

Khachaturov, R. L. Analogiya v prave / R. L. Khachaturov // Vektor nauki TGU. — 2009. — № 5 (8). — S. 129—131.

4. *Омельченко, О. А. Римское право : учебник / О. А. Омельченко. — М. : Тон-Острожье, 2000. Omel'chenko, O. A. Rimskoe pravo : uchebnik / O. A. Omel'chenko. — М. : Ton-Ostrozh'e, 2000.*
5. *Мейер, Д. И. Русское гражданское право / Д. И. Мейер. — М. : Статут, 2003. Meyer, D. I. Russkoe grazhdanskoe pravo / D. I. Meyer. — М. : Statut, 2003.*
6. *Васьковский, Е. В. Учебник гражданского права / Е. В. Васьковский. — М. : Статут, 2003. Vas'kovskiy, E. V. Uchebnik grazhdanskogo prava / E. V. Vas'kovskiy. — М. : Statut, 2003.*
7. *Вишневский, А. Ф. Общая теория государства и права : курс лекций / А. Ф. Вишневский, Н. А. Горбатов, В. А. Кучинский ; под общ. ред. А. Ф. Вишневого. — Минск : Тесей, 1998. Vishnevskiy, A. F. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava : kurs lektsiy / A. F. Vishnevskiy, N. A. Gorbatok, V. A. Kuchinskiy ; pod obshch. red. A. F. Vishnevskogo. — Minsk : Tesey, 1998.*
8. *Горинович, А. П. Вопрос-ответ [Электронный ресурс] / А. П. Горинович // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015. Gorinovich, A. P. Vopros-otvet [Elektronnyy resurs] / A. P. Gorinovich // ETALON. Zakonodatel'stvo Respubliki Belarus' / Nats. tsentr pravovoy inform. Resp. Belarus'. — Minsk, 2015.*
9. *Бондаренко, Н. Л. Принципы гражданского права Республики Беларусь : монография / Н. Л. Бондаренко. — Минск : БГЭУ, 2007. Bondarenko, N. L. Printsipy grazhdanskogo prava Respubliki Belarus' : monografiya / N. L. Bondarenko. — Minsk : BGEU, 2007.*
10. *Пробелы в праве [Электронный ресурс] // Энциклопедия Экономиста. — Режим доступа: <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/probely-v-prave.html>. — Дата доступа: 10.11.2015.*

Статья поступила в редакцию 20.11.2015 г.

УДК 342.98(476)

A. Sherstobitov
BSEU (Minsk)

OFFICIALS AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

The article analyses the legal status of an official being a participant of administrative and legal relations and its attributes which allow to separate this category of subjects. The research's results permit to put in order the mechanism of state bodies' activities, which have the power to conduct the administrative trials and to bring the guilty persons to the administrative responsibility.

Keywords: *administrative Law, administrative responsibility, administrative recovery, state government, an office, an official, responsibility, legal status, legal regulation, service, person of law, subject of responsibility.*

A. В. Шерстобитов
кандидат юридических наук
БГЭУ (Минск)

ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В статье анализируются правовой статус должностного лица как участника административно-правовых отношений, его признаки, позволяющие выделять эту категорию субъектов в отдельную группу. Результаты исследования позволяют упорядочить механизм деятельности государ-

ственных органов, наделенных полномочиями на ведение административного процесса и привлечение виновных лиц к административной ответственности.

Ключевые слова: административное право; административная ответственность; административное взыскание; государственное управление; должностное лицо; правовой статус; правовое регулирование; служба; субъект права; субъект ответственности.

Происходящие в Республике Беларусь преобразования, явившиеся следствием проводимых в последнее десятилетие политических и социально-экономических реформ, привели к необходимости пересмотра ряда положений, определяющих правовое регулирование существующих общественных отношений. Прежде всего это касается сферы государственного управления, в рамках которой современные общественные процессы обуславливают появление нового модернизированного административно-правового регулирования общественных отношений и особенно деликтных. Анализ действующего законодательства Республики Беларусь позволяет сделать вывод о том, что понятию и признакам должностного лица как субъекта административной ответственности не уделяется достаточного внимания несмотря на рост составов административных правонарушений с участием должностных лиц.

