

## СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

*Анализируются вопросы субъектов административного права. Приводится классификация субъектов административного права и административной ответственности. Дается подробная характеристика юридическим лицам как субъектам административной ответственности.*

*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.*

### Введение

Действующее административное законодательство не придает должного значения понятию и признакам субъекта административного правонарушения. Вместе с тем именно субъект является основным действующим лицом в административно-деликтных отношениях, и от того, насколько грамотно проанализированы его признаки, во многом зависит законность и обоснованность привлечения к ответственности.

### Основная часть

В административном праве, как и в других отраслях 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 прежде всего носитель субъективных юридических прав и обязанностей и участника правовых отношений, т.е. субъект, обладающий способностью иметь права и обязанности, реально имеющий и своими собственными действиями осуществляющий эти права и обязанности [5, с. 406]. 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 обязанностей, как правило, становится субъектом правоотношений и в общем кругу тех и других совпадает» [6, с. 41].

В настоящее время все субъекты права большинством авторов делятся на две группы: граждане и организации [12, с. 331], физические и юридические лица [6, с. 41].

Это объясняется особенностями административных правоотношений, наполненных взаимными правами и обязанностями, которые составляют и характеризуют основу го-

сударственного 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 организации [7, с. 97–100] или как юридического лица [9, с. 28].

Термин «организация» понимается по-разному. 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 целей [10, с. 49]. 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 «организация» обособлено от понятий «индивидуальные (физические лица)» и «коллективные субъекты», не имеющих самостоятельности, собственных целей деятельности. Таким образом, организации количественно и качественно входят в более широкое по своему содержанию понятие «коллективные субъекты».

Термины «организация» и «юридическое лицо» различны по своему объему и правовому содержанию. 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 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, так и 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.

Юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, несет самостоятельную ответственность по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, прошедшая в установленном порядке государственную регистрацию в качестве юридического лица либо признанная таковым законодательным актом [1, ч. 1 ст. 44].

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.

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. Вместе с тем в законодательстве отсутствует четкое определение понятий субъекта административного правонарушения и субъекта административной ответственности.

Относительно физических лиц основные признаки субъекта правонарушения содержатся в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — КоАП) [2]. Например, ст. 4.3 закрепляет возраст, с которого наступает административная ответственность; ст. 4.6 регулирует вопросы административной ответственности несовершеннолетних; ст. 4.7 предусматривает ответственность военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине; ч. 1 ст. 4.8 устанавливает условия привлечения к административной ответственности физического лица как индивидуального предпринимателя. О юридических лицах сказано гораздо меньше. В ч. 2 ст. 4.8 говорится лишь о том, что «юридическое лицо может нести ответственность только за административные правонарушения, прямо предусмотренные статьями Особенной части КоАП.

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

К *общим* субъектам административных правоотношений относится термин «гражданин». 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 административной 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 преступления [14, с. 186] оформилась в 1950-е гг. XX в. Сегодня эта теория основывается на анализе факультативных признаков субъекта, указанных в диспозиции конкретных статей Особенной части Уголовного кодекса [3] (военнослужащий, командир, должностное лицо и т.д.). Согласно ч. 4 ст. 4 УК, под должностными лицами понимаются:

1) представители власти, т.е. 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, наделенные полномочиями представителя власти при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, отправлению правосудия;

3) лица, занимающие 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.

Сами статьи не содержат признаков этих лиц, в них приводятся только термины: «должностное лицо», «лица, осуществляющие управленческие функции» и т.д.

В административно-деликтном праве в середине 60-х гг. XX в. впервые был поставлен вопрос о специальном субъекте правонарушения [8, с. 47–51]. 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 толкования [13, с. 369]. Такое толкование, во-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 Уголовном кодексе Республики Беларусь и используемое долгое время различными отраслями права понятие «должностное лицо» не исчерпывает всех аспектов содержания понятия «должностные лица» как субъекта административного правонарушения и административной ответственности.

