

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Аникеенко Юлия Борисовна

Доцент кафедры административного права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук, e-mail: avanik@el.ru

На основе результатов анализа законодательства, научной литературы и практики автор размышляет о возможности привлечения к административной ответственности государственных и муниципальных учреждений. Акцентируется внимание на ключевых различиях в юридической природе и признаках частного и публичного юридического лица. Подчеркивается, что привлечение к административной ответственности государственных и муниципальных учреждений является неэффективной процедурой, так как цели административной ответственности при этом не достигаются.

Ключевые слова: административная ответственность, государственные и муниципальные учреждения, юридические лица

ON THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF STATE AND MUNICIPAL INSTITUTIONS

Anikeenko Yuliya

Associate professor, Ural State Law University (Yekaterinburg), candidate of legal sciences, e-mail: avanik@el.ru

Based on the results of an analysis of current legislation, doctrine, and practice the author discusses whether state and municipal institutions could be brought to administrative responsibility. She focuses on key differences in the legal nature and characteristics of a private legal entity and a public legal entity. It is emphasized that bringing state and municipal institutions to administrative responsibility is an inefficient procedure while, in doing so, the goals of administrative responsibility are not achieved.

Key words: administrative responsibility, state and municipal institutions, legal entities

На практике нередко встречаются случаи привлечения к административной ответственности государственных и муниципальных учреждений¹. В научной литературе существуют как противники², так и сторонники³ привлечения к административной ответственности юридических лиц публичного права⁴. Государственные и муниципальные

¹ См., например: решение Кировского районного суда г. Омска от 18 октября 2016 г. № 12-547/2016 по делу № 12-547/2016; решение Советского районного суда г. Нижнего Новгорода от 6 сентября 2016 г. № 12-595/2016 по делу № 12-595/2016; решение Первомайского районного суда г. Омска от 11 июня 2015 г. № 12-173/2015 по делу № 12-173/2015.

² Морозова Н. А. О целесообразности привлечения к административной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Предпринимательство и право: информ.-аналит. портал. 2014. 30 марта. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=1959>.

³ Синюгин В. Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2014. № 2. С. 81–85; Курникова С. С. Ответственность исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2011. № 1. С. 92–102; Бунтов С. Д. О некоторых проблемах административной ответственности за нарушения образовательного законодательства // Вестник Удмуртского университета. 2015. № 2. С. 99–103.

⁴ В. Е. Чиркин предложил следующее определение: «Юридическое лицо публичного права – не частно-правовое, а публично-правовое образование, причем мы понимаем последний термин в широком значении, а не только как государство, субъект Федерации, муниципальное образование, как это сделано в Постановлении Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23, и не только как территориальный публичный

учреждения¹ обладают правами юридического лица, а Кодекс РФ об административных правонарушениях не ограничивает возможность привлечения к административной ответственности публичных юридических лиц. К административной ответственности могут быть привлечены любые юридические лица, независимо от форм собственности, подчиненности и организационно-правовых форм.

Однако правоприменительная практика свидетельствует о том, что правовая конструкция административной ответственности не является универсальной для всех субъектов права (ответственности): органов власти, государственных и муниципальных учреждений, физических лиц. Существует несколько причин неэффективности механизма привлечения государственных и муниципальных учреждений к административной ответственности.

Во-первых, казенные², бюджетные³ или автономные⁴ учреждения, а также государственные или муниципальные учреждения иных организационно-правовых форм⁵ имеют не право собственности на имущество, а вторичное вещное право (имущество находится соответственно в государственной или муниципальной собственности)⁶. Получается, что в их привлечении к административной ответственности нет практической значимости, так как к организации возможно применение, помимо предупреждения и административного приостановления деятельности, только меры имущественного характера – административного штрафа и конфискации. При назначении имущественных административных наказаний материальный урон причиняется собственнику имущества.

