

О КОЛЛЕКТИВНЫХ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ СУБЪЕКТАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Г. Д. Денисова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 17 июня 2009 г.

Аннотация: анализируются вопросы субъектов административного права. Приводится классификация субъектов административного права и административной ответственности. Дается подробная характеристика юридическим лицам как субъектам административной ответственности.

Ключевые слова: субъекты административного права, субъекты административной ответственности, коллективные субъекты, индивидуальные субъекты.

Abstract: questions of subjects of administrative law are analyzed. Classification of subjects of administrative law and administrative responsibility is resulted. The detailed characteristic is given to legal bodies as to subjects of administrative responsibility.

Key words: subjects of administrative law, subjects of administrative responsibility, collective subjects, individual subjects.

В административном праве, как и в других отраслях российского права, существует персонифицированная система субъектов. Особенности правового статуса для каждого субъекта раскрываются применительно к отрасли права, определяющей сферу правоотношений, участником которых становится субъект, реализуя при этом ту или иную группу субъективных прав и обязанностей.

В общей теории права под субъектом права понимается участник общественных отношений, которого юридическая норма наделяет правами и обязанностями. Это понятие включает в себя два критерия: социальный — участие в качестве обособленного, способного вырабатывать и осуществлять единую волю персонифицированного субъекта; юридический — признание правовыми нормами способности быть носителем прав и обязанностей, участвовать в правоотношениях.

В научной литературе существует множество точек зрения по поводу понятий «субъект права» и «субъект правоотношений». Например, Д. Н. Бахрах считает, что «субъектами административного права следует признавать участников управленческих отношений, которых административно-правовые нормы наделили правами и обязанностями, способностью вступать в административно-правовые отношения. Правоотношения — основной канал реализации правовых норм, поэтому носитель прав и обязан-

ностей, как правило, становится субъектом правоотношений и в общем кругу тех и других совпадает»¹.

В настоящее время все субъекты права большинством авторов делятся на две группы: граждане и организации², физические и юридические лица³.

Это объясняется особенностями административных правоотношений, наполненных взаимными правами и обязанностями, которые составляют и характеризуют основу государственного управления. Права и обязанности обуславливают юридическое многообразие субъектов этих отношений, что удобно для практического использования. То же самое можно сказать в отношении административной ответственности коллективных субъектов.

Рассмотрим главные подходы к пониманию юридического наполнения этого понятия: приоритетным может быть понимание коллективного субъекта административной ответственности как организации⁴ или как юридического лица⁵.

Термин «организация» понимается по-разному. Он очень объемлен в научном и нормативно-правовом содержании. Можно выделить два главных значения данного понятия: во-первых, организация — это деятельность, направленная на упорядочение, налаживание, приведение в систему чего-либо; во-вторых, организация — это определенное социальное образование, т.е. объединение людей, социальных групп, созданных для достижения поставленных целей⁶. Признаком организации как объединения людей обязательно выступает численное выражение, т.е. коллективность и общность людей, составляющих организацию. Данное объединение людей в своей деятельности имеет определенные цели, для достижения которых они вступают в правоотношения не от своего имени, а от имени организации. Понятие организации обособлено от понятий индивидуальных (физических лиц) и коллективных субъектов, не имеющих самостоятельности, собственных целей деятельности. Таким образом, организации количественно и качественно входят в более широкое по своему содержанию понятие «коллективные субъекты».

¹ Бахрах Д. Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 41.

² См.: Теория государства и права. М., 1983. С. 331.

³ См.: Бахрах Д. Н. Система субъектов советского административного права. С. 41.

⁴ См.: Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 97—100.

⁵ См.: Дымченко В. И. Административная ответственность юридических лиц. Владивосток, 1994. С. 28.

⁶ См.: Иванов В. А. Правовое положение строительных предприятий : характерные черты и пути совершенствования // Государство и право. 1994. № 7. С. 49.

Административное право в определенной степени выражает правовую сущность, правоспособность коллективных субъектов, поскольку юридическая конструкция этого понятия позволяет включать в него содержательный административно-правовой смысл. Действующее административное законодательство использует понятие организации как субъекта административной ответственности в качестве общего субъекта.

