина, О.С. Иоффе, И.Ш. Киялханова, Ю.М. Козлова, А.Н. Кокотова, П.И. Кононова, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, О.Э. Лейста, В.М. Манохина, М.Я. Масленникова, О.О. Миронова, В.А. Ойгензихта, И.В. Пановой, В.А. Печеницына, Л.Л. Попова, Ф.Л. Рабиновича, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, Ю.П. Соловья, В.Д. Сорокина, Ю.А. Тихомирова, Е.А. Флейшиц, Н.И. Химичевой, А.П. Шергина, Л.С. Явича, А.Ю. Якимова, О.М. Якубы и других ученых.

В процессе исследования автором в общей сложности проанализировано более ста нормативных документов, принятых на федеральном уровне и в субъектах РФ. Изучено четыреста дел об административных правонарушениях, рассмотренных различными органами административной юрисдикции. Проведен опрос 86 судей и должностных органов других органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях юридических лиц, а также проанализированы статистические данные по админи-

стративной практике на территории Пермской, Свердловской и Кировской областях в период с 1995 по 2002 годы.

Научная новизна исследования заключается в том, что в данной монографической работе осуществлено комплексное изучение материальных основ и процессуальных аспектов привлечения к административной ответственности юридических лиц.

Новизна исследования определяется кругом исследуемых вопросов, использованием для их изучения системного подхода с учетом теоретических положений и практики деятельности некоторых государственных органов.

В исследовании уточнено понятие юридического лица с учетом действующего законодательства, а также содержатся предложения по совершенствованию последнего путем внесения изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты.

В работе впервые всесторонне изучены наиболее значимые процессуальные аспекты института административной ответственности юридических лиц: принципы и стадии производства по делам об административных правонарушениях юридических лиц.

Автором предпринята попытка подтвердить практическую целесообразность и эффективность института административной ответственности юридических лиц, а также расширить диапазон проводимых исследований по данной проблематике.

Основные положения, выносимые на защиту:

1) производство по делам об административных правонарушениях юридических лиц представляет собой особый вид в системе юрисдикционных производств. Среди характерных признаков данного вида могут быть выделены: особый круг участников процессуальных отношений; необходимость выяснения и фиксации специфических данных при составлении процессуальных документов (юридический адрес; сведения о государственной регистрации; банковские реквизиты и номер расчетного счета и пр.); особый порядок обжалования вынесенного по делу постановления и др.;

2) производство по делам об административных правонарушениях юридических лиц характеризуется наличием ряда принципов, которые присущи исключительно ему (сочетание презумпции

невиновности и объективного вменения; двусубъектная ответственность; экономичность и эффективность производства);

3) требует уточнения сформулированное в ст.48 ГК РФ понятие «юридическое лицо». Под ним следует понимать прошедшую в установленном законом порядке государственную регистрацию в качестве юридического лица организацию, в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении которой есть обособленное имущество, позволяющее отвечать им по своим обязательствам, способную приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, а также субъектом административной ответственности. При этом необходимо особо подчеркнуть, что филиалы и представительства, наделенные частью имущества юридического лица, не являются субъектами административной ответственности;

4) необходимо использовать единый процессуальный документ - протокол об административном правонарушении юридического лица, более полно отражающий все важнейшие сведения и данные о правонарушителе (полное наименование; организационно-правовая форма; юридический адрес и пр.);

5) необходимо конкретизировать правовое положение юридического лица, в отношении которого ведется производство, путем включения в ч.1 ст.25.1 КоАП возможность обжаловать вынесенные в отношении юридического лица меры обеспечения производства; право получать копию протокола об административном правонарушении; вносить замечания по содержанию составляемых процессуальных документов;

6) порядок извещения лиц, участвующих в деле, необходимо дополнить возможностью использования глобальных компьютерных сетей (Интернет, электронная почта), факсимильной связи, телеграфа, телетайпа, телекса или радио (с обязательным удостоверением подобного уведомления соответствующими документами):

7) ход разбирательства по делам об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами, необходимо фиксировать в протоколе рассмотрения дела (в том числе при рассмотрении дела уполномоченным должностным лицом единолично в случаях особой сложности и противоречивости доказательств, или при его повторном рассмотрении);

8) все органы и должностные лица, рассматривающие дело, а не только судьи, должны быть наделены полномочиями по назначению административных наказаний за непредоставление ответа на вынесенное представление о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению правонарушений;

9) следует унифицировать существующее производство (обычное, арбитражное и др.) по привлечению к административной ответственности юридических лиц путем внесения изменений в действующие нормативные правовые акты.

Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования определяется в первую очередь тем, что полученные результаты и выводы, сформулированные диссертантом предложения будут способствовать совершенствованию правового регулирования и организации деятельности соответствующих органов административной юрисдикции по привлечению юридических лиц к административной ответственности.

Содержащиеся в диссертации положения, выводы и предложения могут быть использованы:

- в деятельности по совершенствованию системы, структуры и содержания федерального законодательства об административной ответственности юридических лиц;

- при разработке региональных нормативных правовых актов, касающихся административной ответственности юридических лиц в различных сферах деятельности;

- в научной разработке отдельных проблем становления и развития исследуемого института;

- в преподавании курсов «Административное право», «Административная деятельность ОВД», «Административная юрисдикция» в юридических вузах и иных образовательных учреждениях юридического профиля, на курсах повышения квалификации практических работников, при подготовке лекций и учебных пособий по данной проблематике.

Апробация результатов исследования.

Основанные на результатах проведенного исследования выводы, положения и рекомендации прошли обсуждение на кафедре административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России.

Выводы, положения и рекомендации диссертационного исследования использовались при подготовке научных публикаций и сообщений, в частности, на межвузовских научно-практических конференциях: «Юридическая наука: проблемы теории, практики, перспективы» (Пермский государственный университет, 2000 г.); «Административное право: теория и практика» (Уральский юридический институт МВД России, 2000 г.).

Материалы и результаты проведенного исследования используются в учебном процессе и научно-исследовательской работе Пермского филиала Нижегородской академии МВД России.

На основе анализа и обобщения действующего федерального и регионального законодательства диссертантом подготовлено учебно-практическое пособие «Административная ответственность за правонарушения в области оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», которое используется в практике работы отдела по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства ГУВД Пермской области.

Ряд положений диссертационного исследования внедрен в практику работы Службы земельного кадастра по Пермской области и Прикамского территориального управления МАП России.

По теме диссертационного исследования опубликовано восемь научных статей.

Структура и объем диссертации соответствует цели и задачам исследования. Диссертация выполнена в объеме, соответствующем требованиям ВАК Минобразования России, и состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы; определяются цель и задачи, объект и предмет исследования; раскрывается его методология и методика; характеризуются эмпирическая база, научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования и внедрении их в практику.

Первая глава «Концептуальные основы процессуально-правового регулирования административной ответственности юридических лиц» состоит из четырех параграфов.

Первый параграф «Понятие, развитие и особенности правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях юридических лиц» посвящен систематизированному научному обобщению нормативной основы, регулирующей институт административной ответственности юридических лиц, а также обоснованию выделения в качестве особой разновидности производства по делам об административных правонарушениях юридических лиц.

Анализируя позиции ученых применительно к категории «административный процесс», автор исходит из его широкой трактовки и рассматривает административно-юрисдикционное производство как форму выражения административного процесса.

Одним из наиболее полно урегулированных видов производств является производство по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем существование в качестве субъекта административной ответственности юридического лица позволяет различать производство по делам об административных правонарушениях граждан (физических лиц) и производство по делам об административных правонарушениях юридических лиц.

В подтверждение своей позиции автор выделяет ряд признаков, подчеркивающих специфику этой разновидности производства, которые анализируются в последующих разделах диссертационного исследования. Среди них можно отметить:

а) наличие, наряду с общими, специальных принципов, положенных в основу производства:

б) необходимость выяснения для составления ряда процессуальных документов достаточно специфических данных и сведений:

в) специфику процессуальных отношений, составляющих непосредственный предмет регулирования процессуальных норм:

г) специфический круг участников процессуальных отношений на различных стадиях производства:

д) возможность применения особых мер обеспечения производства по делу;

е) характер разрешаемых в процессе данного производства индивидуально-конкретных дел;

ж) особенности состава административного правонарушения, совершаемого юридическими лицами;

з) особенности доказательственной базы, порядок сбора доказательств;

и) отличия в порядке возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях арбитражными судами и др.

