

ПУБЛИЧНЫЕ ЛИЦА - СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ КОАП РФ

PUBLIC PERSONS - THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE
RESPONSIBILITY OF THE CODE ON ADMINISTRATIVE OFFENCES OF
THE RUSSIAN FEDERATION

*Алаев Иван
Владимирович,
капитан полиции, оперупол-
номоченный отдела ЭБиПК
(экономической безопасности
и противодействия коррупции)
Межмуниципального Управле-
ния МВД России «Энгельское»
Саратовской области.*

*Alaev Ivan
Vladimirovich,
Police captain, Division De-
tective of EB&PK (economic
security and anti-corruption)
Inter-municipal Management of
Ministry of Internal Affairs of
Russia «Engelsskoe» of Saratov
region.*

Рассматривается состав публич-
ных лиц, предусмотренный междуна-
родным законодательством о противо-
действии коррупции и административ-
но-деликтным законодательством Рос-
сии. Исходя из содержания публичной
службы, определяются основные груп-
пы субъектов административной ответ-
ственности, охватываемые категорией
публичного лица. Дается авторская де-
финиция понятия публичного лица.

Ключевые слова: Публичные ли-
ца, публичная служба, субъекты адми-
нистративной ответственности, адми-
нистративная ответственность.

Considers the composition of public
persons envisaged by international legis-
lation on combating against corruption
and by administrative and tort legislation
of Russia. On the basis of public service,
identifies the major groups of subjects of
administrative liability covered by the ca-
tegory of a public person. Gives the au-
thor's definition of the concept of a public
person.

Keywords: public person, public
service, subjects of administrative respon-
sibility, administrative responsibility.

Рассматривая широкий круг субъектов административного права (административных правоотношений), нельзя не отметить наличие большой группы субъектов, осуществляющих властные полномочия, дающих распоряжения, обязательные для исполнения лицам и направленные на защиту публичных интересов, а также выполняющих публичные функции. Причем в указанный круг субъектов входят не только индивидуальные субъекты, в нем присутствуют и коллективные субъекты права.

Индивидуальные субъекты права, находящиеся на публичной службе, фигурируют в административно-деликтном законодательстве России как:

- государственные гражданские служащие,
- муниципальные гражданские служащие,
- военнослужащие,
- должностные лица,
- представители власти,
- члены конкурсной, аукционной, котировочной или единой комиссии, созданной государственным или муниципальным заказчиком, бюджетным учреждением,

- сотрудники органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов,

- председатель, заместитель председателя, секретарь или иной член избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса,

- должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора).

КоАП РФ содержит следующее перечисление коллективных публичных субъектов права, привлекаемых к административной ответственности:

- государственные органы, органы местного самоуправления (например, ч. 2 статьи 5.3, ч. 2 статьи 5.5),

- избирательные объединения (статья 5.8),

- инициативная группа по проведению референдума, иная группа участников референдума (статьи 5.17, 5.18),

- организации,

- юридические лица, которые включают в себя юридические лица публичного права.

Как видно из перечисления, не все коллективные субъекты, привлекаемые к административной ответственности, имеют статус юридического лица.

Рассматривая общие вопросы ответственности публичных лиц, А. В. Семенов отмечал, что несмотря на то, что субъектом ответственности является коллективное образование или отдельный индивид, «применительно к ответственности публичных властей данный вопрос не прояснен, вопрос о том, кого следует понимать под публичными властями не находит ответа в Конституции РФ, действующем законодательстве. Отсюда и конструкция юридического состава правонарушения оказывается лишенной одного из важнейших его компонентов» [7, 22].

Следует согласиться с утверждением автора, что «законодательный пробел (или «умолчание»), отсутствие официального нормативного толкования по данному вопросу подвергает правоприменительные органы серьезному испытанию» [7, 22]. Как показывает практика применения административно-деликтного законодательства, указанное положение не способствует охране и защите прав и свобод человека и гражданина, а также экономических интересов юридических лиц.

Наличие проблем применения в административно-деликтном законодательстве понятия юридического лица, выработанного цивилистикой, отмечал профессор В. Е. Чиркин, указывая, что «в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательные и исполнительные органы субъектов РФ названы юридическими лицами, точнее, «обладающими правами юридического лица» (п. 7 ст. 4, п. 4 ст. 20). Это юридические лица особого рода – занимающиеся не коммерческой деятельностью, а публичным управлением» [9, 88].