Конституционный Суд РФ уже высказал свою позицию по поводу такого наказания, как конфискация имущества, принадлежащего на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное пра-

коллектив (государственно-организованное общество, общество субъекта Федерации или муниципальное образование). Эти и другие публично-правовые образования подобного рода (например, территориальные автономии) составляют только часть более широкого понятия юридического лица публичного права, в которое входят, что следует из российского законодательства, также органы и учреждения публичной власти и некоммерческие общественные объединения» (Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 76–77).

¹ На 5 марта 2018 г. в РФ насчитывается более 105 тыс. бюджетных учреждений, общее число казенных учреждений составляет более 46 тыс., а количество автономных учреждений лишь сравнительно недавно «перешагнуло» порог в 17,5 тыс. (Практический комментарий к Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» / под ред. Н. А. Захаровой, А. А. Батяева. 2018. – Специально для системы «Гарант»).

² В соответствии со ст. 123.22 ГК РФ казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет *собственник его имущества*. Согласно ч. 1 ст. 161 БК РФ казенное учреждение находится в ведении органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, если иное не установлено законодательством РФ.

³ Согласно п. 5 ст. 123.22 ГК РФ бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве *оперативного управления* имуществом.

⁴ В соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с ГК РФ. Собственником имущества автономного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование.

⁵ Так, в соответствии со ст. 26 Федерального закона от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» музеи в Российской Федерации создаются в форме учреждений для осуществления культурных, образовательных и научных функций некоммерческого характера. Согласно ст. 14 данного Закона музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав государственной части Музейного фонда РФ, являются государственной собственностью.

⁶ Н. А. Захарова, А. А. Батяев отмечают, что «...по общему правилу на любое имущество, как закрепленное изначально учредителем при создании, так и приобретенное автономным учреждением в дальнейшем, указанное учреждение приобретает только право оперативного управления. Это прямо обозначено в абз. 2 п. 1 ст. 123.21 ГК РФ... Единственным исключением из указанного общего правила является вещное право на земельный участок, который в случае необходимости предоставляется автономному учреждению для выполнения им своих уставных задач. Такой земельный участок согласно ч. 7 комментируемой статьи (с учетом норм ст. 268 ГК РФ, ст. 39.9 ЗК РФ) предоставляется автономному учреждению на праве постоянного (бессрочного) пользования, которое также является ограниченным вещным правом» (Практический комментарий к Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

вонарушение и не виновному в его совершении; нормы, устанавливающие подобное административное наказание, были признаны не соответствующими Конституции РФ¹.

Во-вторых, в бюджетах государственных и муниципальных учреждений суммы на уплату административных штрафов не планируются, денежные средства учреждения должны расходоваться на те цели, на которые они выделяются из бюджетов РФ и субъектов РФ. Государственное (муниципальное) учреждение, как правило, получает государственное (муниципальное) задание и субсидию из соответствующего бюджета на его выполнение. Как только учреждение уплатит штраф, будет совершено новое административное правонарушение, предусмотренное ст. 15.14 КоАП РФ: нецелевое использование бюджетных средств их получателем. А уплаченный из государственного или муниципального бюджета штраф вновь поступит в муниципальный или государственный бюджет².

Подобная практика привлечения к административной ответственности государственных предприятий и учреждений в советский период привела к тому, что последние стали включать административные штрафы в смету расходов, закладывая в себестоимость производимого товара вместо того, чтобы осуществлять профилактические меры и создавать условия для предотвращения совершения правонарушений (например, строить очистные сооружения). Это было одной из причин принятия 21 июня 1961 г. Президиумом Верховного Совета СССР Указа «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» и, как следствие, практически полного отсутствия норм, устанавливающих административную ответственность для юридических лиц в советский период.