Исследуя основные периоды становления и развития института административной ответственности коллективных субъектов в нашей стране, диссертант приходит к выводу о том, что, несмотря на попытку законодателя перенести акцент ответственности на руководителей предприятий, развитие рассматриваемого института административного права продолжало идти параллельным курсом.

Вместе с тем автор подчеркивает, что практически все нормативные акты лишь обозначали возможность привлечения юридических лиц к ответственности, не устанавливая необходимые процессуальные моменты. Это в свою очередь приводило к появлению весьма пестрого и подчас противоречивого ведомственного правотворчества.

Стремлением упорядочить правовое регулирование института административной ответственности юридических лиц является принятие КоАП, закрепившего их в качестве одного из основных субъектов, что позволяет говорить о новом этапе развития данного правового явления.

Параграф второй – «Принципы производства по делам об административных правонарушениях юридических лиц» посвящен исследованию тех руководящих идей, которыми должны руководствоваться как законодатель, конструирующий нормы права, так и правоприменитель этих норм. При этом система принципов производства должна не только идентифицировать эту деятельность, но и определять базовые идеи, присущие производству по делам об административных правонарушениях юридических лиц

По мнению диссертанта, принципы производства по делам об административных правонарушениях юридических лиц целесообразно сгруппировать по степени их универсальности. В первую группу (общие принципы) следует включить те, которые в равной степени могут быть отнесены и к производству по делам об административных правонарушениях физических лиц. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что и общие принципы рассматриваемого про-

изводства характеризуются спецификой их реализации. К ним относятся: законность, объективная (материальная) истина, охрана интересов государства и юридических лиц, обеспечение права на защиту, гласность, равенство перед законом.

Специальные принципы присущие исключительно рассматриваемому производству и отражают специфику деятельности, связанную с привлечением к административной ответственности юридических лиц. Это сочетание презумпции невиновности и объективного вменения, сочетание административной ответственности юридических и должностных лиц (двусубъектная ответственность), экономичность и эффективность производства.

Так, принцип сочетания презумпции невиновности и объективного вменения включает в себя два диаметрально противоположных подхода.

Принцип презумпции невиновности, закрепленный в ст.1.5 КоАП, подразумевает, что лицо, в отношении которого ведется производство об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП, и установлена вступившим в законную силу постановлением суда, органа, должностного лица, рассмотревших дело.

Принцип объективного вменения по сути дела закреплен ч.2 ст.2.1 КоАП, конструкция которой подразумевает ситуацию, при которой уполномоченное лицо должно обнаружить причинную связь между противоправным действием (бездействием) субъекта ответственности и наступившими последствиями, т.е. фактические обстоятельства события правонарушения. Необходимость доказывания своей непричастности к правонарушению, при такой ситуации, фактически перемещается от юрисдикционного органа в сторону коллективного образования. Связано это с тем, что именно лицо, привлекаемое к административной ответственности, может (а по сути дела должно) указать на обстоятельства, устраняющие возможность привлечения его к ответственности (например, на то, что у него не было возможности для соблюдения соответствующих правил и норм, на наличие действия непреодолимой силы, на действия в состоянии крайней необходимости и пр.).

Именно поэтому, учитывая особенности правового положения юридического лица, связанные с характером субъективной стороны совершаемых ими правонарушений, презумпцию невиновности не-

обходимо рассматривать совместно с принципом объективного вменения.

Смысл закрепления принципа *двусубъектной ответственности* состоит в том, что во многих случаях правоприменитель может с точностью определить конкретное должностное лицо, чьи действия или бездействие привели к совершению юридическим лицом правонарушения. В такой ситуации встает вопрос об ответственности подобного должностного лица. Более того, в специально предусмотренных законом случаях эти действия должностного лица образуют самостоятельный состав административного правонарушения. Налицо два правонарушителя – юридическое лицо и должностное лицо. В других ситуациях (когда действия должностного лица не образуют конкретного состава правонарушения) данный субъект может быть привлечен к дисциплинарной ответственности.

Принцип экономичности и эффективности производства по делам об административных правонарушениях применительно к физическим лицам, как правило, дополняется категорией «быстрота производства», которая проявляется в установлении достаточно кратких сроков рассмотрения подобных категорий дел при условии достижения соответствующих целей и задач. Подразумевается, что цели и задачи производства должны быть достигнуты наименьшими средствами и в наикратчайший срок, поскольку не только средства, но и время их приложения имеют существенное значение для определения эффективности производства.

