

## А.Б. Панов. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ. М.: Изд-во “Норма”, 2013. 192 с.

Монография канд. юрид. наук А.Б. Панова посвящена важной проблеме – административной ответственности юридических лиц. Особую актуальность она приобретает в условиях реформирования отечественного законодательства о юридических лицах, в том числе его норм, определяющих статус юридического лица как субъекта правовой ответственности.

Преодоление кризисных явлений в экономике, продвижение по пути формирования правового, демократического государства предполагают проведение комплекса мероприятий, среди которых, по нашему убеждению, существенная роль отводится совершенствованию института административной ответственности юридических лиц.

Не подлежит сомнению, что хорошо разработанное законодательство об административной ответственности юридических лиц и правильное его применение есть необходимые условия формирования в России надлежащего делового климата и возрастания ее инвестиционной привлекательности в глазах международного сообщества.

В отечественной юридической науке институт административной ответственности юридических лиц, к сожалению, достаточной разработки не получил. Исследователи и практики зачастую расходятся как в формулировании перечня актуальных вопросов, возникающих при привлечении юридических лиц к административной ответственности, так и в определении возможных путей их решения. Насколько мне известно, до сих пор не было комплексного монографического исследования, написанного на основе новейшего законодательства и посвященного теоретическим и практическим проблемам, с которыми постоянно сталкиваются суды и административные органы, привлекающие юридических лиц к административной ответственности.

Целью рецензируемой монографии явились разработка наиболее сложных и актуальных проблем административной ответственности юридических лиц, а также обоснование теоретических положений и выводов, направленных на обеспечение единообразия соответствующей правоприменительной практики.

Монография состоит из двух глав, *первая* из которых посвящена юридическим лицам как субъектам административной ответственности. Не секрет, что в России административная ответственность – наиболее распространенный вид публичной юридической ответственности. Между тем, по справедливому замечанию А.Б. Панова, ни в действующем Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, ни в предшествовавшем ему Кодексе РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. определению понятия административной ответственности места так и не нашлось. Безусловно, это следует расценивать как пробел в законодательстве, который препятствует единообразному пониманию института административной ответственности правоприменителями и иными субъектами административного права, в том числе (и не в последнюю очередь) субъектами административной ответственности (с. 12).

На основе анализа норм КоАП РФ и теоретических взглядов ученых-административистов автор формулирует следующее определение понятия административной ответственности: административная ответственность есть “вид государственного принуждения, реализуемого в предусмотренной КоАП РФ процессуальной форме и отражающего такое правовое состояние лица, при котором оно претерпевает неблагоприятные последствия морального, личного, имущественного и организационного характера в результате государственного осуждения совершенного им административного правонарушения” (с. 24). Определение, на мой взгляд, вполне приемлемое (можно поспорить о деталях, стилистике, но это не те мелочи, в которых прячется дьявол), и в целом оно достойно того, чтобы, как и предлагает А.Б. Панов, воплотиться в одну из статей гл. 2 КоАП РФ.

Переходя от понятия административной ответственности к административно-правовому статусу юридического лица в административно-деликтных отношениях, автор поднимает в числе прочих и вопрос об административной ответственности органов публичной власти. При этом в одном месте работы можно прочесть, что такие органы, наделяемые статусом юридического лица для их участия в гражданском обороте, субъектами административной ответственности являться “не должны” (с. 45), а в другом – “не могут” (с. 46).

Между тем нетрудно видеть, что с учетом действующего КоАП РФ, не делающего в рассматриваемой части никаких исключений, органы публичной власти как юридические лица вполне “могут” привлекаться к административной ответственности за соответствующие административные правонарушения (и правоприменительная практика свидетельствует в пользу данного вывода). Соответствует ли подобное положение интересам общества и государства? Думается, да, поскольку иммунитет органов публичной власти, являющихся юридическими лицами, от административной ответственности, к которой привлекаются все остальные юридические лица, будет, очевидно, противоречить основополагающему правовому принципу равенства всех перед законом. Другое дело, что в законе могут быть прописаны особые процедуры как привлечения органов публичной власти – юридических лиц к административной ответственности, так и исполнения назначенных им административных наказаний.

