

ISSN 2225-8299



**АКТУАЛЬНЫЕ
ВОПРОСЫ
ПУБЛИЧНОГО
ПРАВА**

**январь
2012
№1**

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

© Кизилов, 2012

Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

ЗАРЕГИСТРИРОВАНО В РОСКОНАДЗОРЕ. РЕГ. ПИ № ФС 77-47916 от 22.12.2011 г.

ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 г.

ISSN 2225-8299

№ 1 (1) 2012 г.

The Topical Issues of Public Law

SCIENTIFIC-PRACTICAL INFORMATIONAL EDITION

REGISTERED IN THE ROSKOMNADZOR. REGISTRATION NUMBER - ПИ № ФС 77-47916, 22.12.2011 г.

IS PUBLISHED MONTHLY. THE MAGAZINE HAS BEEN PUBLISHED SINCE JANUARY, 2012.

Главный редактор журнала
Кизилов В.В., к.ю.н., г. Омск

Председатель редакционного совета:
Денисенко В.В., д.ю.н., г. Ростов-на-Дону

Редакционный совет:
Щукина Т.В., к.ю.н., г. Липецк
Эртель А.Г., к.ю.н., г. Краснодар

Редакция:
Рубцов Д.В.
Маркар'ян А.В., г. Энгельс
Верстка и перевод на англ. язык:
Кабулин Л. А., г. Энгельс
Телефон редакции: (8453) 75-04-49

Адрес для корреспонденции:
644073, Омск, ул. 11-ая Любинская, 79

E-mail: topispublaw@mail.ru

Формат 60x84 1/16
Бумага офсетная.
Гарнитура таймс
Номер подписан в печать 03.02.2012 г.

Усл. печ. л. 3.66
Тираж 200 экз.
Отпечатано в типографии обособленного
подразделения ЗАО «САНАР»
Тел. (8453) 75-04-49

Editor in chief of the magazine:
Kizilov V.V., c.j.s., Omsk

Chairman of the editorial board:
Denisenko V.V., d.j.s., Rostov-on-Don

The editorial board:
Shhukina T.V., c.j.s., Lipetsk
E'rtel' A.G., c.j.s. Krasnodar

The editorial staff:
Rubcov D.V.
Markar'yan A.V., Engels
Layout and translation into English:
Kabulin L.A., Engels
Editorial office's telephone: (8453) 75-04-49

Address for correspondence:
Omsk, 79 11th Lyubinskaya st.,
Zip-code 644073.
E-mail: topispublaw@mail.ru

Format 60x84 1/16
Offset printing
Times fount
The issue has gone to bed on the 3rd of February,
2012.
Nominal print 3.66 sh.
Circulation of 200 copies
Printed in the press of the solitary subdivision
ZAO (JSC) «SANAR»
Tel. (8453) 75-04-49

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или
редакции преследуется по закону
Total or partial reproduction of materials without written permission of the authors of articles or editorial
prosecuted

•СОДЕРЖАНИЕ•

Служебная деликтность государственных гражданских служащих Российской Федерации Алаев И.В., Кизилов В. В.	3
Задачи и принципы законодательства об административной ответственности государственных гражданских служащих Алаев И.В., Кизилов В. В.	15
Рецензия на рукопись Кизилова В.В. "Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России" Денисенко В.В.	28
Представитель власти как субъект административной ответственности Кизилов В. В	36
Административная ответственность управляющей компаний: проблемы правоприменения Кизилов В. В	53

Алаев И. В., Кизилов В. В. / Alaev I. V., Kizilov V. V.

**СЛУЖЕБНАЯ ДЕЛИКТНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
SERVICE DELINQUENCY OF THE PUBLIC CIVIL SERVANTS
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

*Алаев Иван Владимирович,
капитан полиции, оперуполномоченный
отдела ЭБ&ПК (экономической безопасности и противодействия коррупции)
Межмуниципального Управления МВД
России «Энгельское» Саратовской обла-
сти.*

*Кизилов Вячеслав Владимирович,
к.ю.н., доцент кафедры админи-
стративного и финансового права
НОУ ВПО «Омский юридический
институт» г. Омск.*

*Alaev Ivan Vladimirovich,
Police Captain, Detective Division
of EB&PK (economic security
and countering corruption) Inter-
municipal management of Ministry
of Internal Affairs of Russia
«Èngelsskoe» of Saratov region.*

*Kizilov Viacheslav Vladimirovich,
c.j.s, Associate Professor, Depart-
ment of Administrative and finan-
cial law of the Non-State education-
al institution of Higher vocational
education «Omsk Institute of law»,
Omsk.*

Исследуется служебная деликтность государственных гражданских служащих, причины ее порождающие, формы проявления служебной деликтности, а также ее взаимосвязь с правовым нигилизмом государственных гражданских служащих. Особое внимание уделяется коррупционным проявлениям служебной деликтности государственных гражданских служащих.