Попытка В. Е. Чиркина провести подсчет числа органов публичной власти, обладающих статусом юридического лица, была прекращена, как указано в статье автора, ввиду превышения таковыми десятков тысяч, с констатацией факта, что число юридических лиц, выполняющих в обществе публичные функции, стало сопоставимо с числом юридических лиц коммерческого характера [9].

Однако мы не считаем принципиальным придание коллективному субъекту административной ответственности статуса юридического лица в

целях привлечения его к административной ответственности. В российском законодательстве и праве наиболее употребимым для обозначения участников правоотношений является термин «лицо», «лица». Поэтому более актуальным для административно-деликтного законодательства является само определение лиц, подлежащих административной ответственности, и формирование составов административных правонарушений.

Обращение к иностранному законодательству показывает, что под публичными лицами понимаются, в основном, юридические лица: государство, представляемое главным образом его центральными органами; местные сообщества (территориальные коллективы); публичные учреждения. Например, терминами Закона об устройстве государственного управления Латвии установлено, что публичное лицо – это Латвийская Республика как первичное юридическое лицо публичного права и образованные публичные лица (образованное публичное лицо – это самоуправление или другое публичное лицо, созданное законом или на основании закона. Ему законом присвоена своя автономная компетенция, включающая также формирование и утверждение своего бюджета. Это лицо может иметь свое имущество). Указанный закон содержит дефиницию органа публичного лица, под которым понимается учреждение или должностное лицо, компетенция и право которого на реализацию правовой воли публичного лица установлены основным юридическим актом соответствующего публичного лица или законом, регламентирующим его деятельность [10].

Как указывает Е. О. Тысенко, «в праве европейских стран в настоящее время стала активно разрабатываться концепция так называемого «публичного учреждения». Наиболее характерными чертами такого публично-правового образования являются три элемента: 1) признаки юридического лица в гражданско-правовом смысле; 2) прохождение сотрудниками организации особой публичной службы (государственной гражданской, военной или муниципальной), то есть служение общественным интересам; 3) особое социально-значимое предназначение» [8, 184].

Деятельность публичных лиц связана с осуществлением публичной службы, определяемой авторами учебника по административному праву как служебной деятельности физических лиц по обеспечению исполнения властных полномочий субъектов публичного права и характеризующейся рядом отличительных особенностей:

«публичная служба представляет собой деятельность по обеспечению и защите публичного интереса;

функционирование институтов публичной службы состоит в исполнении или обеспечении исполнения публично-властных функций и полномочий;

данная деятельность носит должностной характер, предполагает наличие статуса должности публичной службы;

прохождение публичной службы осуществляется в организационных структурах субъектов публичного права: государства, муниципальных образований и юридических лиц публичного права;

финансовое обеспечение публичной службы осуществляется за счет государства или муниципального образования (федерального, регионального или местного бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда)» [5].

Определение подлежащих юридической ответственности публичных лиц, как нам представляется, диктуется потребностью в объединяющем все структуры власти понятии, которое бы охватывало всех субъектов, действия (бездействие) и решения которых так или иначе оказывают властное воздействие на граждан и юридических лиц, нарушают их права и интересы.

Анализируя коллективные публичные лица по их целевому назначению (публичное управление, социальное публичное обслуживание, публичная польза), нами выделены следующие публичные коллективные субъекты права (в зависимости от объема полномочий, прав и обязанностей):

1) публично-правовые образования (государство, субъект федерации, муниципальное образование);

2) органы публичной власти, выступающие как законные представители публично-правовых образований (речь идет о лицах, которые по уполномочию закона в том или ином объеме наделены властными полномочиями, равно как и непосредственно влияют на их осуществление, т. е. об агентах публичной власти);

3) учреждения публичной власти (хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги, выполняющие социальное публичное обслуживание, они возникают, как правило, на основании правового акта государственного органа (закона, указа, постановления и т. д.) и в распорядительном порядке.);

4) публично-правовые объединения в форме организации (политические партии, общественные объединения).

Следует отметить, что в каждом выделенном нами субъекте имеет место хозяйственная деятельность (например, закупка мебели или канцелярских принадлежностей в пределах сметы), которая составляет незначительную и несущественную часть в их работе. Такая деятельность не рассматривается нами как исполнение функций публичного лица.

