

# §5

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

DOI: 10.7256/1999-2807.2013.9.9605

Е.О. Адарченко

### АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

**П**ервоначально важно отметить что административная ответственность является видом юридической ответственности; обладающая, помимо всех признаков, характерных для юридической ответственности еще и специфическими, свойственными только ей. Однако понятие административной ответственности в законе отсутствует, поэтому определяется субъективным мнением административистов.

Кодекс об административных правонарушениях РФ в гл. 2 упоминает об административной ответственности должностных лиц, военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания, иностранных граждан, лиц без гражданства, а также юридических лиц как отечественных так и иностранных. Таким образом, вопрос о том что следует понимать под административной ответственностью юридических лиц публичного права остается открытым. Это и не удивительно, ведь юридические лица публичного права существуют в нашей стране де-факто.

Тем не менее, если все-таки предположить что юридическими лицами публичного права является как само государство, так и его органы, непосредственно через которые оно осуществляет свои права и обязанности, а также существующие ныне государственные корпорации, и госкомпании, и другие организации невольно возникает вопрос какой вид административной ответственности свойственен им.

Не разделяя юридических лиц частного и публичного права, очевидно разделение всех граждан на «физических лиц» и «должностных лиц», тем самым определяя особый вид ответственности, для граждан, обладающих какой либо властью.

Под должностным лицом по КоАП РФ следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии

со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ<sup>1</sup>. На основе данного понятия очевидно справедливое деление всех должностных лиц на должностных лиц публичной службы и частных должностных лиц<sup>2</sup>. В данном случае приравнивают индивидуальных предпринимателей, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций к понятию должностное лицо, которое изначально принадлежало только административному праву: ведь историческим предшественником должностных лиц является чиновничество времен полицейского государства<sup>3</sup>. В данной статье мы упоминаем о должностных лицах с целью показать что смешение частных и публичных начал сталкивается и в понятии должностное лицо. Изучая юридическое лицо публичного права вполне обоснованно можно отталкиваться от конструкции, выделенной С.Е. Чанновым «представитель власти», которой он обозначает всех должностных

<sup>1</sup> [www.consultant.ru/popular/koap](http://www.consultant.ru/popular/koap)

<sup>2</sup> См.: Ермоленко М.В. Административная ответственность должностных лиц в России. – Н.Новгород, 2003. – С. 88.

<sup>3</sup> Елистаров А.И. Основные начала административного права. – 2-е изд. – М., 1917. См.: Российское полицейское (административное) право: конец XIX начало XX вв.: Хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 1999. – С. 484.

лиц, имеющих полномочия публичного характера<sup>4</sup>. Очевиден факт что субъекты обладающие властными полномочиями не могут стоять на одной черте с лицами, не имеющими таковых.

Что касается государственных органов то можно предположить что государственные органы как таковые несут административную ответственность либо в качестве должностных лиц либо в качестве юридических лиц (физических лиц автоматически исключаем).

Не признавая факт существования юридических лиц публичного права, законодатель все же присваивает органам государственной власти, как федерального, так и регионального значения статус юридического лица.

На примере системы органов исполнительной власти субъектов можно заметить что вся структура данных органов состоит из юридических лиц. И однозначно можно сказать что все органы исполнительной власти являются юридическими лицами именно публичного права.

Как видно из судебной практики к административной ответственности привлекают органы исполнительной власти. В данном случае речь идет не о должностных лицах данных органов, а конкретно о госоргане. Например, по одному из дел Президиума высшего арбитражного суда Департамент образования Вологодской области обратился в суд с заявлением о признании незаконным и отмене постановления Управления государственного пожарного надзора Северо-Западного регионального центра Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 22.10.2008 № 65 о привлечении его к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.4 Кодекса об административных правонарушениях РФ. Как следует из материалов дела факт нарушения департаментом правил пожарной безопасности установлен, его вина в совершении правонарушения доказана. На основании доводов сторон Президиум постановил оставить постановление Четырнадцатого апелляционного суда без изменения.

Данный пример четко демонстрирует факт привлечения к административной ответственности исполнительного органа государственной власти, хотя гл. 2 КоАП РФ не предусматривает ответственности для государственных органов. В связи с чем возникает вопрос, какой вид административной ответственности возникает в данном случае для департамента? Можно

предположить, что государственные органы исполнительной власти в подобных случаях несут административную ответственность в качестве юридических лиц (так как для таковых она действительно предусмотрена). Действительно, большинство государственных органов исполнительной власти в положениях о своей деятельности называют себя юридическими лицами, хотя данный факт по нашему мнению абсурден на том простом основании, что юридические лица по гражданскому праву прежде всего подчиняются признаку равенства между собой, но о каком равенстве может идти речь при участии государственного органа. Таким образом, мы считаем что органы исполнительной власти неприемлемо приравнивать к юридическим лицам в их сугубо цивилистическом понимании, а целесообразно считать их юридическими лицами публичного права, конструкция которых должна быть тщательно разработана в рамках именно публичного (административного права).

Однако противники юридических лиц публичного права настаивают на том факте, что данная конструкция бессмысленна, так как органам исполнительной власти (в большинстве своем субъектов РФ) присваивается статус юридических лиц исключительно для осуществления ими определенных хозяйственных функций. Так, А.Я. Курбатов считает, что Путем надления государственных органов правами юридического лица оформляется их гражданско-правовой статус, поскольку лишь в этом случае они могут быть признаны стороной в правоотношении и соответственно выступать истцом и ответчиком в суде. В остальных случаях стороной правоотношения, в котором участвуют эти государственные органы, является публично-правовое образование<sup>5</sup>. С данным мнением сложно согласиться, так как очевидно, что статус юридического лица, присвоенный многим государственным органам, не заканчивает свое действие исключительно на осуществлении ими определенных хозяйственных функций и на участии их в гражданском обороте.

По нашему мнению государственные органы исполнительной власти должны являться юридическими лицами публичного права, статус которых должен определяться определенным законом или иным правовым документом. Административная ответственность в таком случае должна наступать как для должностного лица, руководящего органом, так и для всего государственного органа как юридического лица публичного права. Тем самым не исключена одинаковая ответственность для юридических лиц частного

<sup>4</sup> См.: Чаннов С.Е. Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000. – С. 47.

<sup>5</sup> См.: Курбатов А.Я. О юридических лицах публичного права // Хозяйство и право. – 2009. – №10. – С. 77.

и юридических лиц публичного права, в связи с чем необходимо будет внести изменение в ст. 2.10 КоАП путем прибавления юридических лиц публичного права к ныне существующим, виды которых необходимо определять по соответствующим критериям. Хотя по нашему мнению административная ответственность для юридических лиц публичного права должна быть несколько строже чем у юридических лиц частного права, исходя из презумпции знания первыми административно-правовых норм, так как являются субъектами, обладающими властью. Французский ученый Р. Драго дает такое определение: «Администрация — совокупность людских и материальных средств, призванных обеспечивать под руководством политической власти исполнение и применение законов... Цели администрации никогда не бывают первичны, они всегда вторичны и состоят в выполнении заданий, порученных ей основополагающими государственными органами»<sup>6</sup>. Поэтому ответственность для субъекта, являющегося носителем власти должна быть на порядок выше.

Другой вопрос, который по нашему мнению также следует детально рассмотреть в рамках данной тематике, это несет ли государство какую либо имущественную ответственность при совершении административного правонарушения. С.Ю. Рипинский в своей монографии рассматривает ответственность по законодательству отдельно взятых государств, и приходит к выводу, что исходя из принципа правовой экономии, имущественная ответственность государства за административные правонарушения должна подчиняться общему частноправовому регулированию<sup>7</sup>. С данной точкой зрения довольно сложно согласиться, так как, прежде всего по нашему мнению недопустимо регулирование частным правом отношений публичного характера. Данные отношения, а именно государства с другими субъектами права, следует считать именно публичными, на том основании, что при рассмотрении состава административного правонарушения, нарушение органом власти норм именно публичного права ведет к возникновению административной ответственности. По нашему мнению говорить об имущественной ответственности государства за нарушение норм публичного права необходимо в области административного права. В нашей стране административная ответственность государства отсутствует, хотя по нашему мнению государство должно отвечать