Ключевые слова: деликтность, административная деликтность, служебная деликтность, правовой нигилизм, формы проявления служебной деликтности, государственные гражданские служащие.

Explores service delinquency of the public civil servants, the causes of its breed, forms of manifestation of service delinquency, as well as its relationship with legal nihilism of the public civil servants. Special attention is paid to corrupt forms of service delinquency of the public civil servants.

Keywords: delinquency, administrative delinquency, service delinquency, legal nihilism, forms of manifestation of service delinquency, public civil servants

Применяя системный подход к административной деликтности Э. Е. Гензюк определил ее как сложную динамическую систему, обусловленную комплексом социальных факторов и целенаправленных социально-поведенческих актов противоправного характера, и представляющую собой множество элементов в виде отдельных административных проступков и субъектов их совершения, которое образует многократно расчлененную совокупность, характеризующуюся в определенных пространственно-временных рамках [3, 92]. В приведенном ученом аргументе о массовости административной деликтности нет ничего удивительного. Действительно, вполне допустимы и могут иметь место ситуации, когда «должностное лицо органа госпожнадзора, только что привлечшее к административной ответственности нарушителя правил пожарной безопасности, спустя непродолжительное время само становится субъектом административного проступка, нарушив правила дорожного движения, а инспектор ГИБДД, наложивший на представителя госпожнадзора административное взыскание, спустя несколько часов, на досуге, был задержан инспектором рыбоохраны за браконьерство и т. д. и т. п.» [3, 95-96].

Мы абсолютно согласны с указанным ученым, что административная деликтность проявляется как массовое, изменяющееся явление социальной жизни, представляющее собой систему наиболее распространенных фактов противоправного поведения. Однако нас интересует деликтность государственных гражданских служащих.

Нельзя не отметить различие в отношении гражданского общества к уровню социального осуждения делинквентов, являющихся частными субъектами права и являющимися должностными лицами государственной гражданской службы. Если в отношении первых указанных нами субъектов можно наблюдать терпимое отношение к значительной части проступков и невосприятие их, то административные правонарушения государственных гражданских служащих вызывают большой общественный резонанс, что вполне объяснимо административно-правовым статусом властного лица.

Рассматривая факторы административной деликтности государственных гражданских служащих, можно прийти к закономерному выводу, что они такие же, как и у административной деликтности общих субъектов административной ответственности. Административная деликтность государственных гражданских служащих складывается из явлений социально-демографического характера (урбанизация, миграция, изменение половозрастной структуры населения и т. д.), экономического характера (явления, связанные с уровнем благосостояния, уровнем безработицы, экономико-промышленной инфраструктуры и т. д.), социального и социально-психологического характера (факторы,

связанные с ослаблением традиционных форм социального контроля, ролью семьи в воспитании детей, состоянием психофизического здоровья отдельных социальных групп) и организационно-правового характера (факторы, обусловленные состоянием нормативно-правового обеспечения на уровне субъектов федерации, профессиональной подготовленностью государственных гражданских служащих).

Э. Е. Гензюк отмечал и влияние законодательства субъектов федерации на состояние и структуру массива административных проступков, говоря о своеобразии правовых актов, принятых по ряду действительно актуальных вопросов государственного управления, такое, что не только вызывает сомнение в их правомерности и социальной обоснованности, но и влияет на понимание административной деликтности как системного образования, имеющего более или менее стройную структуру [3, 82].

Как мы полагаем, основанием деликтности государственных гражданских служащих служит правовой нигилизм, который выражается в самых различных направлениях и формах. Это неприятие государственными гражданскими служащими новых («рыночных») ценностей, недовольство переменами в отношении собственности, социальные протесты против осуществившихся преобразований; отрицание не свойственных российскому менталитету многочисленных «западных» образцов поведения, политико-нравственных ориентиров [8, 74]. Этому есть объективные причины. После длительной эпохи подавления прав и свобод личности в России начался процесс ускоренного формирования новых общественных отношений, опережающий субъективное восприятие его как необходимого изменения жизни общества.