Как мы полагаем, публичному образованию (государству, субъекту федерации, муниципальному образованию) не нужен статус юридического лица, чтобы быть признанным самостоятельным субъектом публичного права. Поэтому применение правил о юридических лицах в отношении публичных образований, по нашему мнению, служит одной единственной цели – придать им статус субъекта гражданско-правовых отношений исключительно в связи с их участием в гражданском имущественном обороте (в том числе с частными субъектами). Наличие статуса юридического лица у коллективных публичных лиц не является необходимым элементом для решения вопросов привлечения их к административной ответственности, так как его наличие не меняет сути публичного лица. Главным является вопрос целесообразности и допустимости привлечения к административной ответственности коллективных публичных лиц.

По нашему мнению, абсурдным является привлечение к административной ответственности самих публичных образований – суверенов соответствующих территорий и представляющих все их население. Однако вполне допустимо привлечение к административной ответственности публичных коллективных субъектов, перечисленных нами в пунктах 2) - 4), которые представляют лишь небольшую часть публичных образований, с соответствующими ограничениями в правах и обязанностях.

Истоки административной ответственности публичных лиц, по нашему мнению, находятся в ответственности чиновника за совершение им виновных действий. Поэтому вполне справедливым является замечание Карин Беше-Головко, что «требуется провести очевидную границу между личной виной чиновника, то есть его действиями в качестве частного лица, оценка которых относится к компетенции судов общей юрисдикции в рамках концепции «частноправовой ответственности», и служебной виной чиновника, то есть его действиями в качестве представителя власти, контроль за которыми входит в компетенцию административных судов» [6, 74].

После ратификации Российской Федерацией Конвенции ООН против коррупции [2] от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной

ответственности за коррупцию [3] от 27.01.1999 г. российскому законодателю придется вносить коррективы в национальное законодательство, в том числе в связи с введением правовую действительность нового понятия – публичное должностное лицо.

Пунктом а) статьи 2 Конвенции ООН против коррупции установлено, что «публичное должностное лицо» это:

- любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица;

- любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника;

- любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве Государства-участника [2].

Статья 1 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999 г. определяет «публичное должностное лицо» как «должностное лицо», «публичный служащий», «мэр», «министр» или «судья», существующие в национальном праве государства, в котором данное лицо отправляет свою должность, как они применяются в уголовном праве этого государства, причем термин «судья», упомянутый выше, включает прокуроров и лиц, занимающих судебные должности.

Несмотря на то, что частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации, в том числе и Конвенция ООН против коррупции, являются составной частью ее правовой системы, законодатель, как нам представляется, испытывает определенные трудности в конструировании норм в административно-деликтном законодательстве России в виду «исторической традиции» применения административной ответственности к частным субъектам права.

Сравнение понятий «государственное должностное лицо» и «публичное должностное лицо», используемых в указанных Конвенциях, и понятия должностного лица, которое определено в Российском законодательстве,

показывает, что понятия международных конвенций охватывают большее число реальных субъектов правоотношений, поскольку включают в себя:

- государственных служащих, не относящихся к числу должностных лиц (например, обслуживающий и технический персонал органов власти, государственных и муниципальных учреждений и организаций и т. д.);

- государственных и муниципальных служащих (в том числе должностных лиц) иностранных государств, служащих публичных международных (межгосударственных, межправительственных) организаций.

По нашему мнению, круг публичных лиц в международных конвенциях неоправданно увеличен за счет обслуживающего и технического персонала органов власти, государственных и муниципальных учреждений и организаций. Реально, указанные лица могут быть лишь посредниками в правоотношениях публичного должностного лица и частного субъекта права, так как сами не обладают властными полномочиями. Посредничество может быть наказано по УК РФ (например, при даче взятки), однако, если публичное должностное лицо не совершило административно-правовой деликт, то нет состава правонарушения и у посредника.

Как нам представляется, наиболее близким к публичному должностному лицу (индивидуальному публичному лицу) является категория представителя власти (субъект административной ответственности), которая охватывает все категории публичных должностных лиц, описанных в комментариях и учебной литературе. Однако, в контексте субъекта административной ответственности, круг реальных субъектов категории «представитель власти» значительно меньше. Вне административных внешних правоотношений работники государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, не выступают представителями власти. По нашему мнению, не все лица, осуществляющие службу в коллективных публичных образованиях, могут считаться публичными лицами. Правовой характер поведения публичного должностного лица во взаимоотношениях с гражданами обеспечивается как отдельной властной структурой, так и государством (публичной властью) в целом.