Для административной ответственности актуальна формализация признаков специального субъекта ответственности для лиц, не занимающих государственные должности, 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 внутривидового 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, в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 454 от 3 сентября 2010 г. «О мерах, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения с использованием специальных технических средств» 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 [4].

При осуществлении определенного вида деятельности распорядительные и контрольные функции являются обязанностью собственника или других лиц, осуществляющих эти функции по его указанию. В этом случае, по нашему мнению, целесообразно восстановить в качестве субъекта административной ответственности должностное лицо, как это было в КоАП 1984 г.

Говоря о должностном лице как специальном субъекте административной ответственности, следует подчеркнуть, что такое признание будет означать для него повышенную административную ответственность.

Анализ административно-деликтных норм, устанавливающих административную ответственность, показывает, что наступление административной ответственности за-

висит от полномочий должностного лица: контрольных, распределительных, учетных, надзорных и др. Эти полномочия выступают важнейшими факультативными признаками должностного лица как специального субъекта административной ответственности.

Таким образом, структурно административная ответственность должностного лица должна состоять 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.

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, а следовательно, субъектом административного права могут быть индивидуальные предприниматели, учредители юридического лица, иные лица. Например, КоАП Республики Беларусь разделяет таких субъектов административной ответственности, как: военнослужащие; лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов и специальных положений о дисциплине; собственники (владельцы) транспортных средств; родители или лица, их заменяющие; наниматели; страхователи и т.д.

Гражданин вовлечен в устойчивую политико-правовую связь с государством, состоящую из взаимных прав и обязанностей. Конституция Республики Беларусь провозгласила высшей ценностью государства права и свободы человека и гражданина. Органы государственного управления обязаны соблюдать, защищать и охранять правовой статус граждан. Однако следует отметить, что не все права и обязанности человека и гражданина закреплены в Конституции, многие из них находятся за пределами конституционного статуса и устанавливаются иными нормативными 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 Республики Беларусь. Эти люди обладают специальным административно-правовым статусом [11, с. 186].

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

### Заключение

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

## Литература

1. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-З: в ред. от 28.12.2009 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.
2. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Респ. Беларусь, 21 апр. 2003 г., № 194-З: в ред. от 15.07.2010 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.
3. Уголовный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275-З: в ред. от 15.07.2010 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.
4. О мерах, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения с использованием специальных технических средств: Указ Президента Респ. Беларусь, 3 сент. 2010 г., № 454 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2010. — № 213. — 1/11916.
5. *Алексеев, С.С.* Теория государства и права / С.С. Алексеев [и др.]. — М.: Норма, 1998. — 456 с.
6. *Бахрах, Д.Н.* Система субъектов советского административного права / Д.Н. Бахрах. — Сов. государство и право. — 1986. — № 2. — С. 41–48.
7. *Бахрах, Д.Н.* Советское законодательство об административной ответственности / Д.Н. Бахрах. — Пермь, 1969. — 319 с.
8. *Додин, Е.В.* Субъекты административного проступка / Е.В. Додин // Ученые записки ВНИИСЗ. — М., 1965. — Вып. 5. — С. 47–51.
9. *Дымченко, В.И.* Административная ответственность юридических лиц / В.И. Дымченко. — Владивосток: ДВГУ, 1994. — 83 с.
10. *Иванов, В.А.* Правовое положение строительных предприятий: характерные черты и пути совершенствования / В.А. Иванов // Государство и право. — 1994. — № 7. — С. 46–52.
11. *Россинский, Б.В.* Административное право: учеб. — 4-е изд., пересмотр. и доп. / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. — М.: Норма, 2009. — 816 с.
12. Теория государства и права / под ред. А.М. Васильева. — М.: Юрид. лит., 1983. — 416 с.
13. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — Саратов: ВШ МВД РФ, 1995. — 560 с.
14. Уголовное право. Общая часть: учеб. / под ред. А.А. Пионтковского. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: НКЮ СССР, 1939. — 331 с.

*Статья поступила в редакцию 13.01.2011 г.*