

ет ВАС РФ, выводы судов о том, что противоправные действия, совершенные третьими лицами, не могут служить доказательствами необходимости экспортера, ошибочны. Очевидно, что необходимость доказывания неосмотрительности возникает тогда, когда собраны доказательства противоправного поведения третьих лиц в цепочке поставок и нет свидетельств о неэкономических мотивах поведения самого налогоплательщика. В такой ситуации в принципе не исключается доказывание попустительского отношения к выбору контрагентов, ставшего причиной или способствовавшего совершению налогового нарушения третьими лицами.

Можно ли в данном случае рассматривать неосмотрительность как проявление неосторожной вины? Дело в том, что на практике отказ в возмещении НДС одновременно влечет и взыскание штрафа на основании статьи 122 НК РФ. Санкции же могут налагаться исключительно за виновные нарушения налогового законодательства.

Представляется, что действующее законодательство не содержит законных оснований даже для отказа возместить НДС в таких случаях, тем более для наложения взысканий. Не случайно ВАС РФ говорит только о недобросовестности экспортера, знавшего о сомнительной репутации контрагентов, а не о нарушении им норм закона.

Поскольку НК РФ не устанавливает ни обязанность налогоплательщика проявлять должную осмотрительность, ни формы и способы исполнения этой обязанности, то определять последствия ее неисполнения судебной практикой недопустимо. Поэтому сегодня, строго говоря, ссылки на неосмотрительность возможны лишь как до-

полнения к доказанному отсутствию экономической деятельности самого налогоплательщика. В комментируемых постановлениях Суд именно так и использует доводы о неосмотрительности.

Доказывание неосмотрительности как проявление неосторожной вины имеет перспективу только в том случае, если можно подтвердить, что поведение налогоплательщика повлияло или могло повлиять на непоступление НДС в бюджет. Иначе говоря, должна устанавливаться причинно-следственная связь действий налогоплательщика, требующего возмещения НДС, и противоправного неисполнения налоговых обязанностей третьим лицом. Речь, разумеется, не идет о простой констатации того обстоятельства, что поскольку налогоплательщик перечислил сумму НДС поставщику, а тот — своему поставщику, который и не уплатил НДС в бюджет, то налицо взаимосвязь всех участников цепочки поставок. Сама по себе уплата НДС поставщику — правомерное действие. В таком поведении вины нет. К тому же неуплата налога поставщиком может произойти до момента оплаты налогоплательщиком сумм, причитающихся по договору (включая НДС). В такой ситуации причинно-следственная связь в указанном понимании попросту рвется.

Поскольку в налоговом законодательстве может быть установлена обязанность проявлять должную осмотрительность, и это не будет нарушением каких-либо правовых принципов или международных обязательств, то необходимо продолжить исследования соответствующих формулировок закона, форм и способов выполнения этой обязанности и условий, которые должно создать государство.

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ: ПРЕДМЕТ И ЗАДАЧИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Косаренко Н.Н., Медеев М.Р.<sup>1</sup>

**А**дминистративным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП Российской Федерации или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ч. 1, ст. 2.1 КоАП).

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установ-

лено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не

<sup>1</sup> Косаренко Николай Николаевич — доцент кафедры государственного управления и правового обеспечения государственной службы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации; Медеев Меде Рафилович — соискатель кафедры государственного управления и правового обеспечения государственной службы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

К числу вопросов, затрудняющих квалификацию составов административных правонарушений в связи с выше указанным определением, следует отнести:

- 1) нечеткость изложения противоправного деяния;
- 2) нечеткость определения формы вины юридического лица;
- 3) отсутствие объектов административного правонарушения (они в основном перечислены в разделе II КоАП);
- 4) отсутствие признака общественной опасности деяния (что частично отражено в задачах законодательства);
- 5) отсутствие четкого отграничения административного правонарушения от уголовно наказуемого деяния и др.

Противоправность деяния является основным критерием административного проступка, оценкой наступивших последствий в результате совершенного деяния. Квалификация административного правонарушения осуществляется иногда независимо от последствий вредоносности деяния, например, нарушение правил дорожного движения пешеходом. Однако в случаях, предусмотренных Особенной частью КоАП, квалификация проступка возможна только при причинении имущественного ущерба, морального или физического вреда.