Что касается производства, участником которого является юридическое лицо, быстрота не выступает его характерной особенностью. Подтверждением тому является установление срока давности до одного года (ч.1 ст.4.5 КоАП) и возможность проведения административного расследования (ст.28 7 КоАП) как раз в тех сферах, где наиболее типичными правонарушителями являются юридические лица

Параграф третий «Правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях юридических лиц» посвящен характеристикам, роли и особенностям правового статуса лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях юридических лиц.

Автор отмечает, что серьезным препятствием для теории и правоприменительной практики явилось использование в законода-

тельстве и научной литературе таких весьма расплывчатых понятий и словесных выражений, характеризующих коллективный субъект административного права, как «субъект хозяйствования, являющийся юридическим лицом», «хозяйствующий субъект с правами юридического лица», «предприятие», «производственная единица», «самостоятельное предприятие» и др.

Анализ подобных понятий не дает ясного ответа на вопрос: являются ли эти и другие понятия тождественными категории «юридическое лицо» и идет ли речь о модификациях содержания юридического лица, либо следует по иному относиться к подобным образованиям. Автор считает, что в целях соблюдения четкости и ясности при выяснении юридической личности организации, правильнее использовать термин «юридическое лицо».

В этой связи автор предлагает уточнить понятие *юридического лица*, сформулированное в ст.48 ГК РФ. Под ним следует понимать прошедшую в установленном законом порядке государственную регистрацию в качестве юридического лица организацию, в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении которой есть обособленное имущество, позволяющее отвечать им по своим обязательствам, способную приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, а также субъектом административной ответственности. При этом необходимо особо подчеркнуть, что филиалы и представительства, наделенные частью имущества юридического лица, не являются субъектами административной ответственности.

Сформулированная дефиниция позволяет учесть новеллы действующих нормативных актов, исключить существующие противоречия и более аргументировано включить этот термин в оборот административного права.

В то же время использование категории «юридическое лицо» подразумевает перенесение из цивилистики некоторых его признаков и характеристик. Аналогичным образом можно подойти к понятию «орган юридического лица». Согласно п.3 ст.53 ГК РФ орган выступает от имени юридического лица, что по сути дела означает выполнение им функций его законного представителя. Исполнение этих функций основано на законе, вследствие чего орган юридического лица действует без доверенности.

Следует помнить, что органы юридического лица могут быть коллегиальными (дирекция, правление; совет директоров; президиум и пр.) и единоличными (председатель правления; директор; президент; генеральный директор и пр.). Во всех этих случаях полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются либо документами, удостоверяющими его служебное положение (например, служебным удостоверением), либо учредительными документами юридического лица, закрепляющими полномочия других лиц.

Статус законного представителя юридического лица определен КоАП лишь в общих чертах, не позволяющих судить о степени его участия в производстве. Полагаем, что по аналогии с ч.1 ст.25.1 КоАП, закрепляющей права лица в отношении которого ведется производство, данный участник также обладает подобными правами. Целесообразно было бы более четко определить правовое положение лица, в отношении которого ведется производство по делам об административных правонарушениях, закрепив право обжаловать вынесенные в отношении него меры обеспечения производства, право получать копию протокола об административном правонарушении, право вносить замечания по содержанию составляемых процессуальных документов.

Решение задач исследуемого производства осуществляется посредством доказывания, чему посвящен *параграф четвертый* «Доказывание по делам об административных правонарушениях юридических лиц».

Одной из важнейших особенностей предмета доказывания с участием данных субъектов является в большинстве случаев своеобразие характера деятельности по выяснению субъективных аспектов правонарушения, совершенного юридическим лицом. В ходе разбирательства необходимо выяснять не степень вины конкретного лица, а иные юридические предпосылки для привлечения коллективного субъекта к ответственности. Такой юридической предпосылкой выступает причастность субъекта к административному правонарушению, т.е. непринятие юридическим лицом всех зависящих от него мер по соблюдению соответствующих правил и норм. Таким образом, когда ответственность юридического лица наступает вне его личного участия в произошедшем, достаточно установить лишь факт отсутствия действия непреодолимой силы либо казуса.

Обеспечение процесса доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях обуславливает интенсивное развитие такого источника доказательств как заключение эксперта. Полагаясь, что его роль в рассматриваемом производстве будет повышаться. Косвенным подтверждением этому служит установление законодателем высокого размера налагаемых на юридических лиц штрафных санкций. В силу этого можно предположить, что зачастую в проведении специального исследования по делу будет заинтересовано не столько уполномоченное должностное лицо, сколько само юридическое лицо, в отношении которого возбуждено дело.

