

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЪЕКТИВНОЙ СТОРОНЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Неопределенность в применении и толковании теоретической конструкции состава административного правонарушения порождает множество вопросов, от решения которых зависит квалификация, а иногда и само решение вопроса о возможности привлечения лица к административной ответственности.

НАТАЛЬЯ КОВАЛЕВА,
НАЧАЛЬНИК ЮРИДИЧЕСКОГО
ОТДЕЛА ГРУППЫ КОМПАНИЙ
«КОХЛОМА», К.Ю.Н., ДОЦЕНТ
КАФЕДРЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА
И ПРОЦЕССА КОСТРОМСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА



Под административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1 КоАП РФ).

Традиционно состав административного правонарушения характеризуется четырьмя элементами: объект, субъект, объективная сторона, субъективная сторона. От наиболее точного определения объективной стороны административного правонарушения, то есть от максимально полного описания самого противоправного деяния, зависит привлечение лица к административной ответственности и соответственно размер штрафных санкций.

Необходимо констатировать, что судебная практика не всегда однозначно подходит к определению объективной стороны административного правонарушения, особенно по делам о привлечении лица к административной ответственности по ч. 6 ст. 15.25 КоАП РФ.

По мнению Управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, вынесение 24 постановлений о привлечении лица к административной ответственности по данной части ст. 15.25 КоАП РФ за предоставление 24 грузовых таможенных деклараций с нарушением установленного законодательством срока образовало 24 самостоятельных состава административного правонарушения. В Постановлении ФАС ЗСО от 03.08.2006 № Ф04-3605/2006 по этому делу указывается, что «привлечение к административной ответственности за каждый документ, представленный одновременно с другими документами, касающимися одной сделки, с нарушением установленного срока неправомерно».

! Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации предусмотрена возможность привлечения к административной ответственности только за окончательное правонарушение.

Поскольку согласно диспозиции ч. 6 ст. 15.25 КоАП РФ ответственность наступает за несоблюдение сроков представления форм учета и отчетности, а не за количество документов, представленных с нарушением срока.

Кассационная инстанция арбитражного суда полагает, что в данном случае отдельные элементы объективной стороны одного правонарушения не могут образовывать самостоятельные административные правонарушения».

В то же время в рамках одного контракта в Постановлении ФАС МО от 24.08.2006, от 31.08.2006 № КА-А40/8000-06 по делу отмечалось «судом...правомерно установлено,

что имеет место совершение 46 самостоятельных правонарушений, административный орган правомерно вынес постановления о привлечении к административной ответственности по каждому правонарушению».

В Письме Федеральной таможенной службы от 21.07.2006 № 01-06/25693 «О некоторых вопросах производства по делам о нарушениях валютного законодательства» имеет место толкование, в соответствии с которым «...при совершении деяния, предусмотренного диспозицией ч. 4 или 5 ст. 15.25 КоАП РФ России, допускается возбуждение одного дела об административном правонарушении при одновременном выявлении нескольких эпизодов (ГТД, платежей) невыполнения резидентом обязанностей, установленных ст. 19 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», если такое правонарушение совершено при исполнении одного внешнеэкономического договора (контракта)».

! Согласно диспозиции ч. 6 ст. 15.25 КоАП РФ ответственность наступает за несоблюдение сроков представления форм учета и отчетности, а не за количество документов, представленных с нарушением срока.

Поэтому противоречивая правоприменительная практика поднимает следующие вопросы: почему объективная сторона данного административного правонарушения формируется именно в рамках одной сделки? Могут ли в рамках одной сделки возникать различные составы административных правонарушений по ч. 6 ст. 15.25 КоАП РФ?

Одно или несколько?

Часть 1 ст. 4.4 КоАП РФ устанавливает, что при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое из них.

Что необходимо предпринять административному органу, рассматривающему действия лица, образующие два и более самостоятельных административных правонарушения, которые квалифицируются по одной части одной статьи КоАП РФ?

Ориентиром может служить Постановление ФАС ЗСО от 09.02.2006 № А56-43667/2005, в котором указывается, что «закрепленный в приведенной норме права состав административного правонарушения (ч. 6 ст. 15.25 КоАП РФ в ред. Закона № 118-ФЗ, вступившего в силу с 01.10.2004. — Прим. автора) является сложным. Одно или несколько предусмотренных в нем противоправных действий, будучи совершенными в действительности, рассматриваются как одно или несколько окончательных правонарушений».

Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации предусмотрена возможность привлечения к административной ответственности только за окончательное правонарушение. Административное правонарушение считается окончательным с момента, когда в результате действия (бездействия) правонарушителя имеются все предусмотренные законом признаки состава административного правонарушения (п. 19 Постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса

Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Сложный состав правонарушения в публично-правовой доктрине рассматривается как допускающий оценку правонарушения как окончательного без совершения всех перечисленных в нем противоправных действий, а с совершением хотя бы одного из них».