Термины «организация» и «юридическое лицо» различны по своему объему и правовому наполнению. Под организацией понимается коллектив работников разной численности, возглавляемый органом управления и имеющий в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество. Органом управления организации является администрация (директор, начальник, совет директоров, правление и др.). Вопросы деятельности, полномочий организаций в разных аспектах являются предметом изучения ряда отраслей российского права: административного, финансового, трудового и др. Предприятия и учреждения выступают разновидностями организаций.

Юридическое лицо — это субъект прежде всего гражданско-правовых отношений. При этом, как и понятие организации, понятие юридического лица может рассматриваться через теорию коллектива. Если юридическое лицо — это коллектив трудящихся, то и действия участников этого коллектива, совершенные в связи с выполнением ими трудовых функций, являются действиями самого юридического лица. Как гражданско-правовое понятие юридическое лицо означает определенное правовое состояние коллективного субъекта в условиях гражданского оборота.

В ст. 48 Гражданского кодекса РФ⁷ сказано, что юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Впервые понятие «юридического лица» сформулировали римские юристы. Под юридическим лицом они понимали корпорацию, т.е. коллектив людей, имеющих обособленное имущество и отвечающих по обязательствам корпорации этим имуществом.

Одним из признаков предприятия или организации является признак юридического лица, который выражает определенную сторону их деятельности, но при этом он не тождествен широкому понятию организации. В то же время необходимо учесть, что термином «юридическое лицо» обозначается определенная часть правоспособности коллективного образования. Важно знать, насколько это понятие может включать в правоотношения административную правосубъектность. Законодательство о предприятиях в равной степени распространяется на пред-

⁷ Гражданский кодекс РФ. М., 2009.

приятия всех форм собственности. Это выражение юридического равенства всех форм собственности, установленного ч. 2 ст. 8 Конституции РФ⁸. Однако законодатель предусматривает особые правила для государственных предприятий. Административная правосубъектность государственных и негосударственных предприятий различна. В настоящее время предприятия могут быть и государственными, и частными. Во взаимоотношениях с органами государственной власти для предприятий всех видов собственности характерно то, что законодателем установлены: государственная регистрация предприятий как юридических лиц; получение организациями разрешений (лицензий) на определенные виды деятельности; постановка на учет в налоговом органе; ведение бухгалтерской отчетности; обязанность соблюдать действующее законодательство.

Проблема субъектов правонарушения и ответственности разрабатывается в теории административного права долгие годы. Имеются многочисленные монографические исследования, однако приходится констатировать, что многие вопросы, связанные с субъектами административной ответственности еще не получили самостоятельного изучения и являются дискуссионными. Проблема определенным образом актуализируется ввиду расширения самостоятельности нормативной деятельности субъектов РФ. Вместе с тем и в федеральном, и региональном законодательстве отсутствует четкое определение понятий субъекта административного правонарушения и субъекта административной ответственности. Относительно физических лиц основные признаки субъекта правонарушения содержатся в КоАП РФ⁹ (например, ст. 2.3 закрепляет возраст административной ответственности; ст. 2.4 дает определение должностного лица; ст. 2.5 предусматривает ответственность военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания), но относительно организаций они отсутствуют (ст. 2.10).

В научной литературе все субъекты административной ответственности делятся на три подгруппы: общие, специальные и особые.

К общим субъектам административных правоотношений относится термин «граждане», поэтому введение законодателем других терминов, уточняющих правовое положение иных субъектов административного правонарушения и ответственности, указывает на специфичность их положения относительно квалификации и применения либо реализации административной ответственности. Общий субъект административной ответственности — это субъект административного правонарушения, т.е. гражданин, который не обладает своеобразием правового положения, влияющего на применение и реализацию административной ответственности.

Если речь идет о специфичности субъектов, то их принято называть специальными. Общие и специальные признаки субъекта админи-

⁸ Конституция РФ : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М., 2009.

⁹ Кодекс РФ об административных правонарушениях. М., 2009.