Административная ответственность должностных лиц представляет собой сложное многоплановое явление в юридической науке и правоприменительной деятельности. Изучение проблем административной ответственности должностных лиц осуществляется на протяжении длительного времени, в результате решались следующие вопросы: как формировалось понятие должностного лица в правовой науке; какие признаки составляют содержание административной ответственности должностных лиц; в чем специфика правового статуса должностного лица, позволяющая предъявлять к нему повышенные требования соблюдения законов; каковы пределы ответственности этого специального субъекта? Многочисленные исследования проблем субъектов административного правонарушения, проводимые в 1970—1990-х гг., не смогли однозначно решить обозначенные выше вопросы. Особого внимания в этих исследованиях заслуживают труды Д.Н. Бахраха «Административная ответственность граждан» [1], И.Л. Бачило «Обязанности, права и ответственность руководителя» [2], И.А. Галагана «Административная ответственность в СССР» [3]. В последующие годы исследования проблем административной ответственности должностных лиц практически не проводились, уступив место исследованию «новых» субъектов административной ответственности — юридических лиц [4—6]. Поэтому особую актуальность представляет исследование современных проблем ответственности должностных лиц как в рамках развития теоретических основ ответственности в целом, так и административной ответственности должностных лиц в частности.

Ученые рассматривают субъектов административной ответственности как общих и специальных [7, с. 57] и допускают выделение дополнительной группы особых субъектов [8, с. 41].

С общими субъектами административных правоотношений законодатель соотносит термин «граждане». Общий субъект административной ответственности — физическое лицо, совершившее противоправное виновное, предусмотренное в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — КоАП) деяние (действие или бездействие), за которое установлена административная ответственность. Общий субъект не обладает дополнительными специфическими признаками, отражающими особенность его правового статуса, влияющими на применение к нему иных, повышенных мер административной ответственности.

Каковы признаки должностного лица как субъекта административной ответственности и насколько они совпадают с общепризнанными признаками должностного лица как субъекта административного права и правонарушения? Прежде всего должностное

лицо является физическим лицом, и его основные признаки содержатся в КоАП. Так, ст. 3.1 закрепляет обязательное наличие вины физического лица, ст. 4.3 устанавливает возраст, с которого наступает административная ответственность, ст. 4.4 обязательную вменяемость лица, совершившего противоправное деяние.

Значительное количество статей КоАП в качестве обязательного признака конкретного состава административного правонарушения выделяют специальные признаки, присущие конкретному правонарушителю. Такой субъект в науке административного права получил название «специального субъекта», и, как правильно отмечал Е.В. Додин, «существование специального субъекта в административном праве обусловлено спецификой отдельных видов проступков, поскольку их совершение возможно только людьми, занимающимися определенной деятельностью при выполнении ими определенных служебных обязанностей» [9, с. 49].

Проблему понятия должностного лица как специального субъекта административной ответственности и его признаков ученые-административисты стали активно исследовать в 1960-е гг., хотя к этому вопросу одной из первых обратилась Ц.А. Ямпольская в своей работе «О должностном лице в советском государственном аппарате», написанной в 1949 г. В ней она предположила что, «...должностными лицами являются служащие, имеющие право совершать служебные юридические действия» [10, с. 141]. Таким образом, помимо законодателя наука административного права стала оперировать еще одним термином «служащий», который в настоящее время зачастую воспринимается тождественным понятию «должностное лицо», хотя, на наш взгляд, они не в полном объеме отражают административно-правовую сущность этого субъекта правоотношений. Нередко многие ошибочно применяют этот термин в отношении всех без исключения государственных служащих, основываясь при этом на том, что любой государственный служащий занимает должность [11, с. 13]. Однако анализ нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что законодатель, используя данный термин, имеет в виду не всех служащих, а какую-то особую их часть. И толкование данного термина правоприменителем, в каком-либо нормативном правовом акте может привести к неверному пониманию заложенного смысла законодателем. Кроме того, в действующих правовых нормах различных отраслей права термин «служащий» используется столь активно, что его содержательная сущность на данный момент стала неопределенной и расплывчатой. Так, например, законодатель применяет этот термин, закрепляя следующие виды профессиональной деятельности, как «государственная служба», «служба в органах внутренних дел», «служба по защите жизни и здоровья людей», «служба в Вооруженных Силах Республики Беларусь» и т.д. Даже именуя работниками лиц младшего и начальствующего состава органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, законодатель в п. 3 Дисциплинарного устава органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь требует от них добросовестно нести службу и стойко переносить тяготы и лишения, связанные со службой, т.е. закрепляет их работу как «служба». Данное смешение видов деятельности не может привести к однозначному пониманию термина «служба» и оперированию им при конкретизации правового положения должностного лица.

