

Научная статья

УДК 342.951

DOI: 10.35854/2219-6242-2023-1-122-130

Основания административной ответственности юридических лиц в России: отдельные вопросы публично-правовых наук

Дмитрий Андреевич Макаров^{1✉}, Николай Петрович Маюров²,
Елена Александровна Иншакова³

^{1, 2, 3} Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики,
Санкт-Петербург, Россия

¹ dim36817245@yandex.ru✉, <https://orcid.org/0000-0002-3484-4637>

² mayurov2010@mail.ru

³ inshakova@mail.ru

Аннотация. В статье исследована проблематика административной ответственности юридических лиц в Российской Федерации. Рассмотрены вопросы, связанные с административной ответственностью юридических лиц публичного права. Прослеживается соотношение административной ответственности юридического лица и его должностных лиц. Изучены аспекты разрешения проблемы формы вины юридического лица и ее соответствия формам вины его должностных лиц.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, юридическое лицо, умысел, неосторожность, формы вины, штраф, производство по делам об административных правонарушениях

Для цитирования: Макаров Д. А., Маюров Н. П., Иншакова Е. А. Основания административной ответственности юридических лиц в России: отдельные вопросы публично-правовых наук // Социология и право. 2023. Т. 15. № 1. С. 122–130. <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2023-1-122-130>

Original article

Grounds for administrative liability of legal entities in Russia: Selected issues of public law sciences

Dmitriy A. Makarov^{1✉}, Nikolay P. Mayurov², Elena A. Inshakova³

^{1, 2, 3} St. Petersburg University of Management Technologies and Economics,
St. Petersburg, Russia

¹ dim36817245@yandex.ru✉, <https://orcid.org/0000-0002-3484-4637>

² mayurov2010@mail.ru

³ inshakova@mail.ru

Abstract. The paper examines the problems of administrative liability of legal entities in the Russian Federation. The issues related to the administrative liability of legal entities of public law were considered. The correlation between the administrative liability of a legal entity and its officials was found. Aspects of the form of guilt of a legal entity and its correspondence to the forms of guilt of its officials were studied.

Keywords: administrative liability, administrative offence, legal entity, intent, negligence, forms of guilt, fine, proceedings on administrative offences

© Макаров Д. А., Маюров Н. П., Иншакова Е. А., 2023

For citation: Makarov D. A., Mayurov N. P., Inshakova E. A. Grounds for administrative liability of legal entities in Russia: Selected issues of public law sciences. *Sociology and Law*. 2023;15(1):122-130. (In Russ.). <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2023-1-122-130>

Введение

Административная ответственность юридических лиц является одним из основных видов юридической ответственности, к которой привлекают хозяйствующих субъектов, наряду с гражданско-правовой. Организации, имеющие правовой статус юридического лица, привлекают к ответственности при совершении административных правонарушений, связанных с несоблюдением установленных административных нормативных правил в области промышленности и энергетики, связи и информации, предпринимательской деятельности, антимонопольного законодательства, финансов, налогов, рынка ценных бумаг, таможенного дела, транспорта, экологии и др.

Правовой статус юридического лица как участника административно-деликтных правоотношений обладает значительными особенностями, проистекающими из того, что юридическое лицо является коллективным субъектом права. По умолчанию субъектом административной ответственности выступает именно физическое лицо. Юридическое лицо становится субъектом административной ответственности лишь в случаях, указанных в нормах особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ). Объектом исследования служат общественные отношения, связанные с привлечением юридических лиц к мерам административной ответственности за совершение административных правонарушений, предметом — нормы законодательства об административных правонарушениях, определяющие правила привлечения юридических лиц к административной ответственности.

Материалы и методы

В научном исследовании применены различные научные методы, используемые в юриспруденции и других науках. Среди них — методы юридической формализации, статистические, сбора фактов и др. Использованы общенаучные методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, др. Нормативной основой исследования послужили законодательные акты и иные источники права, содержащие нормы, регулирующие правоотношения, связанные с привлечением к административной ответственности юридических лиц. В целом исследование проведено на базе материалов современного российского законодательства и судебной практики в области привлечения юридических лиц к административной ответственности. Среди основных проблем современного нормативного регулирования административной ответственности юридических лиц необходимо выделить следующие: 1) определение формы вины юридического лица в совершении административного правонарушения; 2) взаимосвязь формы вины юридического лица и его должностных лиц; 3) привлечение к административной ответственности юридических лиц публичного права и др.