стративной ответственности включаются в состав административного правонарушения и характеризуют субъекта с точки зрения его соответствия параметрам субъекта административной ответственности.

Теория специального субъекта в административном праве возникла и развивалась по прямой аналогии с теорией специального субъекта преступлений. В советском уголовном праве идея специального субъекта преступления¹⁰ оформилась уже в 50-е гг. Сегодня эта теория находит свое развитие в рамках теории состава уголовного преступления. Теория специального субъекта преступления основывается на анализе факультативных признаков субъекта, указанных в диспозиции конкретных статей Особенной части Уголовного кодекса РФ (военнослужащий, командир, должностное лицо и т.д.). Согласно примечанию к ст. 285 Уголовного кодекса РФ и ст. 2.4 КоАП РФ должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации. Сами статьи не содержат признаков этих лиц, в них приводятся только термины: «должностное лицо», «лица, осуществляющие управленческие функции».

В административно-деликтном праве в середине 60-х гг. впервые был поставлен вопрос о специальном субъекте правонарушения¹¹. Проблема специальных субъектов административной ответственности достаточно активно разрабатывалась в 80-е и 90-е гг. XX в. Однако эти исследования носили узкий характер и не выходили за пределы теории состава правонарушения.

Понятие специального субъекта административной ответственности выводится исключительно через признаки, конструктивно включенные в состав правонарушения. Следовательно, можно сделать вывод о том, что специальный субъект административного правонарушения и есть специальный субъект административной ответственности.

Исследователи подробно описывают правовое положение различных категорий лиц, которые относятся к каким-либо видам специальных субъектов. Думается, нет смысла оспаривать то, что признаки выступают необходимой частью характеристики данных субъектов, но их уяснение связано с определенными сложностями. Лаконичность законодательных формулировок и почти полное отсутствие официального толкования административно-деликтных норм обуславливают появление и использование доктринального толкования¹². Такое толкование, во-

¹⁰ См.: Уголовное право. Часть общая. М., 1939. С. 186.

¹¹ См.: Додин Е. В. Субъекты административного проступка // Учен. зап. ВНИИСЗ. М., 1965. Вып. 5. С. 47—51.

¹² См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 1995. С. 369.

первых, неофициально; во-вторых, носит определенный оттенок субъективного; в-третьих, оно, по понятным причинам, не используется основной частью правоприменителей.

В этом случае интересна продолжавшаяся многие годы дискуссия по проблеме должностного лица, до настоящего времени не исчерпанная. Как известно, категория «должностное лицо» применяется всеми отраслями права и законодательства и означает — начальник, его заместители, начальники инспекций и др. Предлагаемое в примечании к ст. 285 УК РФ и используемое долгое время различными отраслями права, в том числе и административным, понятие «должностное лицо» не исчерпывает всех аспектов содержания понятия «должностные лица» как субъекты административного правонарушения и административной ответственности.

Для административной ответственности актуальна формализация признаков специального субъекта ответственности для лиц, не занимающих должности в государственной и муниципальной службе, однако обладающих специальными признаками субъекта административного правонарушения, прежде всего, в силу того, что выполнение тех или иных требований возложено на них законодательством и составляет часть их статуса. Наличие вины и самого деяния, с одной стороны, как нарушения обязанностей, входящих в статус такого лица, а с другой — как административного правонарушения позволяет считать субъектами правонарушения лиц негосударственных организаций, наделенных распорядительными полномочиями как публичного, так и внутрискантурного характера (градостроительство, землепользование, лицензионный надзор). К их числу следует отнести и лиц, наделенных контрольными функциями.

Специфичен вопрос о признании собственника субъектом административного правонарушения и административной ответственности (например, ст. 2.6¹ КоАП РФ). К административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств.

При осуществлении определенного вида деятельности распорядительные и контрольные функции выступают обязанностью собственника или других лиц, осуществляющих эти функции по его указанию.

Говоря о должностном лице (прим. к ст. 2.4 КоАП РФ) как специальном субъекте административной ответственности, следует подчеркнуть, что признание субъекта правоотношения должностным лицом означает для него как субъекта ответственности повышенную административную ответственность.