Исследователи проблемы понятия должностного лица как субъекта административного права и административной ответственности, как правило, приходят к выводу о том, что на его формулировку и содержание серьезное влияние оказали научные исследования данного субъекта в уголовном праве, что отразилось и на нормативном закреплении этого понятия в Уголовном кодексе и в определенной степени на использовании этих дефиниций в административно-деликтном законодательстве.

Так, в соответствии с п. 4 ст. 4 Уголовного кодекса Республики Беларусь под должностными лицами понимаются:

1) представители власти, т.е. депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, члены Совета Республики Национального собрания Рес-

публики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, а равно государственные служащие, имеющие право в пределах своей компетенции отдавать распоряжения или приказы и принимать решения относительно лиц, не подчиненных им по службе;

2) представители общественности, т.е. лица, не находящиеся на государственной службе, но наделенные в установленном порядке полномочиями представителя власти при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, по отправлению правосудия;

3) лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие в учреждениях, организациях или на предприятиях (независимо от форм собственности), в Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях Республики Беларусь должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, либо лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий;

4) должностные лица иностранных государств, члены иностранных публичных собраний, должностные лица международных организаций, члены международных парламентских собраний, судьи и должностные лица международных судов.

Кроме данных должностных лиц п. 5 данного кодифицированного закона закрепляет виды должностных лиц, занимающих ответственное положение:

1) Президент Республики Беларусь, Председатель Палаты представителей и Председатель Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Премьер-министр Республики Беларусь и их заместители;

2) руководители государственных органов, непосредственно подчиненных или подотчетных Президенту, Парламенту, Правительству Республики Беларусь, и их заместители;

3) руководители местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов и их заместители;

4) судьи;

5) прокуроры областей, города Минска, прокуроры районов (городов), межрайонные и приравненные к ним прокуроры и их заместители;

6) начальники следственных подразделений, органов дознания и их заместители, следователи;

7) руководители органов государственного контроля, внутренних дел, государственной безопасности, финансовых расследований, таможенных, налоговых органов и их заместители.

Столь расширенная характеристика должностных лиц не позволяет сделать вывод о возможности данных определений в административном праве, тем более признаков должностных лиц в данных нормах не приводится, а лишь термины, такие как «должностное лицо», «руководитель», «руководитель государственного органа», «члены иностранных публичных собраний» и т.д.

Понятие должностного лица закреплено в КоАП ст. 1.3 следующим образом: «Должностное лицо — физическое лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, либо лицо, уполномоченное в установленном порядке на совершение юридически значимых действий, а также государственный служащий, имеющий право в пределах своей компетенции отдавать распоряжения или приказы и принимать решения относительно лиц, не подчиненных ему по службе». Безусловно, данное определение нельзя назвать бесспорным, однако оно в определенной степени позволяет выделить основные признаки должностного лица как субъекта административного права и административной ответственности.

Должностное лицо, являясь специальным субъектом административной ответственности, конкретизируется через признаки, конструктивно включенные в состав административного правонарушения. И данные признаки позволяют сделать вывод о том,

что субъект административного права и субъект административного правонарушения и тем более административной ответственности не совпадают.