Анализ правового значения заключения эксперта связан с определением правового статуса самого эксперта, который закреплен ст.25.9 КоАП. Несмотря на то, что указанная статья является более совершенной по сравнению с ранее существовавшим положением, ряд проблем остался нерешенным.

Основные права эксперта, предусмотренные ч.3 ст.25.9 КоАП, касаются прежде всего тех правомочий, которые ему необходимы для качественного выполнения своих обязанностей (право знакомиться с материалами дела, относящимися к предмету экспертизы; заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов; задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы и пр.). Полагаем, названные права следует расширить путем предоставления правомочий, связанных с реализацией субъективных прав эксперта (например, право заявлять ходатайства о продлении срока проведения экспертизы в случае невозможности дачи объективного заключения в установленное время; ходатайствовать о проведении комиссионной экспертизы; приносить жалобы на действия (бездействия) и решения лица, осуществляющего производство, ограничивающие его права и др.).

Кроме того, необходимо подробнее описать типовое содержание заключения эксперта, охарактеризовав его вводную, исследовательскую и заключительную части, с изложением тех основных позиций, которые в обязательном порядке должны в них содержаться.

В тех случаях, когда требуется проведение исследований в таких достаточно сложных областях, как финансово-кредитная и экономическая сфера, экологическая, таможенная и некоторые другие, следует узаконить возможность, предоставляемую уполномоченному должностному лицу, назначить проведение ряда исследований,

осуществляемых несколькими экспертами на основе использования разных специальных познаний. При этом эксперты вправе составить совместное заключение с указанием тех исследований, которые провел каждый эксперт, и полученных выводов.

Целесообразно закрепить возможность назначения дополнительной и повторной экспертизы в том случае, когда заключение недостаточно полно или недостаточно ясно отвечает на поставленные вопросы.

Потребность в четкой регламентации деятельности уполномоченных законодательством органов, расследующих и рассматривающих дела о правонарушениях юридических лиц, предопределила выбор *второй главы* «Стадии производства по делам об административных правонарушениях юридических лиц», состоящей из четырех параграфов.

Первый параграф «Стадия возбуждения и расследования дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом» посвящен анализу структуры производства по привлечению к ответственности юридических лиц и характеристике первой стадии рассматриваемого производства.

Диссертант исходит из того, что традиционно под стадией административного производства понимается самостоятельная часть последовательно совершаемых процессуальных действий или операций, которая в сравнении с общими задачами имеет свои особенности, касающиеся участников этого процесса, их прав и обязанностей, процессуальных сроков, принимаемых решений и характера оформляемых процессуальных документов.

Производство по делам об административных правонарушениях юридических лиц, по мнению автора, может быть представлено в виде набора следующих стадий:

- возбуждение и расследование дела об административном правонарушении;
- рассмотрение дела об административном правонарушении;
- пересмотр постановлений (решений) по делу об административном правонарушении;
- исполнение постановлений по делу об административном правонарушении.

Полагаем, что нет необходимости усложнять процесс привлечения правонарушителя к административной ответственности, выделяя в качестве самостоятельных дополнительные стадии производства по делам об административных правонарушениях (например, вынесение постановления: установление лица, совершившего административный проступок и др.).

Первая стадия рассматриваемого производства характеризует поводы и моменты возбуждения дела, меры обеспечения производства, а также виды и содержание составляемых процессуальных документов.

В частности, диссертант отмечает, что закрепленный КоАП список полномочий должностных лиц отдельных органов по составлению протокола об административном правонарушении слишком широк (например, нет необходимости закреплять такую возможность за сотрудниками органов внутренних дел по ст.ст.14.3; 14.11; 15.17 и пр.) Объясняется это не только отсутствием у сотрудников необходимых познаний в соответствующих сферах (законодательство о рекламе, кредитное законодательство, рынок ценных бумаг), позволяющих выявить и квалифицированно зафиксировать совершенное правонарушение, но и значительной нагрузкой при выполнении задач в своих традиционных сферах деятельности (порядок управления, общественный порядок, дорожное движение и др.)