Рассматривая правовой нигилизм в российском обществе, социологи отмечают множество факторов, в том числе и характер социально-исторического развития страны, национальные и духовные традиции, опыт государственной жизни, существующий уровень политической и правовой культуры, геополитические обстоятельства и т. д. Значительное влияние оказывает господство в России на протяжении многих столетий авторитарной системы власти и бесправное положение подавляющего большинства населения. М. А. Месиков отмечает отсутствие гарантий прав и свобод личности, преимущественную ориентацию на принудительно-силовые методы и приемы в политике, утверждение чрезмерно централизованной системы управления страной и подавление всякого инакомыслия, пренебрежительное отношение к праву на различных уровнях управления страной [8, 77-78]. Все это, как мы полагаем, послужило глубокому распространению правового нигилизма в сознании членов российского общества, которые облечены различными административно-правовыми

статусами и воспроизводят соответствующие правоотношения.

Реформы, проводимые в стране, никаким образом не изменили сути исполнительной власти, которой присущи тенденции к «отделению» от общества и «попранию» общественных интересов, к бесконтрольности и подчинению других ветвей власти ввиду специального режима ее функционирования. Формальное, бюрократическое поведение государственных гражданских служащих отторгает граждан от их деятельности, создает атмосферу «таинственности», взаимного недоверия и деформирует исполнительную власть.

Всю совокупность причин деликтности государственных гражданских служащих следует разграничить на две группы. Первую группу составляют субъективные причины, которые определяются внутренними, эмоционально-психологическими, морально-нравственными, образовательными, материальными и иными личностными атрибутами государственного гражданского служащего. Вторую группу составляют объективные причины – комплекс политико-правовых событий, фактов и тенденций, не имеющих определенной личностно-атрибутивной мотивации.

Мы согласны с М. А. Месиловым, что способность к негативной оценке права появляется также вместе с осознанием автономии личности, ее известной обособленности от общества, то есть с индивидуализмом. Эпохе социализма эта проблема была не свойственна именно из-за слабого развития автономии личности и, напротив, устойчивости представлений о государственной природе законов. Строгое соблюдение законов рассматривалось как безусловный долг [8, 81]. В настоящее время безоговорочное подчинение законам сменилось критической, в том числе негативной, оценкой права.

Не является секретом наличие серьезных проблем в состоянии профессионального правосознания государственных гражданских служащих. В силу различных причин отмечается разрушение их правовых взглядов, установок, чувств, убеждений, в их деятельности проявляются квазиправовые или неправовые конструкции [6]. Отсутствие чувства долга, стремление к достижению цели любыми средствами оказывают отрицательное воздействие на профессиональную деятельность государственных гражданских служащих, способствуют формированию у них нигилистического отношения к праву, к деликтной практике его применения. А деликтное поведение лица, наделенного властными полномочиями, в свою очередь, инициирует подобное поведение у граждан и коллективных субъектов. Гражданин, отрицающий закон в повседневной жизни (вне служебной деятельности), в дальнейшем приходя на государственную гражданскую службу, вряд ли поменяет свое отношение к нормам права.

По характеру внешнего проявления выделяются открытые и скрытые формы деликтности государственных гражданских служащих. Открытая форма характерна для государственных гражданских служащих непосредственно нарушающих права граждан, а также служащих, являющихся стороной во внешнем правоотношении с субъектом управления. Открытые формы имеют место там, где ослаблен служебный контроль либо полномочия государственного гражданского служащего определены не полностью, а также где имеет место исполнение неправомерного указания вышестоящего должностного лица. Что касается скрытых форм проявления деликтности, они больше характерны для внутренних правоотношений государственной гражданской службы, а также той части внешних правоотношений, где отсутствует непосредственный контакт с субъектами управления.

Отторжение норм права чиновником может рождать не только несовершенство законов, но и несовершенство методов правового регулирования. Общеизвестными в правовой науке являются три метода правового регулирования: поощрение, принуждение либо убеждение. Правовой нигилизм госслужащих рождается неправильным применением любого из трех указанных методов.