При рассмотрении вышеозначенного дела суд пришел к выводу, что в действиях лица усматривалось два самостоятельных административных правонарушения, каждое из которых следует квалифицировать по ч. 6 ст. 15.25 КоАП РФ.

Особенно интересным представляется Постановление ФАС МО от 20.12.2005 № КА-А40/12369-05 по делу, где хозяйствующий субъект был привлечен к административной ответственности по ч. 6 ст. 15.25 КоАП РФ «...за десять правонарушений, совершенных в разное время» и на него было наложено взыскание в размере 400 000 рублей. В данном Постановлении указывалось, что «рассматривая спор, суды первой и апелляционной инстанций признали, что Общество не выполняло установленную законодательством обязанность по представлению паспорта сделки и направлению в банк подтверждающих документов по ряду совершенных сделок».

В то же время была отмечена неправомерность назначения административного наказания отдельно за каждое правонарушение, так как никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение: «Взыскание штрафа за каждый факт правонарушения в рамках ч. 6 ст. 15.25 КоАП РФ является неправомерным».

Суд также сделал акцент, что «в отношении Общества была проведена одна проверка, составлен один акт проверки, один протокол об административном правонарушении, в котором зафиксированы выявленные факты нарушений законодательства, вынесено одно постановление о привлечении к административной ответственности» и резюмировал:

«КоАП РФ не предусматривает возможность применения наказания в таком случае отдельно за каждый выявленный факт нарушения».

ФАС ВСО в Постановлении от 13.07.2006 № А10-1203/06-Ф02-3534/06-С1, поддержав позицию апелляционной инстанции, также указал на неправомерность неоднократного привлечения лица к административной ответственности по ч. 6 ст. 15.25 КоАП РФ.

Процессуальные особенности

Возникают и процессуальные вопросы. Следует ли составлять отдельные протоколы на каждое совершенно самостоятельное административное правонарушение или достаточно одного протокола на все выявленные правонарушения? Напрашивается аналогичный вопрос и относительно постановления о привлечении лица к административной ответственности.

В Письме Федеральной таможенной службы от 21.07.2006 № 01-06/25693 «О некоторых вопросах производства по делам о нарушениях валютного законодательства» дается разъяснение:

«КоАП России не предусматривает возможность отражения в одном протоколе нескольких административных правонарушений. При совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение (ч. 1 ст. 4.4 КоАП России)» и далее:

«Формулировка ч. 6 ст. 15.25 КоАП РФ России позволяет составлять один протокол

об административном правонарушении по одной валютной операции в случае представления нескольких справок или подтверждающих документов по одной валютной операции».

! В большинстве случаев судебная практика склоняется к тому, что объективная сторона административного правонарушения формируется именно в рамках одной сделки.

Тем не менее вышеупомянутое Постановление ФАС ЗСО от 09.02.2006 № А56-43667/2005 отметило, что такие действия, как составление «...одного протокола об административном правонарушении (вместо двух), равно как и принятие одного постановления по делу об административном правонарушении (вместо двух), не могут рассматриваться как процедурные нарушения, свидетельствующие о серьезных негативных процессуальных последствиях: об ущемлении прав общества как участника административной процедуры, о неполноте выяснения административным органом фактических обстоятельств дела...».

Представляется, что составление протокола за каждое отдельное деяние, образующее отдельный состав административного правонарушения, будет соответствовать задачам, отраженным в ст. 1.2 КоАП РФ. Положительная составляющая будет выражена и в том, что со стороны всех ветвей власти наметится детальный подход к выработке и применению диспозиции статей КоАП РФ. Привлекаемое к административной ответственности лицо будет наиболее полно информировано об объективной стороне совершенного правонарушения. После конкретизации диспозиции данных статей существенно уменьшится возможность вольных трактовок их содержания.

Отрицательная составляющая также очевидна: предложенная конструкция в большинстве случаев потребует доработку и изменение уже существующих статей КоАП РФ.

Неоднозначный подход к столь базовым институтам административного права вызывает множество вопросов и серьезные опасения у непосредственных участников данных отношений.

Приходится констатировать: в большинстве случаев судебная практика склоняется к тому, что объективная сторона административного правонарушения формируется именно в рамках одной сделки, что прямо не предусмотрено действующим законодательством.

При всей сложности и многоаспектности затронутой темы необходимо помнить, что:

- ✓ неустраиваемые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица (ч. 4 ст. 1.5 КоАП РФ);
- ✓ все неустраиваемые сомнения, противоречия и неясности актов валютного законодательства Российской Федерации, актов органов валютного регулирования и актов органов валютного контроля толкуются в пользу резидентов и нерезидентов (ч. 6 ст. 4 ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»);
- ✓ никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение (ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ);
- ✓ лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию иначе как на основаниях и в порядке, установленных Законом (ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ).