

К. В. Хомич
**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
В ПРОЕКТЕ КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Административная ответственность имеет определенные особенности, связанные с основаниями ее возникновения, характером мер воздействия и процедурой применения. Проект Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях¹ (далее – проект Кодекса) содержит ряд позитивных и новых решений в области правовой регламентации института административной ответственности.

В качестве основания административной ответственности проект Кодекса предусматривает административное правонарушение, сущность которого заключается в виновном нарушении запретов активного или пассивного содержания, соблюдение которых обеспечивается угрозой административной ответственности или реальным применением мер ее воздействия в случае их нарушения. Административная ответственность недопустима по аналогии – она наступает только в случаях, когда совершено деяние, запрещенное нормой права. В ст. 2.1 проекта Кодекса прямо указывается на то, что административное правонарушение характеризуется «признаками, предусмотренными настоящим Кодексом..., за которое установлена административная ответственность».

При этом административная ответственность, по общему правилу, устанавливается за оконченное административное правонарушение и только в случаях, специально предусмотренных Особенной частью Кодекса, и за покушение на совершение административного правонарушения (ч. 2 ст. 2.3 проекта Кодекса). Такую конструкцию административного правонарушения как основания административной ответственности надо признать удачной.

Административные правонарушения по своей природе относятся к правонарушениям универсального характера². Проект Кодекса решает эту проблему достаточно последовательно, что позволяет систематизировать и упорядочить в целом не только систему административных правонарушений, но и систему санкционного обеспечения охранительной функции государства на основе единства и универсальности административной ответственности как ответственности сугубо штрафного характера.

В проекте Кодекса нашло подтверждение отстаиваемое нами положение, что налоговые правонарушения связаны с нарушением публичных установлений (требований) налогового законодательства и по своему характеру выражают не сферу, подвластную юрисдикционной деятельности налоговых органов³, а сущность административного проступка, за совершение которого может быть предусмотрена административная ответственность⁴. Глава 13 проекта Кодекса устанавливает перечень административных правонарушений против порядка налогообложения независимо от субъекта, нарушающего установленные требования налогового законодательства.

Административная ответственность в отличие от уголовной может устанавливаться не только базовым законом (Кодексом об административных правонарушениях), но и другими актами законодательства. Система «кriminalизации» применительно к административной ответственности должна быть более гибкой и оперативной. Поэтому вряд ли приемлемой является норма проекта Кодекса, устанавливающая, что «настоящий Кодекс является единственным законом об административных правонарушениях, действующим на территории Республики Беларусь (ч. 2 ст. 1.1). Конечно, стремление к тому, чтобы большинство административных правонарушений предусматривалось Кодексом, вполне понятно, но вряд ли реализуемо на практике по указанным выше причинам. В целях обеспечения законности важно установить, что правила общей части Кодекса распространяются на всю область административной ответственности независимо от того, какими законодательными актами она была установлена. Это касается и введения единого процессуально-исполнительного производства по делам об административных правонарушениях. Особенности (исключения из общих правил) могут касаться мер взыскания, процессуальных сроков рассмотрения административных дел, обжалования решений (постановлений) о наложении административных взысканий и их исполнения. Но они должны быть предусмотрены нормами Общей части Кодекса. Так, определенные особенности возможны относительно штрафных налоговых санкций, как меры административной ответственности, учитывая перманентный характер исполнения налоговых требований, а отсюда и системообразующий и «накопительный» характер налоговых правонарушений.

Административная ответственность распространяется на физических и юридических лиц (ст. 4.1 проекта Кодекса). Законодательство и правоприменительная практика уже давно освоили институт админи-

стративной ответственности юридических лиц, в частности по налоговым, таможенным и другим административным правонарушениям.

По преобладающему сегодня мнению, применение только индивидуального наказания (взыскания) в отношении правонарушителя – члена сообщества – не оказывает на само юридическое лицо достаточного превентивного воздействия, поскольку оно само извлекает, как правило, немалую выгоду в результате совершения правонарушения. Для юридического лица лучше обойтись небольшим штрафом, который налагается на сотрудника или должностное лицо предприятия (учреждения) соответственно с учетом их имущественного положения. Уплаченный сотрудником штраф корпорация тем или иным образом компенсирует ему, оставаясь сама вне досягаемости административной ответственности. Вместе с тем в ст. 4.1 проекта Кодекса должно быть оговорено, что административная ответственность юридических лиц возможна только в случаях, специально указанных в Особенной части Кодекса. Речь идет о том, что далеко не за все правонарушения допустима административная ответственность юридических лиц. Она возможна только за такие правонарушения, которые совершаются работниками коллективных образований, деятельность которых в целом носит рискованный характер, т. е. сопряжена с возможностью причинения вреда правоохраняемым интересам общества и государства. Это, прежде всего, правонарушения в сфере экологии, финансов, налогов, деятельности транспорта как источника повышенной опасности.