Противоправное же бездействие означает неисполнение или ненадлежащее исполнение физическим лицом субъективных обязанностей или полномочий должностного лица. КоАП определены частноправовые и публично-правовые интересы, защита которых обеспечивается применением мер наказания к правонарушителям или мер поощрения за образцовое исполнение своих функциональных обязанностей.

Одной из проблем административной ответственности является квалификация форм вины. КоАП предусмотрены различные правовые критерии оценки виновности деяния применительно к правонарушению, совершенному физическим и юридическим лицом. В соответствии с КоАП юридическое лицо признается виновным в совершении административного проступка при установлении факта нарушения правил и норм, несоблюдение которых влечет за собой административную ответственность, если данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по исполнению предписаний, установленных специальными правилами или нормами.

Для квалификации вины в данном случае необходимо установить наряду с фактом неисполнения юридическим лицом указанных правил, норм (или их ненадлежащего исполнения), а также субъективные обстоятельства, что часто сопряжено с существенными материальными трудностями и иными условиями соблюдения правила или нормы.

Для квалификации формы вины в деянии физического лица необходимо выявить элементы его психического отношения к факту совершенного правонарушения и установить наличие признаков умышленного деяния, совершенного по неосторожности, что также имеет свои сложности. Применительно же к деянию юридического

лица КоАП не устанавливает форм вины, наличие которой, в форме умысла и неосторожности, возможно выявить только в случае квалификации правонарушения физического лица. Было бы юридически корректно к юридическим лицам применять термин «ответственность по административному праву», по аналогии с дисциплинарной и материальной ответственностью по административному праву.

Это обстоятельство следует принимать во внимание с учетом того, что многие статьи Особенной части КоАП не конкретизируют субъект административного правонарушения, а, именно — санкция соответствующей статьи в этих случаях определяет административное наказание, не указывая конкретных видовых признаков субъекта как гражданина: рассматривается ли он как должностное или юридическое лицо (ст. 6.8, 6.12, 14.21 и др.).

Применительно к налоговым правонарушениям при квалификации вины в деяниях юридического лица необходимо не только установить причинно-следственную связь правонарушения с действием (бездействием) соответствующего должностного лица или собственника, но и выявить наличие или отсутствие обстоятельств, исключающих вину (ст. 111 НК). Определенная форма связи вины юридического лица и его должностных лиц обусловлена также последующими процессуальными действиями, в частности, установлением в признаках противоправного действия или бездействия должностного лица обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность. В отличие от КоАП, перечень обстоятельств, смягчающих ответственность, в НК точно не определен, как правило их наличие или отсутствие должно быть установлено судом<sup>1</sup>.

Многие административные правонарушения сложно отграничить от преступлений, например, ст. 20.1 КоАП (мелкое хулиганство) и ст. 213 УК (хулиганство), ст. 7.27 КоАП (мелкое хищение) и ч. 1 ст. 158 УК (кража) и др. Квалификация составов административных правонарушений и преступлений обусловлена степенью общественной опасности наступления последствий в результате деяний, например, причинением имущественного ущерба, морального или физического вреда.

Степень общественной опасности — важный признак административного правонарушения, ограничивающий его от преступления.

Признаком административного правонарушения является противоправность — общественно опасное деяние посягает на охраняемые законодательством публично-правовые интересы, права и свободы граждан.

Квалификация состава преступления и административного правонарушения предполагает наличие в составе правонарушения субъективных и объективных элементов, позволяющих установить наличие признаков противоправного деяния или их отсутствие. В последнем случае производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое подлежит прекращению (ст. 24.5 КоАП). В состав административного правонарушения входят:

**Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.**

<sup>1</sup> Агалов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. — М., 2004. — С. 24.