Следует отметить, что деликтность государственных гражданских служащих в значительной степени определяется спецификой их профессиональной деятельности и может быть классифицирована как служебная, исходя из ее содержания и особенностей. Государственный гражданский служащий реализует не свои частные цели, а разносторонние потребности и интересы компонентов социума в процессе их развития. И как утверждает В. А. Потехин, «осуществление и реализация этих потребностей и интересов может быть эффективной при условии ответственного отношения индивидов к общественному благу на основе свободного и осознанного признания ими предъявляемых к ним требований» [9, 17].

Деликтность государственных гражданских служащих корреспондирует с:

- отсутствием четкого представления у государственного гражданского служащего его роли и места в структуре государства и общества, его собственной социальной значимости;
- отсутствием добровольного и осознанного принятие на себя обязательства полностью подчинить свою деятельность задачам реализации функций государства и его государственных органов;
- отсутствием понимания необходимости действовать в полном соответствии с интересами государства и общества и принятыми социальными требованиями и нормами;

- отсутствием способности предвидеть результаты своих решений и действий, их социальных последствий;

- не готовностью нести ответственность во всех ее видах за все свои противоправные действия или бездействие.

Ю. Е. Аврутин отмечал в качестве причин нарушения прав и законных интересов граждан и организаций отсутствие концептуального единства в вопросах сбалансированного и гармоничного развития правовых норм и избытие межотраслевых и внутриотраслевых противоречий [1].

Ю. А. Розенбаум акцентировал внимание на низком уровне профессионализма кадров государственных гражданских служащих, которые в совокупности с их безответственностью порождают крайне опасные явления: падение исполнительской дисциплины и нарушение законности. Уже давно «перестало быть чрезвычайным событием неисполнение или нарушение должностными лицами законов государства, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и иных нормативно-правовых актов. Редко кто-либо из государственных чиновников строго наказывается за это, хотя бы, по меньшей мере, освобождается от занимаемой должности... В итоге мы имеем сегодня малокомпетентный, непомерно раздутый корпус чиновников, значительная часть которых не способна заниматься управленческой деятельностью» [10, 53].

Анализ периодических печатных изданий и судебных решений позволил выделить многообразие существующих причин и условий, порождающих деликтность государственных гражданских служащих, осуществить их классификацию по сферам общественной жизнедеятельности, сгруппировать их в экономические, социальные, психологические, идеологические, организационные и технико-правовые. Наибольшее распространение имеют следующие материальные причины: стремление делинквента повысить материальный уровень жизни, неудовлетворенность потребностей делинквента, стремление жить на «широкую ногу», большие запросы, неоправданные расходы, в том числе незапланированные покупки. Среди причин не материального характера отмечают невнимательность при исполнении служебных заданий и обязанностей, ограниченность памяти, страх, лень, нерациональная организация рабочего времени, неграмотность и некомпетентность [5, 108].

В качестве оправдания совершения служебных деликтов государственные гражданские служащие ссылаются на несовершенство законодательства, его неполноту, неясность норм, противоречивость; недостаточность бюджетного

финансирования; кризис в экономике, политике и других сферах; правовой нигилизм; плохое социальное обеспечение; безработицу; занятость высокооплачиваемых мест; отсутствие необходимой материально-технической базы, средств связи, канцтоваров; ограниченность времени на изучение чего-либо; низкий уровень правовой культуры, правосознания.

Изложенное однозначно свидетельствует, что наиболее распространенными причинами и условиями служебной деликтности государственных гражданских служащих являются причины и условия экономического, психологического и технико-правового характера.

Несмотря на то, что административные проступки совершаются в силу своих собственных причин, так же как и существуют конкретные условия, способствующие проявлению таких причин, мы не согласны с А. Н. Дерюгой в том, что «в основном они совершаются по неосторожности, как правило, без подготовки (приготовления, покушения), а значит, у правонарушителя нет установки на совершение противоправной деятельности и его личность не деформирована» [4]. Принимая позицию указанного автора относительно административного проступка, под которым он понимает «средство разрешения противоречия между потребностью (действительной или ложно понимаемой) человека и предписанием (запретом), сформулированным в административно-правовой норме», никак нельзя согласиться с упрощением и недооценкой административного деликта. А. Н. Дерюга утверждает, что «противоречие не носит антагонистического характера, не является длительным, попытка же посредством административного проступка его разрешить обычно обусловлена не антисоциальной сущностью личности правонарушителя, а ослаблением внутреннего самоконтроля, деформацией критериев оценки общественной опасности деяния» [4].