Результаты

Изучение проблем административной ответственности юридического лица определяется рядом факторов. Юридическое лицо выступает коллективным субъектом права. Оно является организацией, к которой неприменимы многие

наказания, по своей природе применимые только к физическому лицу. Вместе с тем организация — это место работы для физических лиц, ряд из которых обладают правовым статусом должностного лица [1, с. 15]. В результате в ряде случаев складывается неопределенная ситуация в квалификации одновременно административной ответственности юридического и должностного лица за одно и то же административное правонарушение. Означает ли это, что виновность организации складывается как результат виновности деяний, совершенных его должностными лицами? На этот вопрос в случае привлечения юридического лица к ответственности за совершение налогового правонарушения, предусмотренного нормами Налогового кодекса (НК) РФ, можно ответить утвердительно. Но в случае привлечения юридического лица к мерам сугубо административной ответственности нельзя однозначно ответить на данный вопрос, ситуация становится более сложной. Привлечение юридического лица к административной ответственности за совершение административного правонарушения не исключает привлечения к административной ответственности его должностных лиц. Привлечение к административной ответственности должностных лиц организации не исключает административной ответственности юридического лица. В результате к административной ответственности могут быть привлечены отдельно и должностные лица юридического лица, юридическое лицо, а также одновременно юридическое лицо и его должностные лица.

В России господствует концепция об индивидуальности вины лица в совершении противоправного деяния. Если лицо могло не совершать противоправное деяние и имело возможность соблюдения нормативных предписаний, однако такое деяние допущено, то оно должно быть привлечено к мерам административной ответственности [2, с. 26].

Но в судебной практике часто возникают случаи, связанные с проблемами установления формы вины правонарушителя. Состав административного правонарушения, как правило, является формальным, и оно не связано со значительным ущербом. Однако вопрос о форме вины при совершении правонарушения выступает важным фактором при квалификации деяния. В частности, административное правонарушение может быть совершено умышленно или по неосторожности. Административное правонарушение признают совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. Административное правонарушение признают совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение этих последствий либо не предвидело возможности их наступления, хотя должно было и могло их предвидеть в соответствии со ст. 2.2 КоАП РФ.

Сложно оценивать вопрос о безразличности отношения юридического лица как коллективного субъекта права к совершаемому деянию. У него нет собственной психики, что является уделом сугубо физического лица. Вопросы о предвидении и самонадеянности также в действительности не могут возникнуть. В данном случае речь идет о существовании юридической фикции в отношении определения осознания поведения юридическим лицом. Доказать виновность можно из факта совершения деяния, а также из того, что информация о противоправности известна или должна была быть известна юридическому лицу в момент его совершения. Кроме того, оно имело возможность избежать совершения противоправного деяния. В результате квалификация деяния с наличием

субъектной стороны, в том числе и у юридического лица, становится возможной [3, с. 14].

Но в полной мере проблему решить в итоге нельзя. В ряде статей КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за умышленное или неумышленное административное правонарушение. Каким образом можно разграничить умышленно совершенные юридическим лицом деяния и неумышленно совершенные им деяния? Безразлично или не безразлично относилось юридическое лицо к последствиям совершенного деяния? Если оно не имело корыстной мотивации в совершении административного правонарушения, то можно говорить о совершении деяния неумышленно [4, с. 20]. Но в действительности ситуация более сложна. Мотивация в совершении деяния может быть и парадоксальной. Например, совершение противоправного деяния юридическим лицом может иметь такую цель, как причинение имущественного ущерба компании. Ввиду злоупотребления полномочиями руководитель компании может действовать против интересов ее собственников. Речь идет о конфликте интересов, если менеджмент действует в противоречии с интересами собственников, но в интересах конкурентов, тем самым занижая рыночную стоимость компании. Речь может идти и о выписывании юридическим лицом так называемых бронзовых векселей. Выдаваемые ценные бумаги о погашении несуществующего долга могут привести организацию к преднамеренному банкротству. Мотивация должностных лиц организации может входить в противоречие с логикой должного поведения организации, чья деятельность заключается в извлечении прибыли [5, с. 22].

Так, Конституционный Суд РФ пришел к выводу о том, что следует учитывать сопоставимость виновности должностных лиц юридического лица и юридического лица для решения вопроса об установлении формы вины юридического лица как умышленной или неумышленной. В постановлении Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2020 г. № 17-П, посвященном решению вопросов о соответствии Конституции РФ ряда статей КоАП РФ в рамках рассмотрения дела о привлечении юридического лица за административные правонарушения в области транспорта, указано, что необходимо учитывать форму вины должностных лиц организации.