Абсолютно очевидно, что законодатель, стремясь дифференцировать ответственность каждого виновного в совершении правонарушения лица, закрепляет специальные признаки этих лиц. Целью такой дифференциации является справедливое, индивидуальное воздействие на правонарушителя. Это имеет и в определенной степени отрицательный результат как утрата общих границ рассматриваемого понятия. Данная ситуация, с нашей точки зрения, является результатом существовавшего длительное время подхода, закрепленного еще в 1955 г. И.В. Павловым, отметившим, что «для практики определения понятия должностного лица необходимо прежде всего как решение вопроса о привлечении тех или иных работников к ответственности вообще, и к уголовной в частности. Интересы практики должны быть отправными в раскрытии нашей правовой науки содержания данного понятия» [12, с. 187].

Таким образом, следует сделать вывод о том, что научная дискуссия по проблеме должностного лица до настоящего времени не исчерпала себя. Используемая различными отраслями права категория «должностное лицо» получила автономное закрепление и пока не может стать универсальным правовым понятием.

Следует признать, что должностные лица, являющиеся субъектами административно-правовых отношений, не всегда являются субъектами административной ответственности. Это в ряде случаев выступает следствием наличия в составе административного правонарушения факультативного признака должностного лица, но не реального субъекта, совершившего административное правонарушение и подлежащего привлечению к ответственности. Так, например, в соответствии со ст. 9.14 КоАП «Нарушение законодательства о пенсионном обеспечении» административная ответственность предусмотрена за нарушение работодателем или уполномоченным должностным лицом работодателя требований законодательства о своевременном оформлении документов о стаже работы, зарплатке и результатах аттестации рабочих мест по условиям труда, необходимых для назначения пенсий. Для закрепления субъекта правонарушения законодатель в данной норме использовал термин «работодатель». В КоАП данный термин не имеет толкования, в Трудовом кодексе Республики Беларусь он вообще не применяется, а для обозначения аналогичного субъекта трудовых правоотношений используется термин «наниматель». Под нанимателем в соответствии с Трудовым кодексом Республики Беларусь понимается физическое либо юридическое лицо, т.е. правонарушителем могут быть признаны разные субъекты, которым законодательством предоставлено право заключения и прекращения трудового договора с работником. Рассматриваемое административное правонарушение не может быть совершено юридическим лицом, что вытекает из объективной стороны данного правонарушения, а какое конкретно должностное лицо предусматривалось законодателем как субъект данного проступка можно только предполагать. Данная проблема должна быть решена как раз закреплением в составе административного правонарушения признаков, позволяющих выявить непосредственно виновных в его совершении должностных лиц.

Полагаем, что перспективным и востребованным в теоретико-прикладном значении является изучение проблем административно-правового статуса частных должностных лиц, целесообразности применения повышенной ответственности для должностных лиц и разработка иных наиболее эффективных мер административного воздействия в отношении данной категории правонарушителей.

Л и т е р а т у р а

1. *Бахрах, Д. Н.* Административная ответственность граждан в СССР / Д. Н. Бахрах. — Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989.

Bakhrakh, D. N. Administrativnaya otvetstvennost' grazhdan v SSSR / D. N. Bakhrakh. — Sverdlovsk : Izd-vo Ural. un-ta, 1989.