Служебная деликтность государственных гражданских служащих, проявляемая в совершении административного правонарушения или принятии органом публичной власти решения, ограничивающего права и свободы отдельного гражданина (юридического лица), тем опасна, что является не только результатом совершения правонарушения, но и осуществлением возложенных на государственных гражданских служащих полномочий государственного управления общественными отношениями. А в этом случае необходим комплекс специальных мер, ориентированных на блокировку, нейтрализацию и устранение причин и условий административных деликтов.

В последнее время в административной деликтности государственных гражданских служащих выделяют коррупциогенное поведение и собственно

коррупционную деятельность, которые опосредованно или непосредственно посягают на авторитет и законные интересы государственной службы и публичной власти в целом.

Правоведы выделяют следующие отличительные признаки коррупционных действий в управленческой сфере: а) ресурс, доступ к которому является целью участвующих в коррупционном сговоре; б) интерес, который является движущей силой деятельности участников коррупционных действий (частный или групповой, отличный от общественного или публичного); в) ущерб, который может нанести общественным интересам («всеобщему благу») любое потенциально коррупционное поведение [11]. Таким образом, коррупционные действия государственного гражданского служащего определяются его участием в сделке с частным лицом, заинтересованным в определенном поведении государственного гражданского служащего, причем сделка носит обоюдно возмездный, но не обязательно материальный характер. Сама же сделка является заведомо противоправной.

Ю. А. Тихомиров и Е. Н. Трикоз отмечали высокую степень развития коррупции в современной России, указывая на существование «обширных и устойчивых коррупционных сетей, которые не просто извлекают прибыль из своей противоправной деятельности, но уже инвестируют ее в развитие самой коррупции». Согласно приводимым указанными авторами данным, ежемесячные издержки от преодоления «административных барьеров» в сфере торговли и производства в России исчисляются суммой от 18 до 19 млрд. рублей, что составляет около 10% розничного товарооборота. Ежегодно россияне тратят на взятки 2,8 млрд. долл., а на выплату подоходного налога – 5,8 млрд. долл. [11]

Приводимые правоведами личностные истоки коррупции в сфере государственного управления абсолютно идентичны истокам служебной деликтности государственных гражданских служащих. Это деформированное сознание государственных гражданских служащих от нормативных моделей их статусов и статусов органов, в которых они работают, от должностных регламентов и характеристик. Другая причина ложных и ошибочных представлений государственных гражданских служащих заключается в их невысокой общей культуре и низком уровне профессионализма [11].

По нашему мнению к служебным деликтам следует причислить и некоторые неправомерные этические нарушения, например: присутствие на праздничных корпоративных мероприятиях, устраиваемых субъектами предпринимательской деятельности, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию того или иного государственного гражданского служащего;

публичное неделовое и регулярное общение с людьми, имеющими судимость за экономические преступления; проживание в гостиницах или пользование автотранспортом, стоимость которых несопоставима с размером доходов государственного гражданского служащего; зарубежные командировки, оплаченные заинтересованными частными лицами.

Служебная деликтность государственных гражданских служащих, во всех формах ее проявления (дисциплинарных проступках или в административных правонарушениях) как общественное явление органически противоположна праву. Но, несмотря на это, принимает форму обыденности. Как отмечает Т. М. Белхароева в своем исследовании социально-психологических аспектов поведения государственных гражданских служащих, «чиновник не стыдится покупки квартиры за многие тысячи долларов и не дает отчет об источниках своих доходов; соответственно крупный государственный управленец не отвечает на предъявленные ему в средствах массовой информации обвинения в нечестности, стяжательстве, коррумпированности и т. д.» [2, 146]. С указанным автором следует согласиться. Подобное поведение и поступки государственных гражданских служащих нельзя оценивать лишь с правовой точки зрения – соответствуют или не соответствуют они статьям законов и положениям инструкций. Служебные деликты государственных гражданских служащих одновременно с правовым полем находятся в поле нравственном, поле функционирования общественного мнения. Серьезные аморальные проступки государственных служащих являются сильнейшим дестабилизирующим фактором, становятся предметом пристального внимания общественного мнения [2, 151].

