

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 регулиру-
ющего 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: административная ответственность, административное правонарушение, состав административного правонарушения, административно-деликтное законодательство, основание административной ответственности, 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 памятливы 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, определенно 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 dekabrja 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 voinskoi 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': Uchebnyk]. 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 obvestvoennogo 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 proekt 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 of the CAO RF [K kritike nekotorykh kontseptual'nykh polozenii 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.