Развитие института административной ответственности юридических лиц³ совпало с распадом СССР и возникновением множества негосударственных юридических лиц, которые уже не подпадали под линейное государственное управление. В числе причин появления административной ответственности для юридических лиц можно назвать необходимость «пополнения бюджета»⁴, невозможность привлечения к ответственности конкретных физических лиц в рамках коллектива юридического лица, а также необходимость «воздействовать на хозяйствующих субъектов, которые перестали находиться в непосредственном государственном ведении и подчинении»⁵. Все

¹ В Постановлении Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2011 г. № 6-П по делу о проверке конституции ч. 1 ст. 3.7 и ч. 2 ст. 8.28 КоАП РФ в связи с жалобой ООО «СтройКомплект» указано, что положения ч. 2 ст. 8.28 КоАП РФ – в той мере, в какой они во взаимосвязи с ч. 1 ст. 3.7 данного Кодекса вопреки требованиям ст. 46 (ч. 1) и 54 (ч. 2) Конституции РФ допускают в качестве административного наказания конфискацию орудия совершения административного правонарушения у собственника этого имущества, не привлеченного к административной ответственности и не признанного в законной процедуре виновным в совершении данного административного правонарушения, – в нарушение ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ несоразмерно ограничивают право частной собственности, гарантированное ст. 35 (чч. 1 и 3) Конституции РФ и признаны не соответствующими Конституции РФ.

² Так, согласно п. 2 ч. 1 ст. 46 Бюджетного кодекса РФ суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства РФ о рекламе и неисполнение предписаний антимонопольного органа подлежат зачислению в бюджеты бюджетной системы РФ в следующем порядке: в федеральный бюджет – по нормативу 40 %; в бюджет субъекта РФ, на территории которого зарегистрированы юридические лица или индивидуальные предприниматели, допустившие нарушение законодательства РФ о рекламе, – по нормативу 60 %.

³ С начала 1990-х гг. было принято несколько нормативных актов, устанавливающих административную ответственность юридических лиц: Таможенный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Закон РФ от 17 декабря 1992 г. № 4121-1 «Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства», Закон РФ от 18 июня 1993 г. № 5215-1 «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», Федеральный закон от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе», Градостроительный кодекс РФ, федеральные законы от 8 июля 1999 г. № 143-ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц (организаций) и индивидуальных предпринимателей за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», от 6 декабря 1999 г. № 210-ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах», от 12 мая 2000 г. № 68-ФЗ «Об административной ответственности организаций за нарушение законодательства в области использования атомной энергии» и др.

⁴ Административная ответственность не носит правосоставительного, компенсационного характера, хотя косвенно эта цель все же преследуется.

⁵ Овчарова Е. В. Материально-правовые проблемы административной ответственности юридических лиц // Государство и право. 1998. № 7. С. 14–19.

названные причины установления административной ответственности для юридических лиц неприменимы к публичным юридическим лицам: государственным и муниципальным учреждениям.

В-третьих, государственные и муниципальные учреждения создаются не так, как юридические лица, а властным волеизъявлением¹, изданием акта управления и таким же способом наделяются имуществом, необходимым для занятия деятельностью; они не могут быть признаны банкротами. Финансирование государственных, муниципальных учреждений осуществляется из соответствующих бюджетов. Зачастую нарушение правил пожарной безопасности, санитарно-гигиенических и других норм происходит вследствие недостаточного финансирования.

На абсурдность сложившейся ситуации указал П. И. Кононов: «Как показывает анализ, достаточно часто юридические лица привлекаются различными административными органами к административной ответственности за нарушение правил и норм, соблюдение которых невозможно без осуществления дополнительных денежных затрат, а иногда и без серьезных капитальных вложений... Речь идет о соблюдении экологических и санитарных правил, требований пожарной безопасности. Все юридические лица независимо от форм собственности и организационно-правовых форм обязаны исполнять данную публично-правовую обязанность... Коммерческие организации имеют определенную прибыль и финансовые возможности для соблюдения соответствующих норм и правил. Некоммерческие же организации, прежде всего государственные и муниципальные учреждения, такой возможности подчас не имеют... Нередко за нарушение требований пожарной безопасности, соблюдение которых невозможно без осуществления необходимых финансовых вложений, к административной ответственности привлекаются государственные и муниципальные образовательные, лечебно-профилактические учреждения, финансируемые из соответствующих бюджетов и не имеющие внебюджетных источников финансирования. В ходе судебного разбирательства... выясняется, что привлеченное к административной ответственности учреждение в течение нескольких лет, несмотря на неоднократные письменные обращения, не получало из соответствующего бюджета необходимые на выполнение пожарных мероприятий средства»².

Получается, что государство своевременно не выделило бюджетные средства, необходимые для соблюдения государственным учреждением публично-правовых обязанностей, и государство же впоследствии привлекает государственное учреждение к административной ответственности за нарушение публично-правовой обязанности, взыскивает административный штраф, который снова пойдет в соответствующий бюджет.

Безусловно, административная ответственность является формой государственной защиты прав граждан, общества и государства от противоправных действий юридических лиц, но необходимо дифференцированно подходить к административной ответственности организаций, владеющих имуществом не на праве собственности, а на праве оперативного управления (государственные, муниципальные учреждения). Применение к ним имущественных административных наказаний прежде всего ущемляет права собственника имущества, не совершавшего административного правонарушения.

В отношении государственных, муниципальных учреждений могут применяться более эффективные механизмы воздействия, нежели административная ответственность, поскольку существуют ведомственный линейный государственный контроль и возможности ведомственного воздействия на руководителей (должностных лиц).

Если государственное, муниципальное учреждение совершает противоправное деяние, к административной ответственности (неаппаратной, вневедомственной, функциональной) должен привлекаться исключительно его руководитель (должностное

¹ Так, согласно ч. 2 ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях» решение о создании автономного учреждения на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, принимается Правительством РФ на основании предложений федеральных органов исполнительной власти, если иное не предусмотрено нормативным правовым актом Президента РФ.

² Кононов П. И. О некоторых вопросах применения арбитражными судами положений КоАП РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами // *Полицейское право*. 2005. № 2. С. 57.

лицо). Назначение же административного наказания государственному, муниципальному учреждению не влечет достижения целей применения мер административной ответственности.

Федеральным законом от 23 апреля 2018 г. № 103-ФЗ в ч. 4 ст. 24.5 КоАП РФ внесено изменение, согласно которому в случае, если во время производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), иным должностным лицом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, иным должностным лицом местного самоуправления, руководителем государственного, муниципального учреждения вносилось или направлялось в соответствии с порядком и сроками составления проекта соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации, соответствующего местного бюджета предложение о выделении бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, выполнение государственным, муниципальным учреждением соответствующих уставных задач и при этом бюджетные ассигнования на указанные цели не выделялись, производство по делу об административном правонарушении в отношении указанных должностных лиц и государственных, муниципальных учреждений подлежит прекращению.

В ч. 3 ст. 16.6 Закона г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» установлено, что в случае если обязанности собственника или иного владельца земельного участка или иного объекта недвижимости возложены на орган государственной власти, орган местного самоуправления, государственное или муниципальное учреждение, к административной ответственности в соответствии с ч. 2 настоящей статьи¹ привлекается должностное лицо указанного органа, учреждения. Федеральному законодателю следует воспринять правовой механизм, закрепленный в данном Законе субъекта РФ.

Государственные и муниципальные учреждения являются особыми субъектами административной ответственности (состава административного правонарушения). Наличие специфики их правового статуса позволяет говорить о том, что они обладают такими признаками, которые влияют на назначение наказания и освобождение от административной ответственности². С учетом изложенного стоит задуматься о самой возможности привлечения государственных, муниципальных учреждений к административной ответственности, о необходимости проведения производства по делам об административных правонарушениях, о тех временных и материальных затратах, которые не приводят к требуемому исполнению публично-правовой обязанности. В отношении государственных, муниципальных учреждений предусмотрены ведомственный контроль и дисциплинарная ответственность для их должностных лиц.