В результате анализа публичных лиц России на предмет административной ответственности нами определен следующий состав субъектов:



Указанные в рисунке публичные лица могут и должны привлекаться к административной ответственности, которая должна стать преградой уголовному коррупционному преступлению.

К индивидуальным субъектам следует относить физических лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности [4].

Подводя итог изложенному, можно сформулировать общее для коллективных и индивидуальных публичных лиц определение:

Публичное лицо – это коллективный или индивидуальный субъект права, наделенный в установленном законом порядке правом принимать решения, приводящие к возникновению, прекращению или изменению прав и обязанностей неопределенного круга лиц.

Список литературы:

1. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999 г. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
4. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
5. Дмитриев Ю. А., Полянский И. А., Трофимов Е. В. Административное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
6. Карин Беше-Головко. Административная ответственность государства: опыт развития во французском праве. Сравнительное Конституционное Обозрение. 2009. № 1. С. 68-82.
7. Семенов А. В. Публичные власти и публичные должностные лица как субъект ответственности в современных государственно-правовых системах. Закон и право. 2010. № 10. С. 22-26.
8. Тысенко Е. О. Органы государственной и муниципальной власти как юридические лица публичного права. Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1. С. 180-186.
9. Чиркин В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права. Журнал российского права. 2010. № 6. С. 87-101.
10. Закон об устройстве государственного управления Латвии URL: <http://constitutions.ru/archives/5843> (дата обращения : 08.05.2012).

References:

1. The Code on Administrative Offences of the Russian Federation [Kodeks ob administrativnyh pravonarushenijah Rossijskoj Federacii]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. UN Conference against corruption (adopted by the General Assembly of the UN on October 31, 2003) [Konventsija Organizatsii Ob"edinennyh Natsij protiv korrupsii (prinjata General'noj Assambleej OON 31 oktjabrja 2003 g.)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
3. The Conference of Council of Europe on criminal liability for corruption dated 27.01.1999 [Konventsija Soveta Evropy ob ugovornoj otvetstvennosti za korrupsiju ot 27.01.1999 g.]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
4. The decision of the Plenary Session of the Supreme Court of the Russian Federation No. 6 of February 10, 2000 «on judicial practice in cases of bribery and commercial bribery» [Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda Rossijskoj Federatsii ot 10 fevralja 2000 g. № 6 «O sudebnoj praktike po delam o vzjatochnichestve i kommercheskom podkupe»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
5. Dmitriev Ju. A., Poljanskij I. A., Trofimov E. V. Administrative Law of the Russian Federation: textbook for juridical higher schools [Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii: uchebnik dlja juridicheskikh vuzov]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
6. Karin Beshe-Golovko. *Administrative Responsibility of a State: the Experience of Development in French Law. Comparative Constitutional Review* [Administrativnaja otvetstvennost' gosudarstva: opyt razvitiya vo francuzskom prave. Sravnitel'noe Konstitucionnoe Obozrenie]. 2009, no. 1, pp. 68-82.
7. Semenov A. V. Government Authorities and Public Officials as a Subject of Responsibility in Modern State-Legal Systems [Publichnye vlasti i publichnye dolznostnye lica kak sub"ekt otvetstvennosti v sovremennyh gosudarstvenno-pravovyh sistemah]. *Zakon i Pravo – Law and Order*, 2010, no. 10, pp. 22-26.
8. Tysenko E. O. Government and Municipal Authorities as Legal Entities of Public Law [Organy gosudarstvennoj i municipal'noj vlasti kak juridicheskie lica publichnogo prava]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava – Actual Problems of Russian Law*, 2009, no. 1, pp. 180-186.
9. Chirkin V. E. About the Concept and Classification of Legal Entities of Public Law [O ponjatii i klassifikatsii juridicheskikh lits publichnogo prava]. *Zhurnal rossijskogo prava – The Journal of Russian Law*, 2010, no. 6, pp. 87-101.
10. *The law on the system of public administration in Latvia* [Zakon ob ustrojstve gosudarstvennogo upravlenija Latvii]. Available at: <http://constitutions.ru/archives/5843> (accessed: 08.05.2012).