за публичную деятельность как своих органов так и непосредственно должностных лиц. В данном случае можно привести показательный пример ФРГ, в Конституции которой устанавливается: «если какое-либо должностное лицо при исполнении вверенной ему публичной должности нарушит свои служебные обязанности по отношению к третьему лицу, то в принципе ответственность государство или корпорация, на службе которой он стоит»<sup>8</sup>. Приминительно к нашей стране мы считаем, что административную ответственность государство должно нести именно в качестве юридического лица публичного права, и при сопоставлении с юридическим лицом частного права может в последующем требовать в порядке регресса возмещения убытков с органа или должностного лица виновном в совершении административного проступка.

Говоря об административной ответственности юридических лиц публичного права, по нашему мнению будет несправедливо не затронуть один из видов юридических лиц публичного права — государственные корпорации (по нашему мнению). Что касается государственных корпораций, то в настоящее время идут острые дискуссии по поводу того стоит ли оставлять данный вид организаций или же необходима их реорганизация в другие формы юридических лиц. Справедливым представляется точка зрения А.В. Винницкого, который называет госкорпорации формой децентрализации не только государственного не денежного имущества, но и публичных финансов<sup>9</sup>. Попыткой решить данную проблему стала «Концепция развития законодательства о юридических лицах». Данная попытка закончилась созданием проекта закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации» от 12 августа 2011 г. Но как оказалось, по существу данным понятием, а именно «публично-правовая компания» хотят замаскировать все те же государственные корпорации, в частности Агентство по страхованию вкладов и Внешэкономбанк.

Совсем недавно Федеральная антимонопольная служба предложила новый законопроект, вводящий в КоАП новую ст. 7.32.1, содержащую тринадцать составов административных правонарушений, связанных с нарушением порядка проведения закупки товаров госкомпаниями и госкорпорациями. Так, административная ответственность предусмотрена за нарушение сроков размещения информации о заказе, за предъявление не предусмотренных документацией требований о закупке к закупаемым товарам, за утверждение

<sup>6</sup> Драго Р. Административная наука. — М., 1982. — С. 5.

<sup>7</sup> См.: Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям. — СПб., 2002.

<sup>8</sup> Конституция зарубежных государств. — С. 168-169.

<sup>9</sup> См.: Винницкий А.В. Государственная собственность в административном праве. — М., 2010. — С. 294.

документации о закупке обязательным требованиям и за иные нарушения. Штрафы для должностных лиц колеблются в размере от 3 до 50 тыс. руб., для юридических лиц — от 10 тыс. до 500 тыс. руб. Также в законопроекте предусмотрен штраф за невыполнение этими юридическими лицами решений и предписаний ФАС. За такое правонарушение для должностных лиц предусмотрен штраф до 50 тыс. руб., для юридических лиц — до 500 тыс. руб.<sup>10</sup>

Являясь разновидностью юридических лиц частного права, государственные корпорации закупают товары по правилам государственных закупок, тем самым, очевидно, что гораздо больше схожих качеств между гокорпорациями и государственными органами нежели с некоммерческими юридическими лицами. Естественно признать госкорпорации государственными органами невозможно, но и считать их юридическими лицами частного права будет неправильным, так как существует слишком много противоречий между некоммерческими организациями и государственными корпорациями. Поэтому совершенно неоспорим факт что и административная ответственность для государственных корпораций и государственных компаний должна иметь отличительные черты, и на том основании содержаться в отдельной статье. Однако по нашему мнению проблему организационно-правового статуса государственных корпораций сможет решить закрепление института юридических лиц публичного права, как объединение граждан, наделенных государственно-властными полномочиями. Мы считаем, что если закон о юридических лицах публичного права когда-нибудь воплотится в жизнь, то юридические лица публичного права не должны содержаться в нем в качестве определенного списка организаций. По нашему мнению к юридическим лицам публичного права должны относиться организации обладающие определенной совокупностью качеств; таким образом в законе должны закрепляться именно признаки юридических лиц публичного права, приобретая которые юридическое лицо частного права становится юридическим лицом публичного права и следовательно несет административную ответственность наравне с самим государством и его исполнительными органами; и наоборот, юридическое лицо публичного права при потере конкретных качеств преобразуется в юридическое лицо частного права и следовательно несет административную ответственность в соответствии с ст. 2.10 КоАП РФ.