2. *Бачило, И. Л.* Обязанности, права и ответственность руководителя / И. Л. Бачило, С. В. Катрич. — М. : Моск. рабочий, 1978.
- Bachilo, I. L.* Obyazannosti, prava i otvetstvennost' rukovoditelya / I. L. Bachilo, S. V. Katrich. — М. : Mosk. rabochiy, 1978.
3. *Галаган, И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное материально-правовое исследование) / И. А. Галаган. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1970.
- Galagan, I. A.* Administrativnaya otvetstvennost' v SSSR (gosudarstvennoe material'no-pravovoe issledovanie) / I. A. Galagan. — Voronezh : Izd-vo Voronezh. un-ta, 1970.
4. *Гавриленко, Д. А.* К вопросу об административной ответственности юридических лиц / Д. А. Гавриленко, А. В. Шерстобитов // Управление в социальных и экономических системах : материалы IV Респ. конф., Минск, 16 нояб. 2001 г. : в 2 т. / Мин. ин-т упр. — Минск, 2001. — Т. 2. — С. 17—23.
- Gavrilenko, D. A.* K voprosu ob administrativnoy otvetstvennosti yuridicheskikh lits / D. A. Gavrilenko, A. V. Sherstobitov // Upravlenie v sotsial'nykh i ekonomicheskikh sistemakh : materialy IV Resp. konf., Minsk, 16 noyab. 2001 g. : v 2 t. / Min. in-t upr. — Minsk, 2001. — Т. 2. — С. 17—23.
5. *Овчарова, Е. В.* Материально-правовые проблемы административной ответственности юридических лиц / Е. В. Овчарова // Гос-во и право. — 1998. — № 7. — С. 15—23.
- Ovcharova, E. V.* Material'no-pravovye problemy administrativnoy otvetstvennosti yuridicheskikh lits / E. V. Ovcharova // Gos-vo i pravo. — 1998. — № 7. — С. 15—23.
6. *Шерстобитов, А. В.* Актуальные вопросы административной ответственности юридических лиц / А. В. Шерстобитов // Экономический рост Республики Беларусь: глобализация, инновационность, устойчивость : материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 21—22 мая 2015 г. : в 2 т. / Белорус. гос. экон. ун-т ; редкол.: В. Н. Шимов [и др.]. — Минск, 2015. — Т. 2. — С. 309—310.
- Sherstobitov, A. V.* Aktual'nye voprosy administrativnoy otvetstvennosti yuridicheskikh lits / A. V. Sherstobitov // Ekonomicheskii rost Respubliki Belarus': globalizatsiya, innovatsionnost', ustoychivost' : materialy VIII Mezhdunar. nauch.-prakt. konf., Minsk, 21—22 maya 2015 g. : v 2 t. / Belarus. gos. ekon. un-t ; redkol.: V. N. Shimov [i dr.]. — Minsk, 2015. — Т. 2. — С. 309—310.
7. *Василевич, Г. А.* Административно-деликтное право : учеб. пособие / Г. А. Василевич, С. Г. Василевич, С. В. Добриян. — Минск : Адукацыя і выхаванне, 2013.
- Vasilevich, G. A.* Administrativno-deliktnoe pravo : ucheb. posobie / G. A. Vasilevich, S. G. Vasilevich, S. V. Dobriyan. — Minsk : Adukatsyya i vykhavanne, 2013.
8. *Тимошенко, И. В.* Административная ответственность : учеб. пособие / И. В. Тимошенко. — М. : МарТ ; Ростов н/Д : МарТ, 2004.
- Timoshenko, I. V.* Administrativnaya otvetstvennost' : ucheb. posobie / I. V. Timoshenko. — М. : MarT ; Rostov n/D : MarT, 2004.
9. *Додин, Е. В.* Основания административной ответственности / Е. В. Додин // Ученые записки ВНИИСЗ. — 1964. — Вып. 1/18. — С. 69—76.
- Dodin, E. V.* Osnovaniya administrativnoy otvetstvennosti / E. V. Dodin // Uchenye zapiski VNIISZ. — 1964. — Вып. 1/18. — С. 69—76.
10. *Ямпольская, Ц. А.* О должностном лице в советском государственном аппарате / Ц. А. Ямпольская. — М. : Юрид. лит., 1949.
- Yampol'skaya, Ts. A.* O dolzhnostnom litse v sovetskom gosudarstvennom apparate / Ts. A. Yampol'skaya. — М. : Yurid. lit., 1949.
11. *Усольцев, А. Т.* Должностные лица в советском государственном управлении / А. Т. Усольцев // Правоведение. — 1978. — № 2. — С. 13—19.
- Usol'tsev, A. T.* Dolzhnostnye litsa v sovetskom gosudarstvennom upravlenii / A. T. Usol'tsev // Pravovedenie. — 1978. — № 2. — С. 13—19.
12. *Павлов, И. В.* Правовые формы управления делами в колхозах / И. В. Павлов. — М. : Юрид. лит., 1955.
- Pavlov, I. V.* Pravovye formy upravleniya delami v kolkhozakh / I. V. Pavlov. — М. : Yurid. lit., 1955.

Статья поступила в редакцию 11.12.2015 г.