Предлагается также закрепить в КоАП основные положения, характеризующие содержание постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, которое отличается от постановления, предусмотренного ч.2 ст.28.7 КоАП.

Относительно протокола об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, позиция автора сводится к тому, что наиболее приемлемым вариантом является разработка специализированной формы протокола, отражающей основные сведения о правонарушителе-юридическом лице. Речь идет о юридическом адресе, сведениях о государственной регистрации, банковских реквизитах и расчетном счете, информации о руководителе юридического лица и пр

Второй параграф второй главы «Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом» посвящен анализу стадии рассмотрения дела, по праву счи-

таюшейся центральной в производстве и носящей наиболее выраженный процессуальный характер.

Диссертант отмечает, что существующий порядок рассмотрения данной категории дел на основе норм арбитражного процессуального законодательства имеет ряд отличий. Арбитражный суд при рассмотрении дел об административных правонарушениях юридических лиц руководствуется общими правилами искового производства и особенностями, установленными гл 25 Арбитражного процессуального кодекса РФ, а также соответствующими нормами КоАП. В частности, производство в этом случае возбуждается на основании заявлений органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

Автором исследуются формы и способы извещения лиц, участвующих в деле, и предлагается также закрепить возможность использования в этих целях глобальных компьютерных сетей (электронная почта, Интернет), факсимильной связи, телеграфа, телетайпа, телекса и пр. При этом факт получения подобного сообщения подлежит обязательному удостоверению тем или иным образом.

В случае рассмотрения дела коллегиальным органом весь ход расследования дела фиксируется в протоколе о рассмотрении дела (ст 29.8 КоАП). Связано это с тем, что в дальнейшем протокол заседания может выступать в качестве важного источника доказательств (в случае принесения протеста или подачи жалобы на постановление по делу). Если же дело рассматривается уполномоченным должностным лицом единолично, протокол заседания не ведется. Однако при рассмотрении дел особой сложности, а также при повторном рассмотрении дел (после отмены первоначальных постановлений) практика ведения протоколов заседания, по мнению автора, признается обоснованной.

На последнем этапе рассматриваемой стадии производства, в случае обнаружения причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения, в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам вносится представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Вместе с тем действующее законодательство не предусматривает возможности реально воздействовать на тех должностных лиц, которые не предоставляют ответ на вынесенное в их адрес представление (аналогичными полномочиями в силу ст 17.4 КоАП наделяются

только судьи). Думается, что правом назначения административного наказания за подобное бездействие должны быть наделены все органы и должностные лица, осуществляющие рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Третий параграф второй главы «Пересмотр постановления по делу об административном правонарушении и исполнение решения по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом» объединяет в себе исследование двух заключительных стадий производства по делам об административных правонарушениях юридических лиц.

В частности, диссертант подчеркивает значимость пересмотра постановления по делу как важнейшего средства обеспечения законности в деятельности органов административной юрисдикции и гарантий защиты прав и законных интересов юридических лиц.

Прежде всего автор обращает внимание на ч.3 ст.30.1 КоАП, определяющую процедуру обжалования постановления по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом. Так, если постановление по делу об административном правонарушении, совершенном физическим лицом, обжалуется в соответствующий суд общей юрисдикции (по правилам гражданско-процессуального законодательства), то постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Это означает, что применительно к порядку обжалования решений по делам с участием юридических лиц, АПК РФ представляет собой совокупность норм общего характера, регулирующих данный институт административного права, тогда как соответствующие статьи КоАП выступают в этом случае в качестве специальных норм. Подобное обстоятельство, несомненно, подчеркивает специфику рассматриваемого производства и коренным образом меняет процедуру обжалования, существовавшую ранее в отдельных ведомственных инструкциях и сферах деятельности.

В этой связи диссертант обозначает и исследует ряд характерных признаков стадии пересмотра решений по делам об административных правонарушениях в арбитражном суде. Среди них могут быть выделены: а) обязанность подачи заявления об оспаривании решения административных органов о привлечении к администра-

тивной ответственности; б) особый состав лиц, участвующих в деле; в) вынесение арбитражным судом не постановления, а решения по делу; г) возможность подачи апелляционной жалобы на решение арбитражного суда и пр.

Новым для административного законодательства является закрепление такого понятия как рассрочка исполнения постановления о назначении административного штрафа на срок до трех месяцев. Решение об этом принимается судьей, органом, должностным лицом, вынесшим постановление, с учетом материального положения лица (в т.ч. и юридического), привлекаемого к административной ответственности (ст.31.5 КоАП).