Считаем что юридические лица публичного права можно включить в механизм осуществления государственной власти.

Справедливым является высказывание Л.Л. Чантурия: «Гражданское право не должно стремиться разработать нормы, регулирующие порядок учреждения и деятельности юридических лиц публичного права по той простой причине, что это выходит за рамки гражданско-правового регулирования, и гражданское право не в состоянии предусмотреть все формы и особенности этих лиц»<sup>11</sup>.

Придав государственным корпорациям статус юридического лица публичного права, они наравне с исполнительными органами государственной власти должны нести особый вид административной ответственности, которая должна учитывать все свойства, качества и характеристики данных юридических лиц как субъектов административного права.

Из всего вышесказанного представляется возможным сделать следующие выводы:

- во-первых, понятие административной ответственности должно быть детально определено как вид юридической ответственности в КоАП РФ;
- во-вторых, административная ответственность юридических лиц публичного права (закон о которых должен содержать исчерпывающий перечень характеристик и качеств, которыми они могут обладать) должна быть выделена как отдельный вид, в связи с тем, что юридические лица публичного права представляют собой особый субъект административного права, отличный от других;
- в-третьих, говоря о юридических лицах публичного права как субъекте административного права, по нашему мнению необходимо отталкиваться от уже существующей конструкции «представитель власти» и тем самым ужесточить их административную ответственность;
- --четвертых, по нашему мнению необходимо установить имущественную ответственность государства как юридического лица публичного права в рамках административного права (а не гражданского). Так как отношения публичного характера не должны регулироваться нормами частного права.

И в заключении хотелось бы сказать, что исследование данной проблемы носит многоаспектный характер, так как каждое юридическое лицо публич-

<sup>11</sup> Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. – 2008. – №3. – С. 12.

<sup>10</sup> См.: <http://zakon.ru/Discussions/OneDiscussion/5955>

ного права выполняет задачи, присущие только ему, используя при этом различный набор элементов правосубъектности, различные функции; таким образом

административная ответственность юридических лиц публичного права должна отличаться от ответственности других субъектов.

### Библиографический список:

1. Драго Р. Административная наука. — М., 1982.
2. Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям. — СПб.: Изд-во «юридический центр Пресс», 2002.
3. Винницкий А.В. Государственная собственность в административном праве. — М.: Статут, 2010.
4. Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. — 2008. — №3.
5. Конституция зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. — М.: Изд-во БЕК, 1999.

### References (transliteration):

1. Drago R. Administrativnaya nauka. — M., 1982.
2. Ripinskiy S.Yu. Imushchestvennaya otvetstvennost' gosudarstva za vred, prichinyaemyy predprinimatel'nyam. — SPb.: Izd-vo «yuridicheskiy centr Press», 2002.
3. Vinnickiy A.V. Gosudarstvennaya sobstvennost' v administrativnom prave. — M.: Statut, 2010.
4. Chanturiya L.L. Yuridicheskie lica publichnogo prava: ih mesto v grazhdanskom prave i osobennosti pravovogo regulirovaniya // Gosudarstvo i pravo. — 2008. — №3.
5. Konstituciya zarubezhnyh gosudarstv: ucheb. posobie / sost. prof. V.V. Maklakov. — M.: Izd-vo BEK, 1999.