Завершается первая глава анализом одной из самых сложных проблем науки современного административно-деликтного права – проблемы вины юридического лица в совершении административного правонарушения. Отсутствие единства взглядов ученых, недостаточно внятная позиция законодателя на этот счет порождает сложные проблемы в деятельности по привлечению юридических лиц к административной ответственности.

В работе отмечается, что сегодня в практике арбитражных судов обозначились три подхода к определению вины юридического лица. При первом подходе оцениваются два обстоятельства: приняты ли юридическим лицом все зависящие от него меры по соблюдению закона и имелась ли у него возможность для этого.

При втором подходе вина юридического лица определяется через вину его работника, и здесь позиция арбитражных судов представляется весьма шаткой. Действия работника суд подчас трактует как действия юридического лица, если не доказано, что работник совершил деяние, выходящее за рамки его полномочий.

При третьем подходе юридическое лицо привлекается к административной ответственности без установления его вины (объективное вменение). Подобная практика, безусловно, противоречит закону (с. 78, 79).

А.Б. Панов подчеркивает, что «понятие вины юридического лица является единым и заключается в возможности соблюдения установленных норм и правил, а также в принятии всех зависящих мер по их соблюдению (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ). Правовая возможность для соблюдения норм и правил имеет место только в том случае, когда определенное поведение лица урегулировано нормой права, устанавливающей его обязанность. Лишь одновременное наличие двух предпосылок – юридической и фактической – позволяет утверждать, что лицо имело возможность соблюсти нормы и правила, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность» (с. 79, 80). Подобная позиция представляется достаточно взвешенной, и ее оспаривание требует приведения весьма серьезных аргументов, которыми в настоящее время рецензент не располагает.

Во второй главе монографии исследуются отдельные, наиболее актуальные проблемы привлечения юридических лиц к административной ответственности.

Прежде всего значительное внимание уделено анализу понятия длящегося правонарушения. Наблюдаемые ныне различия в его трактовке судьями обуславливают издание неоправданно большого количества постановлений высших судебных инстанций страны, призванных исправлять ошибки в толковании норм закона нижестоящими судами. Это, в свою очередь, увеличивает и без того существенную нагрузку на судебную систему и, конечно же, не сказывается положительно на качестве осуществления правосудия.

Вопрос о том, какое правонарушение считать длящимся, имеет несомненную практическую значимость, в основном потому, что в исключение из общего правила, установленного ст. 4.5 КоАП РФ, срок привлечения к административной ответственности за длящееся административное правонарушение начинает течь не со дня его совершения, а со дня его обнаружения.

В этой связи в целях обеспечения единообразия судебной практики А.Б. Панов предлагает дополнить ст. 4.5 КоАП РФ следующими положениями:

“Длящимся правонарушением для целей настоящего Кодекса является правонарушение, выражающееся в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении лицом обязанности, правомерно возложенной на него законом или подзаконными актами.

При этом невыполнение лицом обязанности, которая должна быть выполнена к определенному сроку, является длящимся правонарушением в случае, когда данная обязанность не прекращается с наступлением срока выполнения обязанности, и правонарушение может быть выявлено в любой момент после наступления этого срока.

Днем окончания длящегося правонарушения является день его обнаружения, то есть день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении согласно статье 28.3 настоящего Кодекса, выявило факт его совершения” (с. 107, 108).

Приведенные положения учитывают и в известной степени развивают правовую позицию Верховного Суда РФ, выраженную в постановлении его Пленума “О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях” от 24 марта 2005 г. Не сомневаюсь, что, будучи восприняты законодателем, они позволят в большей степени гарантировать права и законные интересы лиц (как физических, так и юридических), вовлекаемых в орбиту административной ответственности.