Служебная деликтность государственного гражданского служащего по своей сути является сознательным неподчинением законам, нарушением правил, предписаний, инструкций, но без применения силы или попыток избежать неблагоприятных последствий таких действий. Деликтность, проявляемая в форме должностной пассивности, – это бездействие должностных лиц государственной гражданской службы, игнорирование или скептическое отношение к должностным обязанностям или предусмотренным законом процедурам. Активные формы проявления служебной деликтности государственных гражданских служащих различаются по степени интенсивности внешнего поведенческого проявления. Это сознательные действия, направленные на нарушение установленного законом порядка достижения каких-либо целей с использованием своего служебного положения или без такового. Известны такие активные формы, как:

- импульсивная форма, проявления которой встречаются, как правило, у людей эмоциональных либо психически неустойчивых;

- аффективная форма (когда государственный гражданский служащий находился в состоянии аффекта, состоянии неуравновешенной психики).

Ю. В. Истомина, проанализировав КоАП РФ, установила ряд административных правонарушений, которые свидетельствуют о правовом регулировании бездействия с точки зрения понимания под ним способа совершения правонарушения государственными служащими, за которое предусматривается административная ответственность [5, 56-57]. Это статья 5.25 – непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов, статья 5.39 – отказ в предоставлении гражданину информации, статья 6.3 – нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, статья 8.5 – сокрытие или искажение экологической информации, статья 10.7 – сокрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных, статья 14.25 – нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц, статья 20.11 – нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки на учет.

В реальности составов служебных деликтов государственных гражданских служащих несравненно больше, только относятся в действующем КоАП РФ они к категории должностного лица. Из анализа судебной статистики за 2009-2010 гг. можно составить представление о масштабности служебной деликтности государственных гражданских служащих, имевшей место во внешних правоотношениях с субъектами управления, по которым частные субъекты административного права обжаловали незаконность и недействительность действий и решений должностных лиц государственной гражданской службы [7]. Переводя в количественный показатель результаты административно-правовых споров, можно утверждать, что в более 50 % случаев имели место служебные деликты государственных гражданских служащих.

С сожалением приходится констатировать, что служебная деликтность государственного гражданского служащего в нашем обществе, его безответственное отношение к исполнению должностных обязанностей не рассматривается законодателем как исключение из нормальной практики государственной гражданской службы, и потому подлежит пересмотру российское административно-деликтное законодательство и разработке и научному обоснованию институт административной ответственности государственных гражданских служащих.

Список литературы:

1. Аврутин Ю. Е. Перспективы развития административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России / Ю.Е. Аврутин (Журнал российского права – 2008 – № 5) // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] – НПП «Гарант-Сервис» – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Белхароева Т. М. Социально-психологическое воздействие общественного мнения на поведение государственных служащих: дис. ... канд. психологич. наук: 19.00.05, 19.00.13 / Белхароева Тамара Молотовна. – М., 2006 – 183 с.
3. Гензюк Э. Е. Административная деликтология: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Гензюк Эдуард Ефимович. – М., 2001 – 324 с.
4. Дерюга А. Н. О соотношении административной деликтологии и криминологии / А. Н. Дерюга (Журнал российского права – 2011 – № 2) // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] – НПП «Гарант-Сервис» – Электрон. дан. – [М., 2011].
5. Истомина Ю. В. Бездействие государственных служащих: административно-правовое содержание и способы преодоления противоправности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Истомина Юлия Владимировна. – Воронеж, 2007 – 209 с.
6. Кизилев В. В. Неправомерные действия должностных лиц налоговых органов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2008.
7. Кизилев В. В. Объективные предпосылки введения института административной ответственности гражданских служащих / В. В. Кизилев // Проблемы права. 2011. № 2.
8. Месиков М. А. Правовой нигилизм государственных служащих в современной России: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Месиков Максим Александрович. – М., 2008 – 180 с.
9. Потехин В. А. Институционализация ответственности государственных служащих: дис. ... канд. социологич. наук: 22.00.04 / Потехин Виктор Анатольевич. – М., 2004 – 159 с.
10. Розенбаум Ю.А. Государственная служба как фактор укрепления целостности Российского федеративного государства // Государство и право. - 1999. - № 4.
11. Тихомиров Ю. А. Право против коррупции / Ю. А. Тихомиров, Е.Н. Трикоз (Журнал российского права – 2007 – № 5) // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] – НПП «Гарант-Сервис» – Электрон. дан. – [М., 2012].