Так, рассрочка уплаты штрафа может быть назначена в том случае, когда юридическое лицо не в состоянии одновременно выплатить требуемую сумму в силу тех или иных причин. При этом причины невозможности уплаты штрафа законодатель связывает только с материальным положением (финансовым состоянием) юридического лица. По мнению автора, такими причинами могут быть: а) стихийное бедствие (пожар); б) совершение в отношении юридического лица преступления (кража); в) приостановление операций по счетам в связи с банкротством банка; г) невыполнение обязательств контрагентами организации; д) задержка или отсутствие бюджетного финансирования и т.п. Вместе с тем необходимым условием здесь должно выступать обязательное документационное подтверждение факта, позволяющего судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление, рассрочить уплату штрафа.

Постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение года со дня его вступления в законную силу (ч.1 ст.31.9 КоАП). Таким образом, срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания связывается, в отличие от ранее действовавшего законодательства (ст.282 КоАП РСФСР), не с ограничением срока обращения постановления к исполнению, а с ограничением срока приведения его к исполнению.

Резюмируя изложенное, диссертант отмечает, что в настоящее время многие процессуальные (как и материальные) аспекты привлечения юридических лиц к административной ответственности находятся в стадии становления. Это позволяет говорить о том, что

должно пройти еще довольно длительное время. необходимое для окончательного оформления этого института административного права в стройную систему норм При этом следует иметь в виду, что институт административной ответственности юридических лиц – весьма существенная статья дохода, пополняющая доходные части бюджетов соответствующих уровней, о чем свидетельствуют показатели работы многих государственных органов, осуществляющих деятельность в различных сферах.

В заключении сформулированы основные выводы диссертационного исследования, в концентрированном виде излагаются предложения по совершенствованию законодательства об административной ответственности юридических лиц.

В приложениях к диссертации приведены разработанные автором проекты постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, протокола об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, некоторые статистические данные о результатах применения мер административной ответственности в отношении юридических лиц, а также образец анкеты опроса должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях юридических лиц.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах автора:

1) Шилов Ю.В. Некоторые аспекты эффективности административных взысканий // Состояние и перспективы развития российского общества, государства и права. – Пермь: ПГУ, ПФЮИ МВД России, ПВИ ВВ МВД России, 1998. – 0,1 п.л.

2) Телегин А.С., Шилов Ю.В. Административная ответственность за правонарушения в области оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: Учебно-практическое пособие. – Пермь: ХОЗО ГУВД Пермской области, 2000. – 0,79 п.л./0,39 п.л.

3) Шилов Ю.В. Становление и развитие вопроса административной ответственности организаций // Административное право: теория и практика. – Екатеринбург: УрЮИ МВД России, 2000. – 0,37 п.л.

2003-А
18677

№ 18677

4) Шилов Ю.В. Становление и развитие категории «юридическое лицо» // Проблемы становления современного гражданского общества и правового государства Вестник ЮИ МВД России. – Москва-Пермь, 2000 – Вып 4. – 0,35 п.л.

5) Шилов Ю.В. Воля и вина юридического лица как одного из субъектов административной ответственности // Юридическая наука, проблемы теории, практики, перспективы развития. – Пермь: ПГУ, 2000. – 0,25 п.л.

6) Телегин А.С., Шилов Ю.В. Материально-правовые аспекты административной ответственности юридических лиц // Вестник Пермского университета Юридические науки. 2001. – Вып. 2. – 0,5 п.л./0,25 п.л.

7) Шилов Ю.В. Административная ответственность юридических лиц как один из социальных регуляторов свободы // Современные проблемы управления, экономики и права. – Пермь: Западно-Уральский институт экономики и права, 2001. – Вып. 2. – 0,41 п.л.

8) Телегин А.С., Шилов Ю.В. Правовое положение юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях // Проблемы развития российского законодательства. – Пермь: Пермский государственный университет, 2002. – 0,62 п.л /0,31 п.л.

Подписано в печать
Усл. печ. л. 1,5
Тираж 100 экз.

Формат 60x90 1/16
Уч.-изд. л. 1,5
Заказ № 457

Типография Пермского Военного института
Внутренних войск МВД России
614108, г. Пермь, ул. Гремячий лог, 1