Другой насущной проблемой, рассмотренной в книге, явилось определение малозначительности административного правонарушения при привлечении юридических лиц к административной ответственности. Вопреки мнению автора (с. 108) названная проблема, конечно же, не является новой: достаточно сказать, что ст. 2.9 КоАП РФ практически идентична ст. 22 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. Сегодня, как и 30 лет назад, законодатель продолжает умалчивать о том, что считать малозначительным административным правонарушением. Естественным следствием подобного положения является отсутствие единого подхода к решению данного вопроса даже в актах высших судебных инстанций страны.

В данной связи автор предлагает два варианта решения исследуемой проблемы: либо не применять институт малозначительности административного правонарушения к юридическим лицам, сохранив такую возможность в отношении физических лиц, либо определить (раскрыть) понятие малозначительности административного правонарушения в ст. 2.9 КоАП РФ (с. 119). К сожалению, А.Б. Панов не дает ответа на вопрос о том, какой из двух указанных вариантов предпочтительнее. Мне он кажется очевидным, конечно, – второй вариант. По этой причине следует только приветствовать попытку автора сформулировать правоположение, содержащее развернутое определение малозначительности административного правонарушения, которым он предлагает дополнить ст. 2.9 КоАП РФ (с. 119).

В отдельном параграфе главы второй исследована роль законного представителя юридического лица при привлечении к административной ответственности. Справедливо отмечается, что статус законного представителя юридического лица, определенный ст. 25.4 КоАП РФ, может иметь только единоличный исполнительный орган юридического лица. Иные субъекты, в том числе выполняющие в организации управленческие функции, статусом законного представителя юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях согласно названной статье КоАП РФ обладать не могут (с. 123).

Придав статус законного представителя юридического лица лишь его руководителю и иным лицам, признанным в соответствии с законом или учредительными документами органом этого юридического лица, и в то же время ограничив срок составления протокола об административном правонарушении двумя сутками, законодатель, как точно подмечает автор, создал большую проблему в реальном обеспечении представительства юридических лиц по возбужденным в отношении них делам об административных правонарушениях (с. 128).

Опираясь на практические примеры, А.Б. Панов убедительно доказывает необходимость совершенствования института законного представительства юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях. В данной связи пристального внимания законодателя заслуживает, на мой взгляд, предлагаемая автором новая,

развернутая редакция ст. 25.4 КоАП РФ, в которой наряду с законным представителем юридического лица вводится равная ему по статусу процессуальная фигура “представителя юридического лица” (руководитель филиала (представительства), иного территориально и (или) структурно обособленного подразделения юридического лица (отдела, службы, цеха и т.п.), действие (бездействие) которого непосредственно образует событие соответствующего административного правонарушения, иной работник юридического лица, действующий на основании доверенности) (с. 142, 143).

В завершающем параграфе монографии А.Б. Панов приводит новые аргументы против выделения “налоговой ответственности” в качестве самостоятельного вида юридической ответственности и в пользу объединения в КоАП РФ всех норм об административно-налоговых деликтах по аналогии с регулированием административной ответственности за нарушения таможенного законодательства (с. 143–169).

В полной мере разделяя подобный подход, выражу надежду, что в своих будущих работах автор под аналогичным углом зрения исследует и другие нормы о юридической ответственности, не предусмотренной КоАП РФ, но имеющей очевидный административно-правовой характер (например, ст. 19 Федерального закона “Об обязательном социальном

страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний” от 24 июля 1998 г., ст. 27 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” от 15 декабря 2001 г., гл. 6 Федерального закона “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования” от 24 июля 2009 г.).

В целом рецензируемая монография свидетельствует о глубине и системности проведенного исследования, написана в хорошем научном стиле и, несомненно, обогащает современную науку административного права.

Книга может служить практическим пособием для должностных лиц органов исполнительной власти и судов. Несомненно, она заинтересует теоретиков административного права, исследующих проблемы административной ответственности в целом.

**Юрий Петрович Соловей, ректор частного образовательного учреждения высшего профессионального образования “Омская юридическая академия”, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ**