

ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА КАК СПЕЦИАЛЬНЫЕ СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

А.В. Шерстобитов

Академия МВД Республики Беларусь, г. Минск

Ответственность, в том числе и административная – важнейший фактор обеспечения законности, правопорядка и государственной дисциплины. Юридическая ответственность представляет собой одно из специфических проявлений общесоциальной ответственности. Это проявление, которое в соответствии с особенностями права прямо выражает его государственно-властную природу и, не прикрываясь другими правовыми явлениями (правосознанием, законностью), касается, главным образом, последствий за неправомерное, безответственное, с точки зрения закона, поведение.

Административная ответственность является одним из видов юридической ответственности, устанавливаемой государством, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного взыскания к правонарушителю и наступлению для последнего отрицательного последствия (морального, материального или личного).

Одним из важнейших элементов структуры административной ответственности является субъект административной ответственности.

Субъектами административного права, как правило, являются участники управленческих общественных отношений, наделяемые в соответствии с административно-правовыми нормами правами и обязанностями и способные вступать в административно-правовые отношения. Обычно субъекты права и правоотношений совпадают, поскольку правоотношения являются основным каналом, по которому осуществляется реализация правовых норм¹. Данное положение на практике осуществляется в действующем законодательстве, но лишь с той степенью точности, которая соответствует современному уровню развития административно-правовой теории о проступках.

Проблема субъектов правонарушений и ответственности занимала и занимает немаловажное место в общей теории права. В то же время нельзя говорить о том, что она всесторонне и полно изучена, несмотря на наличие отдельных монографических исследований: Несколько полнее ее разработка проведена отдельными отраслевыми науками.

Не пришли к единому мнению и ученые административисты, занимающиеся исследованием субъектов административной ответственности, кого следует считать данным субъектом. Не вызывает споров то, что таковыми являются физические лица (граждане, иностранные граждане и лица без гражданства). Данную точку зрения поддерживают все ученые-правоведы, она реализуется и в других отраслях права (уголовном, гражданском и др.).

Научные споры возникают и продолжают по вопросу отнесения юридических лиц к субъектам административной ответственности. Одни ученые полагают, что субъектами административной ответственности могут быть только физические лица², другие относят к ним и юридических лиц³.

Сторонники первой концепции мотивируют недопустимость отнесения юридических лиц к субъектам административной ответственности принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР "О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в админи-

стративном порядке" от 21 июня 1961 года, где в статье 6 отменяется наложение штрафов в административном порядке на учреждения, предприятия и организации и устанавливается их взыскание с должностных лиц этих учреждений, предприятий и организаций⁴. Данный Указ преследовал своей целью персонифицировать административную ответственность должностных лиц, устранить обезличенность наложения административного взыскания, не утратить его основную цель – воспитания лица его совершившего в духе соблюдения законов и предупреждения совершения новых правонарушений.

Высказывается также мнение, что признание юридического лица субъектом административной ответственности игнорирует один из коренных принципов административной ответственности как юридической категории – принципа вины⁵. Наличие вины – обязательный признак административного правонарушения, отсутствие вины исключает признание деяния административным правонарушением, что подчеркивается ст. 10 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях: "Административным правонарушением (проступком) признается посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность. Однако нельзя считать, что в законотворческом плане проблема административной ответственности, исходя из данного противоречия, окончательно снята и такой проблемы не существует.

Сторонники второй концепции считают, что, несмотря на предписания вышеназванного Указа организации продолжали подвергаться штрафам в административном порядке, а их наложение прямо предусматривалось некоторыми нормативными правовыми актами. Например, статьей 21 Закона Республики Беларусь о внесении изменений и дополнений в Закон "О занятости населения Республики Беларусь" предусмотрено, что за отказ в приеме на работу выпускников учебных заведений, направленных в соответствии с заявками или договорами на подготовку, предприятия, учреждения и организации выплачивают штраф в размере двенадцатикратной минимальной заработной платы⁶.

Помимо того, на законодательном уровне, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1981 года «О порядке введения в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях» было четко оговорено, что «вступление в силу Основ не затрагивает действующих актов законодательства по вопросам ответственности юридических лиц в административном порядке»⁷. Данная норма, как можно заметить, противоречит Указу от 21 июня 1961 года и признает существование административной ответственности юридических лиц.

Переход к рыночным отношениям, "процесс приватизации и появление частного сектора в экономике вызвал необходимость в сосредоточении в руках государства определенных механизмов административно-правового воздействия на хозяйствующие субъекты, которые перестали находиться в непосредственном государственном ведении и подчинении"⁸, закономерно породил административную ответственность юридических лиц⁹.

Наложение штрафных санкций на юридических лиц за административные правонарушения не является единственной применяемой санкцией. Помимо этого к предприятиям, учреждениям и организациям применялись и применяются другие виды административных взысканий: лишение специальных прав, конфискация. Так, Указом Президента Республики № 114 от 20 сентября 1994 года «О мерах по насыщению рынка республики товарами и пресечению необоснованного роста цен на них» министру торговли предоставлялось право за

грубые нарушения законодательства о торговле лишать субъекты хозяйствования всех форм собственности специальных разрешений (лицензий) на осуществление розничной торговли и торгово-производственной деятельности¹⁰ и Указом № 179 от 5 мая 1995 года «О мерах по усилению борьбы с хищением драгоценных, черных и цветных металлов, их лома и отходов, драгоценных камней» предусматривалась, что в случае выявления фактов безлицензионного вывоза драгоценных, черных и цветных металлов, их лома и отходов, драгоценных камней (в том числе полуфабрикатов) с виновных в этом субъектов хозяйствования взыскивается штраф в размере до их 5-кратной стоимости, а незаконно вывозимые материальные ценности подлежат конфискации¹¹.

Тенденция к законодательному закреплению института административной ответственности организаций, в том числе юридических лиц, обрела мощный дополнительный стимул в условиях процесса приватизации, появления и роста частного сектора в экономике государства. На сегодняшний день административная ответственность юридических лиц является некодифицированной¹² или, как отмечает Ю. М. Козлов, "юридические лица... пока в КоАП как субъекты административных правонарушений не значатся... Но такое положение в принципе является временным, т.е. существующим до обновления КоАП"¹³.

В настоящее время в Общей части Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях не закреплено, что юридическое лицо является субъектом административной ответственности, несмотря на наличие норм предусматривающих таковую. Проблема кодификации административной ответственности юридических лиц давно назрела и требует своего разрешения.

Категория юридического лица – явление историческое. Уже римские юристы обнаруживали признаки коллективных образований (корпораций), чьи долги не были долгами их создателей¹⁴. Причем деятельность этих организаций сравнивали с деятельностью отдельных лиц. Современное юридическое лицо – это персонифицированная ответственность субъекта, специально созданного для этой цели правовым строем¹⁵. Ответственность юридического лица – это ответственность, прежде всего имущественная за нарушения договорных обязательств, а административная ответственность – норм административного права. Объект административного правонарушения – это общественные отношения, на которые посягает административное правонарушение. Меры административной ответственности, предусмотренные нормами административного права, применяются не только за нарушения административно-правовых норм, но и за нарушения норм трудового, финансового, земельного права. Нельзя отрицать, что юридическое лицо является активным участником общественных отношений, урегулированных данными отраслями права. Но невозможно быть участником общественных отношений, находясь вне правового поля; т. е. не обладать комплексом прав и обязанностей. Обязанности по своей природе всегда императивны, и их невыполнение влечет отрицательную реакцию государства, в рассматриваемом нами случае, административную ответственность юридического лица.

Сущность юридического лица проявляется, прежде всего, в его ответственности. Все остальные признаки носят вспомогательный характер. Они подчинены одной идее: возложению ответственности на юридическое лицо, а не на учредителя. Таким образом, "теория фикции", развитая Ф.К. Савиньи и другими учеными средневековья находит свое место в современной действительности. Суть данной теории в том, что поскольку, с одной стороны, волей, сознанием, т.е. свойствами субъекта права, обладает только человек, отдельная человеческая личность, а с другой стороны жизнь дает многочисленные примеры того, как иму-

пественные права принадлежат не отдельному человеку, а союзу людей, корпорации, законодатель признает за этой корпорацией свойства личности, отдельного человека¹⁶.

Юридическое лицо отвечает за все, что связано и находится в причинно-следственной связи с его деятельностью. В причинении административным правонарушением вреда и в наличии причинной связи между действием и бездействием юридического лица и наступившим вредом и выражается административная противоправность деяния, влекущая административную ответственность юридического лица¹⁷. Говоря о субъективной стороне административных правонарушений юридических лиц, необходимо отметить, что административная ответственность наступает только при наличии вины юридического лица, совершившего административно-противоправное деяние, за исключением случаев объективной (безвиновной) административной ответственности организаций.

При определении понятия вины юридического лица в административном правонарушении за основу можно принять положение о "вине организации", сформулированное Б.И. Путинским¹⁸: вина юридического лица в совершении административного правонарушения понимается как неприменение юридическим лицом допустимых и требуемых законодательством усилий для выполнения возложенных на него обязанностей, а также неиспользование предоставленных прав и возможностей для устранения причин административного правонарушения.