Юридическое лицо только в тех случаях должно нести административную ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, совершенное умышленно, если установлен умышленный характер действий (бездействия) должностных лиц (работников) данной организации. Обратим внимание на то, что Конституционный Суд РФ указал на деяния, совершаемые не только должностными лицами организации, но и другими ее работниками. Должностные лица как специальные субъекты права должны были обладать властными исполнительно-распорядительными полномочиями. Но речь в данном случае идет в целом о работниках этой организации. Они могли быть привлечены к административной ответственности не только как должностные лица данного юридического лица. Наказание для них могло последовать и в соответствии с другими статьями КоАП РФ, а не только на основании статей КоАП РФ по которым было привлечено к административной ответственности юридическое лицо [6, с. 54]. Например, в случаях нарушений, связанных с эксплуатацией транспорта, работой различного оборудования, нарушений правил дорожного движения и др. В результате совершения этих деяний может возникнуть состав административного правонарушения, за совершение которого к ответственности привлечено это юридическое лицо. Данные должностные лица, а также работники ответственны (в постановлении Конституционного Суда РФ подразумевается

факт привлечения их к мерам административной ответственности помимо юридического лица) за исполнение требований по обеспечению транспортной безопасности. Такой вывод уже должен был быть надлежащим образом мотивирован в постановлении по делу об административном правонарушении организации.

Является возможным привлечение к административной ответственности и в других случаях, если доказан умышленный характер деяния должностных лиц и иных работников организации, ответственных за исполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, из обстоятельств дела не усматривается. Как изначально указано в КоАП РФ, существовала возможность соблюдения нормативных требований, но юридическим лицом не были приняты все зависящие от него меры для их исполнения. В данном случае административная ответственность организации должна наступать исключительно за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, совершенное по неосторожности. Постановлением Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2020 г. № 17-П прямо определена презумпция виновности юридического лица как виновности по общему правилу, выраженной в форме неосторожности. Умышленный характер вины юридического лица необходимо устанавливать исходя из умышленной формы вины должностных лиц и иных работников юридического лица, уже привлеченных к административной ответственности.

Следующим важным фактором, связанным с определением основания административной ответственности, служит изучение норм сугубо гражданского законодательства. Правовой статус организации как юридического лица определяется нормами Гражданского кодекса (ГК) РФ, за исключением правового положения «юридических лиц публичного права». Организация должна иметь гражданскую правосубъектность [7, с. 45]. При этом не каждая организация, обладающая гражданской правосубъектностью, может быть привлечена к административной ответственности (например, если речь идет о филиалах и представительствах как российских, так и международных организаций). Не становятся субъектами административной ответственности и организации, не зарегистрированные в качестве юридического лица. Среди них — общественные организации, религиозные объединения, товарищества собственников жилья (ТСЖ), которые могут быть не созданы в правовом статусе юридического лица.

В подобных случаях при решении вопроса о привлечении к административной ответственности за совершение административного правонарушения правоприменитель сталкивается со значительными трудностями. Факт нарушения норм административного законодательства присутствует. Необходимо определить, кто должен нести ответственность за содеянное. В ситуации, связанной с филиалами и представительствами, ответственность будет возложена на юридическое лицо, чьи структурные подразделения допустили нарушение законности. Но в остальных случаях к ответственности будут привлечены должностные лица и работники организации, не имеющей статуса юридического лица. Между тем ответственность должна быть возложена на данных лиц не как на имеющих отношение к организации, не обладающей статусом юридического лица, а как на физических лиц за совершенное деяние (например, в случае административной ответственности за нарушение законодательства о городском благоустройстве в процессе деятельности работников ТСЖ).

Обсуждения

Отдельно следует рассмотреть проблему привлечения к административной ответственности юридических лиц публичного права. В их числе — как лица,

упомянутые в нормах ГК РФ (например, государственные корпорации), так и лица, чье положение базируется на основе специально изданного в отношении них нормативно-правового акта (Центральный банк РФ, Министерство обороны РФ и др.).

