

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ.
ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

УДК 340

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.2/2806>

**О ВОЗМОЖНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

Ю. Б. Аникеенко, Н. В. Новоселова

Уральский государственный юридический университет (г. Екатеринбург)

Поступила в редакцию 20 апреля 2020 г.

Аннотация: на основе результатов анализа действующего законодательства и современных точек зрения о понятии и признаках юридического лица и государственного органа и практике привлечения к административной ответственности государственных и муниципальных органов авторы размышляют о такой возможности. Обсуждается практика привлечения к административной ответственности государственных и муниципальных органов, а также их структурных подразделений и территориальных органов. Акцентируется внимание на ключевых различиях в юридической природе и признаках юридического лица и государственного органа, различиях в целях, порядке их создания, ликвидации, финансировании. Подчеркивается, что привлечение к административной ответственности государственных и муниципальных органов является неэффективной процедурой, при которой цели административной ответственности не достигаются.

Ключевые слова: административная ответственность, государственные и муниципальные органы, юридические лица.

2020. № 2

188

Abstract: based on the results of an analysis of current legislation and modern points of view on the concept and characteristics of a legal entity and a state authority, and the practice of bringing state and municipal authorities to administrative responsibility, the author reflects on this possibility. The practice of bringing state and municipal authorities to administrative responsibility, as well as their structural units and territorial bodies is condemned. Attention is focused on key differences in the legal nature and characteristics of a legal entity and an authority, differences in goals, the order of their creation, liquidation, financing. It is emphasized that bringing state and municipal authorities to administrative responsibility is an inefficient procedure, while the goals of administrative responsibility are not achieved.

Key words: administrative responsibility, state and municipal authorities, legal entities.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) устанавливает административную ответственность для одного вида коллективных субъектов административного права – юридических лиц, кроме них к административной ответственности

привлекаются государственные и муниципальные органы¹, а также их структурные подразделения и территориальные органы (управления, инспекции и т. д.)².

В большинстве статутных нормативно-правовых актов государственные органы и их территориальные органы определяются как юридические лица³ в организационно-правовой форме государственных учреждений⁴. Некоторые авторы даже называют государственные органы *особой группой юридических лиц*⁵.

¹ Как пишет Н. А. Морозова: «В диспозициях некоторых статей КоАП РФ указаны субъекты нарушения: «государственный орган», «федеральный орган исполнительной власти», «орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации», например в ч. 2 ст. 5.3, ст. 5.47, КоАП РФ» (Морозова Н. А. О целесообразности привлечения к административной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=1959>).

² Решение Кувандыкского районного суда (Оренбургская область) от 29 августа 2017 г. № 12-40/2017 по делу № 12-40/2017: Управление образования администрации муниципального образования Кувандыкского городского округа Оренбургской области привлекалось к административной ответственности (URL: http://sudact.ru/regular/doc/oXGTn8Y8tA6L/?regular-txt=15.14®ular-case_doc=12-40®ular-lawchunkinfo) ; Решение Лиманского районного суда (Астраханская область) от 13 апреля 2017 г. № 12-40/2017 по делу № 12-40/2017 к административной ответственности: по ст. 15.14 КоАП РФ привлекался *ОМ ВД России* по Лиманскому району Астраханской области (URL: http://sudact.ru/regular/doc/ОНрВВnоqhej/?regular-txt=15.14®ular-case_doc=12-40®ular-lawchunkinfo) ; Решение Плесецкого районного суда (Архангельская область) от 12 апреля 2016 г. № 12-40/2016: по ст. 15.14 КоАП РФ привлекалась к административной ответственности *Межрайонная инспекция Федеральной налоговой службы* (URL: http://sudact.ru/regular/doc/DTSMncx4O46t/?regular-txt=15.14®ular-case_doc=12-40®ular-lawchunkinfo).

³ См., например: Пункт 3.6 приказа Министерства юстиции РФ от 21 мая 2013 г. № 74 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы судебных приставов» – территориальный орган является юридическим лицом ; п. 11 постановления Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809 «О Федеральной таможенной службе» – Федеральная таможенная служба является юридическим лицом ; п. 12 постановления Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» – Федеральная антимонопольная служба является юридическим лицом ; п. 11 постановления Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» – Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы являются юридическими лицами и др.

⁴ В п. 22 Указа Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» установлено, что территориальный орган является юридическим лицом в организационно-правовой форме государственного учреждения.

⁵ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : постатейный науч.-практ. комментарий / под общ. ред. Б. В. Россинского. М., 2014.

Статья 124 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) отделяет государственные органы и органы местного самоуправления от других субъектов гражданско-правовых отношений. Понятие, признаки юридического лица даны законодателем в ст. 48 ГК РФ, и они коренным образом отличаются, не совпадают с правовым положением властного субъекта⁶. В то же время в законодательстве Российской Федерации не закрепляется понятие государственного органа (органа местного самоуправления), однако оно широко представлено в различных нормативных актах⁷. Признаки государственного органа раскрываются при характеристике отдельных его видов (организационно-правовых форм). Системообразующим в системе федеральных органов исполнительной власти является Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», закрепивший понятие и признаки федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства⁸.