На наш взгляд также можно выделить особенности административной ответственности коллективных субъектов (организаций являющихся юридическими лицами и не являющихся таковыми):

1) КоАП Республики Беларусь на действия коллективных субъектов не распространяется, а ответственность регулируется другими нормативными актами: Указами Президента Республики Беларусь и постановлениями Правительства;

2) наличие вины не является обязательным условием привлечения их к ответственности. В ряде случаев сам факт противоправного поведения считается достаточным основанием для наложения административных взысканий, если причиной неправомерных действий не стала непреодолимая сила. Презумпция невиновности на организации не распространяется.

3) к коллективным субъектам применяются такие административные взыскания, как штраф, отзыв лицензии, ликвидация (запрещение деятельности, закрытие);

4) с названными выше материально-правовыми связаны и процессуальные особенности этой категории дел. Процессуальным основанием для рассмотрения дела в таких случаях часто является не протокол об административном правонарушении, а материал или акт проверки.

Нельзя также, по нашему мнению, рассматривать проблему административной ответственности юридических лиц, без учета виновности уполномоченных должностных лиц юридического лица. К совершению административного правонарушения юридическим лицом приводит действие или бездействие в конечном счете конкретного должностного лица, и его ответственность не должна выпадать из сферы применения административного взыскания. В одних случаях ответственность должностных лиц может быть административной, если его действия образуют состав административного правонарушения, и дисциплинарной, так как совершение административного правонарушения должностным лицом является следствием несоблюдения или нарушения своих служебных обязанностей. В иных конкретных ситуациях могут иметься два административных правонарушения – организации в целом и должностного лица. В некоторых случаях установить виновное должностное лицо представляется сложным т.к. совершаемые административные проступки могут быть делящимися и

выявляются по истечении определенного срока времени. Привлечение к административной ответственности руководителя или иного должностного лица за такой проступок может оказаться неправомерным в связи с отсутствием вины последнего по причине незначительного времени нахождения в данной должности.

По нашему мнению законодательство необходимо внести дополнения в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, предусмотрев возможность в судебном порядке регрессным иском истребовать с виновного в пользу юридического лица необходимую компенсацию в случае невозможности его привлечения к субсидиарной ответственности. Данное дополнение в Закон позволило бы восстановить принцип индивидуализации и неотвратимости наказания за противоправные деяния.

¹ Кодекс законов о труде Республики Беларусь. Минск: «Профессионал», 1993. С.45-46. Ст. 131-136.

² Власов В.А. Новое законодательство об административных штрафах. М., Госюридат, 1963. С.63; Коваль Л.в. Административно-деликтное отношение. Киев, Вища школа, 1979. С.118; Якуба О.М. Административная ответственность. М., Юрид. лит., 1972. С.38; Сорокин В.Д. О двух тенденциях разрушающих целостность института административной ответственности. // Правоведение. 1999. № 1. С.46-56.

³ Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С.97-100; Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, Изд-во Воронежского ун-та, 1970. С.225-229; Додин Е.В. Субъект административного проступка. В кн.: Учен. зап. ВНИИСЗ. М., 1965, вып. 5. С.50-61; Овчарова Е.В. Материально-правовые проблемы административной ответственности юридических лиц. // Государство и право. 1998. № 7. С. 14-19.

⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1961, № 35, ст. 368.

⁵ Сорокин В.Д. Указ. соч. 46-56.

⁶ Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1992, № 32, ст.515.

⁷ Ведомости Верховного Совета СССР, 1981, № 8, ст. 178.

⁸ Овчарова Е.В. Указ. соч. с.14.

⁹ Гавриленко Д.А. Административная ответственность и современность. Некоторые вопросы теории и практики. Учебное пособие. Мн. Академия МВД Республики Беларусь. С.46.

¹⁰ Сборник указов Президента Республики Беларусь 1994-1995. Минск. Беларусь, 1996. – с.61-63.

¹¹ Там же. с. 300-304.

¹² Никифоров А.С. Юридическое лицо как субъект преступления. Гос. и право. 2000 № 8. С. 18-27.

¹³ Козлов Ю.М. Вступительная статья к изданию Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. М., 1996.

¹⁴ Зинченко С.А., Лапач В.А. Субъект предпринимательства как юридическое лицо. Сов.гос. и право, 1995, № 7. с.50.

¹⁵ Богданов Е.В. Сущность и ответственность юридического лица. Государство и право, 1997, № 10. с.98.

¹⁶ Зинченко С.А., Лапач В.А. Указ. соч. с. 50.

¹⁷ Овчарова Е.В. Указ. соч. с.16-17.

¹⁸ Пугинский Б.И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности. – Сов. Гос. и право, 1979, № 10. с. 63-70.