В соответствии с общепризнанной доктриной лицо подлежит административной ответственности только за те правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Принцип виновной ответственности в равной мере действует в отношении как физических, так и юридических лиц. Однако вопрос о содержании административно-правового понятия вины юридического лица пока не разрешен доктриной административного права. Практика исходит из возможности признания вины юридического лица, основываясь только на факте совершения правонарушения, что нельзя признать правильным⁵. Л. Иванов, не разделяя указанную позицию, считает заслуживающей внимания рабочую гипотезу, согласно которой вина юридического лица в административном праве (если нет обстоятельств, свидетельствующих о ее отсутствии) доказывается самим фактом совершения данного правонарушения⁶. По существу, автор считает возможным отказаться от презумпции невиновности в отношении юридического

лица. Любое лицо, привлекаемое к административной ответственности, в равной мере обязано доказать свою невиновность, как и уполномоченный орган или суд должен доказать виновность такого лица. По нашему мнению, такой вариант установления вины юридического лица подрывает штрафную сущность административной ответственности в той же мере, как и сведение вины к факту совершения правонарушения⁷.

Конституционный Суд России в своем решении отметил, что положение о вине распространяется на юридические лица в той степени, в какой это право по своей природе может быть к ним применено⁸. Поскольку отечественная доктрина придерживается психологической концепции вины, то вина юридического лица как коллективного образования возможна только через трансформацию вины его представителей (физических лиц).

В ст. 3.5 проекта Кодекса сказано: «*Юридическое лицо признается виновным и подлежит административной ответственности, если деяние, предусмотренное Особенной частью настоящего Кодекса, совершено должностным лицом или иным работником юридического лица в пользу или в интересах этого юридического лица и с ведома или разрешения органа этого юридического лица*». Таким образом, проект Кодекса не подразделяет вину юридического лица на умышленную и неосторожную. Представляется, что такое решение вряд ли будет способствовать дифференциации и индивидуализации административной ответственности юридических лиц.

Из заложенной в проекте Кодекса конструкции вины юридического лица следует, что применительно к юридическому лицу должна быть установлена только умышленная вина, поскольку для ее констатации требуется, чтобы соответствующие противоправные действия были совершены должностным лицом или работником юридического лица *в пользу или в интересах* этого юридического лица и к тому же *с ведома или разрешения органа* этого юридического лица. Следовательно, если противоправные действия, образующие состав административного правонарушения, совершены должностным лицом или работником юридического лица *в пользу или в интересах* этого юридического лица, но без ведома или разрешения органа этого юридического лица, вина юридического лица отсутствует. Хотя в последнем случае хорошо просматривается неосторожность со стороны юридического лица в совершении административного правонарушения, поскольку соответствующие органы юридического лица обязаны осущес-

ствлять контроль за деятельностью своих работников (в том числе и должностных лиц). Отсутствие надлежащего контроля со стороны органов юридического лица и является непосредственной причиной возможного противоправного поведения со стороны работников юридического лица. Это своеобразная халатность (неосторожность) со стороны юридического лица, которая и привела к совершению соответствующего административного правонарушения. Исключать в этом случае административную ответственность юридических лиц не следует, особенно когда речь идет о правонарушении, связанном с причинением ущерба окружающей среде или в связи с использованием технически неисправных источников повышенной опасности, принадлежащих данному юридическому лицу. Полагаем, что административное правонарушение признается совершенным юридическим лицом по неосторожности, если оно совершено должностным лицом или иным работником юридического лица в пользу или в интересах юридического лица, но без ведома или разрешения органа этого юридического лица.

Заметим, что действия физического лица в этом случае могут быть умышленными или неосторожными по отношению к конкретному деянию (правонарушению). Работник юридического лица может совершать правонарушение, предпочитая или не предпочитая интересы юридического лица. Важно то, что он совершает правонарушение без ведома или разрешения органа юридического лица. В этом случае вина юридического лица в данном правонарушении будет неосторожной.