В правовой литературе основным признаком государственного органа называют наличие государственно-властных полномочий. Как писал А. В. Венедиктов, «государство определяет компетенцию каждого госоргана, т. е. предмет его деятельности и объем прав и обязанностей, необходимых для осуществления его задач...»⁹. Исходя из современной тенденции развития законодательства, В. Е. Чиркин обратил внимание на необходимость разработки понятия и признаков юридического лица публичного права, необходимость в правовом регулировании, единообразном подходе к правовой природе властного субъекта¹⁰.

В научной литературе существуют как противники¹¹, так и сторонники¹² привлечения к административной ответственности юридических

⁶ В настоящее время законодатель не раскрывает понятия государственного органа, органа местного самоуправления, однако активно его использует в различных нормативных актах: ст. 78 Конституции РФ, ст. 27 Градостроительного кодекса РФ, ст. 53 Трудового кодекса РФ и т. д.

⁷ См., например: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М. ; Л., 1948.

¹⁰ См.: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

¹¹ См.: Морозова Н. А. О целесообразности привлечения к административной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=1959>

¹² См.: Синюгин В. Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Вестник Омского ун-та. Серия: Право. 2014. № 2. С. 81–85 ; Курникова С. С. Ответственность исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления // Вестник Казанского юрид. ин-та МВД России. 2011. № 1. С. 92–102 ; Бунтов С. Д. О некоторых проблемах административной ответственности за нарушения образовательного законодательства // Вестник Удмуртского ун-та. 2015. № 2. С. 99–103.

лиц публичного права. При этом ни в Общих положениях КоАП РФ, ни в разделах 4, 5 КоАП РФ, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях, не устанавливается особенность административной ответственности государственных и муниципальных органов¹³. В то же время действующий КоАП РФ не содержит и каких-либо ограничений возможности привлечения к административной ответственности публичных юридических лиц. К административной ответственности могут быть привлечены любые юридические лица, независимо от форм собственности, подчиненности и организационно-правовых форм.

Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики показывает, что правовая конструкция административной ответственности не является «абсолютно универсальной» для всех субъектов. Существует несколько причин, почему механизм административной ответственности неприменим и неэффективен в отношении государственных и муниципальных органов.

Во-первых, государственные и муниципальные органы олицетворяют государственную и муниципальную власть и реализуют властные полномочия, а привлечение к публичной ответственности дискредитирует олицетворяющие эту власть органы в общественном правосознании.

Во-вторых, привлечение к административной ответственности государственных и муниципальных органов не достигает своей цели, так как к организации возможно применение помимо предупреждения и административного приостановления деятельности¹⁴ только меры имущественного наказания – административный штраф и конфискация. При назначении имущественных административных наказаний материальный урон терпит государственный бюджет. Другие меры административного принуждения, которые не названы в качестве административных наказаний в КоАП РФ (отзыв, аннулирование лицензии, ликвидация юридического лица и т. д.), но имеют карательную сущность, тоже неприменимы к органам, которые создаются и ликвидируются иначе, чем юридические лица, их создание не осуществляется путем внесения в государственный реестр юридических лиц, они не получают лицензии на занятие определенным видом деятельности и т. д. В связи с этим интересна позиция законодателя, закрепленная в Федеральном законе от 16 сентября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵, в соответствии с которой органы местного самоуправления, наделяемые правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государ-

¹³ Интересны в связи с этим изменения, внесенные в КоАП РФ Федеральным законом от 23 апреля 2018 г. № 103-ФЗ «О внесении изменения в статью 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

¹⁴ Назначение такого административного наказания, как административное приостановление деятельности, представляется абсурдным, исходя из тех задач и социально значимых функций, которые возлагаются на органы власти.

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

ственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Следует также обратить внимание на пагубную практику привлечения к административной ответственности структурных подразделений и территориальных органов (управления, инспекции и т. д.) государственных и муниципальных органов, которые в статутных положениях могут и не наделяться правами юридического лица¹⁶.

В-третьих, государственные и муниципальные органы финансируются за счет государственного и муниципального бюджетов, а суммы, полученные при исполнении имущественных наказаний, снова поступают в государственный бюджет. Государственные и муниципальные органы не являются собственниками используемого имущества, они имеют вторичное вещное право оперативного управления. Конституционный Суд РФ уже высказал свою правовую позицию о конфискации имущества, принадлежащего на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в законной процедуре виновным в его совершении; нормы, устанавливающие подобное административное наказание, были признаны не соответствующими Конституции РФ¹⁷.

Таким образом, при назначении имущественных наказаний государственным и муниципальным органам цели наказания (общая и частная превенция) не достигаются, кроме того, в бюджетах государственных, муниципальных органов и государственных учреждений суммы на уплату административных штрафов не планируются¹⁸, а расходовать денежные

¹⁶ Так, например, ни в Федеральном законе от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», ни в Указе Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» не говорится, что Федеральная служба безопасности РФ и ее территориальные органы являются юридическими лицами или наделены правами юридического лица, при этом наличие у них правосубъектности не оспаривается.