References:

1. Avrutin Ju. E. Prospects for the development of administrative law in the context of the constitutional identity of modern Russia [Perspektivy razvitija administrativnogo prava v kontekste konstitucionnoj samoidentifikacii sovremennoj Rossii]. *Zhurnal rossijskogo prava – Journal of Russian law*, 2008, no. 5.

2. Belharoeva T. M. *Socio-psychological impact of public opinion on the behaviour of public servants*: thesis of a candidate of psychological sciences: 19.00.05 [Social'no-psihologicheskoe vozdejstvie obvestvennogo mneniya na povedenie gosudarstvennyh sluzhawih]. Moscow: 2006, 183 p.

3. Genzjuk Je. E. *Administrative deliktology*: Ph.d thesis: 12.00.14 [Administrativnaja deliktologija]. Moscow: 2001, 324 p.

4. Derjuga A. N. On the ratio of administrative deliktologii and Criminology [O sootnoshenii administrativnoj deliktologii i kriminologii]. *Zhurnal rossijskogo prava – Journal of Russian law*, 2011, no. 2.

5. Istomina Ju. V. *Omission of the public servants: administrative and legal content and ways of overcoming the wrongfulness*: thesis of Candidate of Law: 12.00.14 [Bezdejstvie gosudarstvennyh sluzhawih: administrativno-pravovoe sodержanie i sposoby preodolenija protivopravnosti]. Voronezh: 2007, 209 p.

6. Kizilov V. V. *Unlawful actions by officials of tax authorities*. [Nepravomernye dejstvija dolzhnostnyh lic nalogovyh organov]. Saratov: publ. house of Saratov State University, 2008.

7. Kizilov V. V. Objective conditions for introducing the institution of administrative responsibility of civil servants [Ob'ektivnye predposylki vvedeniya instituta administrativnoj otvetstvennosti grazhdanskih sluzhawih]. *Problemy prava – Problems of law*, 2011, no. 2.

8. Mesilov M. A. *Legal nihilism of public civil servants in contemporary Russia: theoretical-legal research*: thesis of Candidate of Law: 12.00.01 [Pravovoj nigilizm gosudarstvennyh sluzhawih v sovremennoj Rossii: teoretiko-pravovoe issledovanie]. Moscow: 2008, 180 p.

9. Potehin V. A. *The institutionalization of the responsibility of public civil servants*: thesis of a candidate of sociological sciences: 22.00.04 [Institucionalizatsija otvetstvennosti gosudarstvennyh sluzhawih]. Moscow: 2004, 159 p.

10. Rozenbaum Ju. A. The public service as a factor in strengthening of the integrity of the Russian Federal State [Gosudarstvennaja sluzhba kak faktor ukreplenija celostnosti Rossijskogo federativnogo gosudarstva]. *Gosudarstvo i pravo – State & law*, 1999, no. 4.

11. Tihomirov Ju. A. The right against corruption [Pravo protiv korrupcii]. Ju. A. Tihomirov, E. N. Trikoz, *Zhurnal rossijskogo prava – Journal of Russian law*, 2007, no. 5.

ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

THE TASKS AND PRINCIPLES OF THE LAW ON ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF THE PUBLIC CIVIL SERVANTS

Алаев Иван Владимирович, капитан полиции, оперуполномоченный отдела ЭБиПК (экономической безопасности и противодействия коррупции) Межмуниципального Управления МВД России «Энгельское» Саратовской области;

Кизилов Вячеслав Владимирович, к.ю.н., доцент кафедры административного и финансового права НОУ ВПО «Омский юридический институт» г. Омск.

Alaev Ivan Vladimirovich, Police Captain, Detective Division of EB&PK (economic security and countering corruption) Inter-municipal management of Ministry of Internal Affairs of Russia «Engelsskoe» of Saratov region;

Kizilov Viacheslav Vladimirovich, c.j.s, Associate Professor, Department of Administrative and financial law of the Non-State educational institution of Higher vocational education «Omsk Institute of law», Omsk.

Обосновываются задачи, связанные с обеспечением участия граждан в административном преследовании делинквентов – публичных лиц, с противодействием коррупции на государственной гражданской службе, с устранением двойного регулирования (на федеральном и региональном уровне) законодательства об административной ответственности государственных гражданских служащих и т.п. Предлагаются принципы законодательства об административной ответственности государственных гражданских служащих для их нормативного закрепления в КоАП РФ.