Анализ административно-деликтных норм, устанавливающих административную ответственность должностных лиц, показывает, что наступление административной ответственности зависит от полномочий должностного лица: контрольных, распределительных, учетных, над-

зорных и др. Эти полномочия выступают важнейшими факультативными признаками должностного лица как специального субъекта административной ответственности.

Таким образом структурно административная ответственность должностного лица состоит из следующих элементов: обязательства, их невыполнение или ненадлежащее выполнение, виновность и повышенная административная ответственность.

Продолжая анализировать законодательство, отметим, что наличие субъектов ответственности, чье правовое положение характеризуется в административно-деликтном праве за пределами состава правонарушения, побуждает авторов ввести еще одну категорию субъектов административной ответственности — «особые субъекты». Они определяются как субъекты, наделенные признаками, не включенными в состав правонарушения, но имеющими юридическое значение для индивидуализации ответственности. Введение этой категории создает двойственность. Например, в связи с совершением правонарушения, предусмотренного гл. 9 КоАП РФ, должностных лиц в одних случаях следует относить к специальным субъектам, а в других — к особым. Во втором варианте законодатель связывает особенность правового положения должностного лица только с повышенным размером штрафа. Полагаем справедливым мнение Д. Н. Бахраха о том, что совершение должностным лицом деяния есть квалифицирующий признак¹³, и соответственно в этом случае оно выступает как специальный субъект административного правонарушения.

Актуальным остается классификация индивидуальных субъектов административных правоотношений.

Традиционное понимание индивидуальных субъектов: граждане, иностранные граждане, лица без гражданства. Также некоторые авторы к индивидуальным субъектам относят государственных служащих и должностных лиц. Однако участником административных правоотношений и, следовательно, субъектом административного права могут быть индивидуальный предприниматель (гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства)¹⁴, учредитель юридического лица, иные лица. Например, КоАП РФ разделяет таких субъектов административной ответственности, как: военнослужащие (граждане, иностранные граждане по контракту на младших воинских должностях); граждане, призванные на военные сборы; лица, имеющие специальные звания; собственники (владельцы) транспортных средств (граждане, иностранные граждане, лица без гражданства).

Гражданин вовлечен в устойчивую политико-правовую связь с государством, состоящую из взаимных прав и обязанностей. Конституция РФ

¹³ См.: Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1972. С. 59—61.

¹⁴ Федеральный закон от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в ред. от 27.10.2008) // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3431; 2009. № 1. Ст. 23.

провозгласила высшей ценностью государства права и свободы человека и гражданина. Органы государственного и муниципального управления обязаны соблюдать, защищать и охранять правовой статус граждан. Однако следует отметить, что не все права и обязанности человека и гражданина закреплены в Конституции РФ, многие из них находятся за пределами конституционного статуса и устанавливаются иными нормативно-правовыми актами. Поэтому в реальной жизни административная правоспособность для различных людей не всегда одинакова. Объем и содержание административной правоспособности могут изменяться с помощью норм административного права. Существует немало групп людей, административное положение которых отличается от положения основной массы граждан Российской Федерации. Эти люди обладают специальным административно-правовым статусом¹⁵.

Физические лица, являющиеся субъектами административных правоотношений — это учредители предприятий, организаций, учреждений; индивидуальные предприниматели; учащиеся и студенты; работающие и служащие; безработные; пенсионеры; инвалиды; участники ВОВ и иных боевых действий; беженцы; вынужденные переселенцы; лица, признанные судом ограниченно дееспособными; лица, признанные судом недееспособными и др.

Для каждого из названных субъектов административных правоотношений будет различна и правосубъектность, а следовательно, не каждое физическое лицо, являющееся субъектом административных правоотношений, может быть признано субъектом административного правонарушения и административной ответственности.

¹⁵ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2009. С. 186.

Воронежский государственный университет

242 Денисова Г. Д., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права

E-mail: ooo_tatiana@bk.ru
Tel.: 8(4732) 550-719

Voronezh State University

Denisova G. D., Candidate of Legal Science, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: ooo_tatiana@bk.ru
Tel.: 8(4732) 550-719