¹⁷ В постановлении КС РФ от 25 апреля 2011 г. № 6-П «По делу о проверке законности ч. 1 ст. 3.7 и ч. 2 ст. 8.28 КоАП РФ в связи с жалобой ООО «СтройКомплект» было указано, что положения ч. 2 ст. 8.28 КоАП РФ в той мере, в какой они во взаимосвязи с ч. 1 ст. 3.7 данного кодекса вопреки требованиям ст. 46 (ч. 1) и 54 (ч. 2) Конституции РФ допускают в качестве административного наказания конфискацию орудия совершения административного правонарушения у собственника этого имущества, не привлеченного к административной ответственности и не признанного в законной процедуре виновным в совершении данного административного правонарушения; в нарушение ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ несоразмерно ограничивают право частной собственности, гарантированное ст. 35 (ч. 1 и 3) Конституции РФ и признаны несоответствующими Конституции РФ.

¹⁸ В советский период государственные предприятия стали планировать административные штрафы в смету расходов, закладывать в себестоимость производимого товара, вместо того чтобы осуществлять профилактические меры и создавать условия для предотвращения совершения правонарушений, например строить очистные сооружения. Это было одной из причин принятия Президиумом Верховного Совета СССР 21 июня 1961 г. Указа «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке».

средства государственные и муниципальные органы должны на те цели, на которые они выделяются из соответствующего бюджета. Уплата административного штрафа будет иметь признаки административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.14 КоАП РФ: нецелевое использование бюджетных средств их получателем.

В целях настоящего исследования интересен правовой механизм, закрепленный в ч. 3 ст. 16.6 Закона г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», в котором установлено, что в случае если обязанности собственника или иного владельца земельного участка или иного объекта недвижимости возложены на государственный орган, орган местного самоуправления, государственное или муниципальное учреждение, к административной ответственности привлекается должностное лицо указанного органа, учреждения.

Государственные и муниципальные органы можно назвать особыми субъектами административной ответственности (состава административного правонарушения), наличие особенностей их правового статуса позволяет говорить о том, что они обладают такими признаками, которые влияют на назначение наказания, освобождение от административной ответственности¹⁹. «Очевидно, – пишет С. Д. Хазанов, – что в качестве субъекта административного правонарушения не должны выступать органы публичной администрации, ...хотя на практике известны примеры их привлечения к ответственности за нарушения антимонопольного, бюджетного, валютного законодательства ...Доктринальное толкование ст. 2.1 в ее системной взаимосвязи со ст. 2.10, 3.1, 3.2 КоАП позволяет утверждать, что если государственный или муниципальный орган в процессе реализации гражданско-правовой правосубъектности в качестве публичного учреждения совершает противоправное деяние, ответственность должен нести руководитель этого органа»²⁰.

С данным высказыванием нельзя не согласиться: привлечение руководителя к административной ответственности будет более эффективным в целях достижения целей административного наказания. Назначение административного наказания государственному (муниципальному) органу не влечет достижения тех целей, которые возлагаются на меры административной ответственности. Если государственный (муниципальный) орган в процессе реализации своей правосубъектности совершает противоправное деяние, административную ответственность должен нести его руководитель или иное ответственное должностное лицо государственного (муниципального) органа.

В целях рассматриваемой темы следует отметить также возникшую тенденцию в формировании структуры администраций муниципальных

¹⁹ Особый субъект состава административного правонарушения – лицо, обладающее особыми признаками, не влияющими на квалификацию деяния, но влияющими на назначение административного наказания.

²⁰ Хазанов С. Д. Кодекс об административных правонарушениях : преемственность и новизна // Бизнес. Менеджмент. Право. 2002. № 1. С. 54.

образований, заключающуюся в выведении за рамки структуры управлений образования, культуры, спорта, ЖКХ и др. в форме муниципальных казенных учреждений, соответственно утративших статус муниципальных органов, хотя все они по своей юридической природе и функционально-целевому назначению являются отраслевыми исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления²¹. Формирование такой структуры администрации муниципальных образований чревато возникновением не только проблемных моментов, связанных с привлечением к административной ответственности, но и с реализацией полномочий, входящих в компетенцию таких организаций. Очевидно, что в такой ситуации, если законодательство Российской Федерации предусматривает принятие решений органами местного самоуправления, то такие решения должны оформляться актами администрации муниципального образования, а не решениями руководителей муниципальных учреждений, соответственно вопрос об административной ответственности должен ставиться с позиции виновного лица – того, кто принял соответствующее решение.

²¹ На примере структуры администрации городского округа Верхняя Пышма Свердловской области.

Уральский государственный юридический университет (г. Екатеринбург)

Аникеенко Ю. Б., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права

E-mail: avanik@e1.ru

Новоселова Н. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права

E-mail: n.novoselova@vpmail.ru

Ural State Law University

Anikeenko Yu. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative Law Department

E-mail: avanik@e1.ru

Novoselova N. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative Law Department

E-mail: n.novoselova@vpmail.ru