Соответственно для умышленной вины юридического лица в административном правонарушении необходимо установить, что работник совершил правонарушение с ведома или с разрешения органа юридического лица.

Готовность отдельных работников юридических лиц к предпочтению интересов юридических лиц вопреки требованиям правовых норм поощряется руководством юридического лица. В этом и кроется психологическая мотивация и основа для конструирования концепции вины юридического лица посредством учета и оценки вины конкретных представителей юридического лица и психологической увязки ее с интересами юридического лица.

Одной из отличительных особенностей административной ответственности является то, что в большинстве случаев она применяется во внесудебном порядке. Обусловлено это особенностями административных правонарушений – их незначительной опасностью, распро-

страненностью, необходимостью оперативного карательного воздействия на правонарушителя. Обеспечение оперативности в поддержании нормальных отношений в самых разных сферах правового регулирования – особенность административно-правового запрета. Эта особенность должна найти отражение в упрощенном процессуальном порядке применения административной ответственности, системе органов и должностных лиц, ее применяющих⁹.

Обеспечение законности в сфере применения мер административной ответственности осуществляется посредством права на обжалование в суд постановления о наложении административного взыскания. Конечно, в ходе реформы административного производства следует расширять как процессуальные возможности судебного обжалования, так и судебную форму наложения административных взысканий, на что справедливо обращается внимание в литературе, посвященной созданию административной юстиции¹⁰. Однако суть административной ответственности останется прежней. В большинстве случаев она будет применяться во внесудебном порядке. Такова ее специфика, обусловленная оперативным характером предупреждения тех правонарушений, за совершение которых она установлена.

Административная ответственность выражается в применении к виновным (юридическим и физическим лицам) осуждающе-карательных мер взыскания с учетом тяжести совершенного правонарушения, его характера и степени вины.

Проект Кодекса в принципе сохраняет существующую систему мер взыскания, однако уточняет их наименования и дополняет двумя новыми видами – лишением права заниматься определенной деятельностью и депортацией.

В связи с введением института административной ответственности юридических лиц, а равно физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, возникает соответственно проблема дифференциации штрафных санкций, применяемых за совершение аналогичных административных правонарушений. Размеры штрафных санкций для физических лиц и физических лиц – предпринимателей должны быть разными и ст. 6.5 устанавливает такую дифференциацию штрафа, а также особенности его применения по отдельным видам правонарушений. В свою очередь, в проекте Кодекса исключена ранее заложенная норма, предоставляющая право органу взыскания с учетом имущественного положения предпринимателя возлагать на него меру взыскания в виде штрафа, установленного для физического

лица. Представляется, что такое право должно быть закреплено в Кодексе, учитывая то, что объем предпринимательской деятельности может существенно различаться и материальное положение предпринимателя ничем не отличаться от лица, не занимающегося такой деятельностью.

¹ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (проект в редакции от 17 декабря 2002 г.). Мин., 2002.

² Бланков А., Щеглова И. Административная ответственность за правонарушения в сфере предпринимательства // Закон. 2001. № 9. С. 82–86; Клепицкий И. А. Преступление, административное правонарушение и наказание в России в свете Европейской конвенции о правах человека // Государство и право. 2000. № 3. С. 67.

³ Бойков О. Применение арбитражными судами части первой Налогового кодекса // Рос. юстиция. 2001. № 7. С. 14–17.

⁴ Горский И. О налоговой ответственности и не только налоговой // Экономика и жизнь. 1994. № 28. С. 17–19; Хаменушко И. В. О правовой природе финансовых санкций // Юрид. мир. 1997. № 1. С. 46–50.

⁵ Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц // Рос. юстиция. 2000. № 3. С. 21–23.

⁶ Там же. С. 22.

⁷ Сорокин В. Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. 1999. № 1. С. 46–54.

⁸ О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан: Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации, 12 мая 1998 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 20. Ст. 2173.

⁹ Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 22–23.

¹⁰ Иванова Н., Сажнева Н. Взыскание административных штрафов за налоговые правонарушения // Законность. 2001. № 4. С. 36–37.; Радченко В. Компетенция административных судов нам понятна // Рос. юстиция. 2000. № 6. С. 9–11.