К юридическим лицам публичного права следует отнести различные общественные объединения и учреждения, государственные и муниципальные учреждения, созданные в области образования, культуры, здравоохранения, научно-исследовательские институты, государственные учебные заведения и т. п. Их нормативное регулирование находится на стыке норм гражданского и административного права. Следует упомянуть профессиональные союзы и политические партии. Данные юридические лица создают с целью выполнения управленческих, социально-политических, образовательных и иных функций, при этом они не имеют своей целью извлечение прибыли. Участие в гражданском обороте определено необходимостью выполнения уставных задач. Они несут административную ответственность на общих основаниях и отвечают своим обособленным имуществом.

Но основную категорию со специфическим правовым статусом составляют различные органы государственной и муниципальной власти. По их обязательствам, в том числе в вопросе уплаты штрафов, ответственность будет нести казна. В результате возникает вопрос о применении санкций в отношении, например, Федеральной налоговой службы России, подчиняющейся Министерству финансов РФ в области уплаты административного штрафа. Денежный платеж при уплате административного штрафа будет проведен по счетам бюджета Казначейством через Центральный банк РФ, который их обслуживает, имея один и тот же адресат получателя и плательщика платежа. Из казны и в казну будет происходить зачисление денежных средств с отражением их движения на разных статьях доходной и расходной частей бюджета. Ситуация с правовой позиции парадоксальна.

При этом в отношении Банка России действует положение о том, что данная организация, помимо того, что является кредитной организацией, выступает важнейшим органом государственной власти в области денежно-кредитного регулирования. Центральный банк РФ не отвечает по обязательствам Правительства РФ, а Правительство РФ не отвечает по обязательствам Центрального банка РФ. Следовательно, Банк России может нести ответственность за совершение административного правонарушения подобно и иной кредитной организации.

Органы государственной и муниципальной власти в большинстве случаев обладают правовым статусом юридического лица, и по общим основаниям они могут быть привлечены к мерам административной ответственности при указании на это в статье специальной части КоАП РФ применительно к составу административного правонарушения. Но возникает ряд вопросов об определении компетенции органов исполнительной власти при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Орган исполнительной власти обладает правом на производство по делам об административных правонарушениях, но в данном случае парадоксальным образом привлечен к административной ответственности будет именно он. В итоге возникает вопрос о соподчиненности органов исполнительной власти, наличии у них контрольно-надзорных полномочий по отношению друг к другу [8, с. 55].

Можно привести следующий пример. Так, ч. 4 ст. 13.12 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за использование несертифицированных средств, предназначенных для защиты информации, составляющей государственную тайну. Ситуация по сути является парадоксальной. К мерам административной ответственности можно привлечь Министерство обороны РФ,

Службу внешней разведки РФ, Федеральную службу безопасности (ФСБ) РФ. Вместе с тем эти ведомства обладают правом производства по данным делам. Дела об административных правонарушениях по ч. 4 ст. 13.12 КоАП РФ рассматривают должностные лица органов, осуществляющих контроль за обеспечением защиты государственной тайны в соответствии с положениями ст. 23.45 КоАП РФ.

Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области обеспечения безопасности, является ФСБ РФ. Ее статус определен Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» и Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации». Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области обороны, выступает Министерство обороны РФ. Его статус определен Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 (с изменениями от 5 сентября 2005 г.) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации». Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области внешней разведки, является Служба внешней разведки РФ. Ее статус определен Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке». Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, выступает Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК) России. Ее статус определен Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1085 «Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю» (с изменениями и дополнениями). ФСТЭК России подведомственна Минобороны России. Руководство данными органами власти осуществляет Президент РФ.

Выводы

Итак, особенности оснований привлечения юридических лиц к мерам административной ответственности заключаются в следующем. По умолчанию субъектом административной ответственности в соответствии с нормами КоАП РФ является физическое, а не юридическое лицо. Юридические лица привлекаются к мерам административной ответственности в случаях, определенных статьями Особенной части КоАП РФ. Позиция о том, что административная ответственность юридического лица наступает одновременно и независимо от административной ответственности его должностных лиц, представляется не совсем верной. Действительно, в ряде случаев это допустимо. Но институционально административная ответственность юридического лица напрямую связана с административной ответственностью ее должностных лиц. При этом определяющее значение принадлежит не фактическим основаниям совершенного деяния, не объективной стороне, а субъективной. Следует считать по умолчанию форму вины юридического лица в качестве совершения деяния по неосторожности. Однако, если ответственность наступает только за умышленно совершенное деяние, то привлечь юридическое лицо к мерам административной ответственности представляется возможным лишь при привлечении к административной ответственности ее должностных лиц и работников, что косвенно следует из решений Конституционного Суда РФ.