Список литературы

Бунтов С. Д. О некоторых проблемах административной ответственности за нарушения образовательного законодательства // Вестник Удмуртского университета. 2015. № 2.

¹ В ч. 2 ст. 16.6 Кодекса г. Москвы об административных правонарушениях установлено, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.2–8.4, 8.6, ч. 1 ст. 8.7, ст. 8.10 и 8.12, ч. 3 ст. 8.13, ст. 8.15–8.18, 8.20, 8.21, 8.23, 8.26 настоящего Кодекса, выразившихся в нарушении установленных нормативными правовыми актами г. Москвы норм и правил в области благоустройства территории собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости (гражданином или организацией независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, на которых в соответствии с правовыми актами и (или) правоустанавливающими документами возложены обязанности (бремя) собственника по содержанию территории, зданий, строений, сооружений или иных объектов недвижимости), в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи рассматриваются в порядке, установленном ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

² Особый субъект состава административного правонарушения – лицо, обладающее особыми признаками, не влияющими на квалификацию деяния, но влияющими на назначение административного наказания (так, согласно ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ административный арест не может применяться к беременным женщинам, они особые субъекты административного правонарушения).

Кононов П. И. О некоторых вопросах применения арбитражными судами положений КоАП РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами // *Полицейское право*. 2005. № 2.

Курникова С. С. Ответственность исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления // *Вестник Казанского юридического института МВД России*. 2011. № 1.

Морозова Н. А. О целесообразности привлечения к административной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления // *Предпринимательство и право: информ.-аналит. портал*. 2014. 30 марта. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=1959>.

Овчарова Е. В. Материально-правовые проблемы административной ответственности юридических лиц // *Государство и право*. 1998. № 7.

Практический комментарий к Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» / под ред. Н. А. Захаровой, А. А. Батяева. 2018. – Специально для системы «Гарант».

Синюгин В. Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // *Вестник Омского университета. Сер.: Право*. 2014. № 2.

Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

References

Buntov S. D. O nekotorykh problemakh administrativnoi otvetstvennosti za narusheniya obrazovatel'nogo zakonodatel'stva // *Vestnik Udmurtskogo universiteta*. 2015. № 2.

Chirkin V. E. *Yuridicheskoe litso publichnogo prava*. M., 2007.

Kononov P. I. O nekotorykh voprosakh primeneniya arbitrazhnymi sudami polozhenii KoAP RF pri rassmotrenii del ob administrativnykh pravonarusheniyakh, sovershennykh yuridicheskimi litsami // *Politseiskoe pravo*. 2005. № 2.

Kurnikova S. S. Otvetstvennost' ispolnitel'no-rasporyaditel'nykh organov mestnogo samoupravleniya // *Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*. 2011. № 1.

Morozova N. A. O tselesoobraznosti privlecheniya k administrativnoi otvetstvennosti organov gosudarstvennoi vlasti i organov mestnogo samoupravleniya // *Predprinimatel'stvo i pravo: inform.-analit. portal*. 2014. 30 marta. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=1959>.

Ovcharova E. V. Material'no-pravovye problemy administrativnoi otvetstvennosti yuridicheskikh lits // *Gosudarstvo i pravo*. 1998. № 7.

Prakticheskii kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 3 noyabrya 2006 g. № 174-FZ «Ob avtonomnykh uchrezhdeniyakh» / pod red. N. A. Zakharovoi, A. A. Batyaeva. 2018. – Spetsial'no dlya sistemy «Garant».

Sinyugin V. Yu. Administrativno-pravovoi status sub"ektov, osushchestvlyayushchikh publichno znachimye funktsii // *Vestnik Omskogo universiteta. Ser.: Pravo*. 2014. № 2.