- объект правонарушения – общественные отношения, на которые посягает деяние (виды приведены в гл. 5–21 КоАП);
- объективная сторона правонарушения – это вид противоправного деяния (действия или бездействия), наносящего вред или ущерб правам и интересам физических и юридических лиц, охраняемым КоАП;
- субъект правонарушения – вменяемое физическое лицо (должностные лица либо граждане, достигшее к моменту правонарушения шестнадцатилетнего возраста), а также юридическое лицо;
- субъективная сторона административного правонарушения (характеризует психическое отношение лица к деянию и его последствиям, предполагает выявление признаков вины в форме умысла или неосторожности).

Следует отметить, что понятие административного правонарушения в иных федеральных законах (Налоговый Кодекс, Бюджетный Кодекс и др.) существенно отличается от дефиниции административного правонарушения, данного в КоАП, чего не должно быть, так как такие дефиниции должны быть закреплены только законодательством об административных правонарушениях, как кодифицированного законодательства в данной области. Например, критерий виновности не учитывается в случае применения административных санкций к лицу, совершившему бюджетное правонарушение, что в принципе противоречит законодательству об административных правонарушениях. Согласно ст. 281 Бюджетного Кодекса Российской Федерации к указанным правонарушениям относится неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного этим Кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Исчерпывающий перечень административных санкций в Бюджетном Кодексе также не определен, что также усложняет обеспечение полномочий прокурорского надзора за исполнением законодательству об административных правонарушениях в этой области.

При этом, отмечая то, что законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях включает КоАП и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 1.1 КоАП), следует другое важное заключение: законы об административных правонарушениях, принятые субъектами Российской Федерации, не должны противоречить КоАП. Однако в ч. 2 ст. 76 Конституции России закреплено иное: в ней предусматривается принятие законов и иных нормативных правовых актов, издаваемых субъектами Российской Федерации по предметам совместного ведения во исполнение соответствующего Федерального Закона, а КоАП, как кодифицированный ФЗ, исключает возможность принятия субъектами Российской Федерации иных нормативных правовых актов, кроме законов.

При этом Конституция Российской Федерации не исключает возможности принятия подзаконных актов федерального уровня в этой сфере, например, актов Президента РФ и Правительства РФ, принятых во исполнение

КоАП. Эти правовые коллизии вносят сложности в разрешение имеющихся проблем осуществления полномочий прокурора по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях.

Очень важно при осуществлении полномочий прокурорского надзора в рассматриваемой сфере отличать нормативные правовые акты и правовые акты индивидуального применения.

Основной признак нормативно – правового акта состоит в том, что он устанавливает нормы и правила, изменяет их или отменяет. Нормативно-правовые акты имеют иерархию (соподчиненность), что очень важно для установления правовой коллизии этих актов. Согласно п.2 Постановления Верховного Суда<sup>1</sup> под нормативно-правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

От законодательства об административных правонарушениях, как системы нормативно-правовых актов, следует отличать правовые акты индивидуального применения, принимаемые органом административной юрисдикции, должностным лицом, например, в форме постановления по делу об административном правонарушении. Согласно п.2 Постановления Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. под правовым актом индивидуального применения понимается акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных физических лиц. Поэтому законы субъектов федерации об административных правонарушениях, принимаемые в соответствии с КоАП, не должны ему противоречить. Наличие противоречия может быть установлено при принятии субъектами Федерации законов об административных правонарушениях по полномочиям, отнесенным к предметам ведения Российской Федерации. Разрешение коллизий о соответствии законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях с КоАП отнесено к ведению Конституционного Суда Российской Федерации. Законы субъектов Федерации должны соответствовать КоАП согласно ч. 2, 5 ст. 76 Конституции России. Законы субъектов Федерации об административных правонарушениях или их отдельные положения, признанные неконституционными в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, утрачивают силу (ч. 6 ст. 125 Конституции).

К актуальным проблемам исполнения законодательства об АП относится также применение КоАП при рассмотрении дел об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, отнесенных в соответствии ч. 3 ст. 23.1 КоАП к подведомственности арбитражных судов. Проблемы выявления форм связи норм процессуального законодательства в указанных случаях отнюдь не утратили своей актуальности и после принятия постановлений пленумов ВАС Российской Федерации от 9 декабря 2002 г. и от 27 января 2003 г.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 мая 2000 г. № 19.

<sup>2</sup> Вестник ВАС. – 2003. – № 2, № 3.