Требует своего разрешения вопрос об административной ответственности юридических лиц публичного права. Формально, если орган государственной власти обладает правовым статусом юридического лица, то на него распространяются нормы относительно юридической ответственности юридических лиц.

Неразрешенными остаются несколько проблем. В частности, взыскание штрафа по обязательствам его уплаты в казну с учетом того, что и по обязательствам органа государственной власти отвечает казна. Другая проблема состоит в том, что орган исполнительной власти обладает полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, а ссылка на то, что дела в отношении одного органа исполнительной власти должны быть рассмотрены другим органом исполнительной власти, не всегда правомерна. Последнее утверждение следует из того, что несколько органов исполнительной власти могут осуществлять производство по одному и тому же делу об административном правонарушении и не могут этого делать в отношении друг друга. В результате будет справедливым утверждение о том, что органы исполнительной власти не могут нести административную ответственность за административные правонарушения на общих основаниях с другими юридическими лицами.

Список источников

1. Дригола Э. В. Ответственность за превышение полномочий, составляющих компетенцию субъектов административной власти // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во Московского ун-та, 2001. С. 120–125.
2. Чиркин В. Е. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права? // Государство и право. 2006. № 5. С. 22–26.
3. Щербакowa Ю. В. К вопросу о министерстве как юридическом лице // Законодательство и экономика. 2003. № 10. С. 13–16.
4. Усков О. Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 5. С. 27–36.
5. Тен А. Л. Теоретико-правовые проблемы государственной регистрации органов государственной власти в качестве юридических лиц // Административное право и процесс. 2006. № 4. С. 30–34.
6. Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного ун-та, 2011. 356 с.
7. Актуальные проблемы административной ответственности: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 25 мая 2012 г.) / под ред. Ю. П. Соловья. Омск: Омский юридический институт, 2012. 190 с.
8. Антонова Е. Ю. Административная ответственность юридических лиц — «испытательный полигон» для корпоративной (коллективной) уголовной ответственности // Законодательство. 2011. № 5. С. 81–87.

References

1. Drigola E.V. Responsibility for exceeding the powers constituting the competence of the subjects of administrative power. In: Avak'yan S.A., ed. Constitutional and legal responsibility: Problems of Russia, the experience of foreign countries. Moscow: MSU Publ.; 2001:120-125. (In Russ.).
2. Chirkin V.E. Whether there is necessity of the notion of juridical person of public law? *Gosudarstvo i pravo = State and Law*. 2006;(5):22-26. (In Russ.).
3. Shcherbakova Yu.V. On the issue of the ministry as a legal entity. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*. 2003;(10):13-16. (In Russ.).
4. Uskov O.Yu. Problems of civil legal personality of state bodies and local self-government bodies. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*. 2003;(5):27-36. (In Russ.).
5. Ten A.L. Theoretical and legal problems of state registration of public authorities as legal entities. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*. 2006;(4):30-34. (In Russ.).
6. Rogacheva O.S. The effectiveness of the norms of administrative and tort law. Voronezh: Voronezh State University Publ.; 2011. 356 p. (In Russ.).

7. Solovei Yu.P., ed. Actual problems of administrative responsibility. Proc. All-Russ. sci.-pract. conf. (Omsk, 25 May, 2012). Omsk: Omsk Law Institute; 2012. 190 p. (In Russ.).
8. Antonova E.Yu. Administrative liability of legal entities — “test site” for introducing corporate criminal liability. *Zakonodatel'stvo = Legislation*. 2011;(5):81-87. (In Russ.).

Информация об авторах

Д. А. Макаров — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного права и процесса; 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а;

Н. П. Маюров — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса; 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а;

Е. А. Иншакова — аспирант кафедры административного права и процесса; 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а.

Information about the authors

D. A. Makarov — PhD in Law, Associate Professor, Head of the Department of Administrative Law and Procedure; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia;

N. P. Mayurov — Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of Administrative Law and Procedure; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia;

E. A. Inshakova — postgraduate student at the Department of Administrative Law and Process; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia.

Конфликт интересов: авторы декларируют отсутствие конфликта интересов, связанных с публикацией данной статьи.

Conflict of interest: the authors declare no conflict of interest related to the publication of this article.

Статья поступила в редакцию 10.02.2023; одобрена после рецензирования 15.03.2023; принята к публикации 13.04.2023.

The article was submitted 10.02.2023; approved after reviewing 15.03.2023; accepted for publication 13.04.2023.