Ключевые слова: государственные гражданские служащие, административная ответственность, законодательство об административной ответственности, принципы законодательства об административной ответственности.

Supported tasks related to the participation of citizens in administrative prosecution of delinquents – public persons, combating corruption in the public civil service, with the removal of dual-use regulation (Federal and regional level) of the legislation on administrative responsibility of the public civil servants, etc. The principles of the legislation on administrative liability of the public civil servants for their regulatory consolidation in the Code on Administrative Offences of the Russian Federation are offered.

Keywords: public civil servants, administrative responsibility, the law on administrative responsibility, the principles of the law on administrative liability.

Бесспорно, что задачи законодательства об административной ответственности государственных гражданских служащих являются составной частью общих задач законодательства об административных правонарушениях, которые перечислены в статье 1.2 КоАП РФ. Анализ указанной статьи показывает, что продекларированные законодателем задачи, по сути, являются перечислением объектов правоотношений, которые защищает административно-деликтное законодательство России. Это защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений. Однако законодательство регулирующее вопросы административной ответственности государственных гражданских служащих, по нашему мнению, имеет более узкие и специфичные задачи.

Например, А. В. Чуев считает, что «основные цели, задачи и функции ответственности государственных гражданских служащих самым тесным образом связаны и производны от конституционно закрепленных положений, гарантирующих признание, соблюдение и защиту прав и свобод граждан как фундаментальной обязанности государства. Признание высшей ценности прав и свобод человека – неотъемлемый признак правового государства. Именно эти конституционные предписания стоят во главе угла организации и функционирования государственного аппарата. Цели этой организации и системы ее нормативного регулирования заключаются в обеспечении интересов личности» [9, 82-83]. Действительно приоритет прав человека невозможно реализовать без обязанности государства не только признавать указанные принципы, и без неукоснительного соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Отсюда следует, что за любые противоправные действия, ущемляющие права и свободы граждан, совершенные государственными гражданскими служащими, эти служащие должны нести юридическую ответственность. И как мы полагаем, механизм ответственности должен быть таким, что любой гражданин, чьи интересы были нарушены, мог инициировать процедуру привлечения к ответственности чиновника.

Административная ответственность государственных гражданских служащих должна иметь своими задачами: охрану общественных отноше-

ний, формируемых в процессе деятельности по исполнению полномочий государственных органов, от противоправного, противоречащего государственным интересам поведения государственных гражданских служащих; создание механизма гарантий соблюдения прав граждан; воспитание государственных гражданских служащих в духе соблюдения законодательства, подзаконных актов и регламентов и тем самым предотвращение административных правонарушений.

Мы согласны с утверждением Е. В. Сандальниковой, что «основная цель юридической ответственности государственных гражданских служащих – не наказание виновного и восстановление нарушенного права, а побуждение каждого гражданского служащего к правомерному поведению и, в конечном счете, способствование формированию правовой культуры государственных служащих и всего общества» [8, 55]. Схожее воззрение высказывал и А. В. Чуев: «Основной целью юридической ответственности государственных гражданских служащих является побуждение каждого гражданского служащего к правомерному поведению и, в конечном счете, способствование формированию их правовой культуры» [9, 86].

Целями административной ответственности государственных гражданских служащих, как и в целом юридической ответственности, выступают: формирование гражданского общества и правового государства; предупреждение совершения государственными служащими новых административно-правовых деликтов (т. е. воздействие на будущее поведение); обеспечение правомерного поведения государственных гражданских служащих; снижение уровня деликтности, восстановление нарушенных общественных отношений; воспитание у гражданских служащих законопослушания.

Однако роль негативной составляющей юридической ответственности, по нашему мнению, также велика, что обеспечивается адекватной карой и неотвратимостью наказания делинквента. Именно возможность применения сурового наказания за противоправное деяние способствует формированию у государственного гражданского служащего осознанной потребности в правомерном выполнении возложенных на него должностных обязанностей. Когда государственным гражданским служащим обязанность не выполняется, наступает ответственность в ее, так называемом, негативном (ретроспективном) значении – делинквент подвергается мерам государственного принуждения за совершенное правонарушение.

В качестве одной из задач законодательства об административной ответственности государственных гражданских служащих нам

представляется преодоление правового нигилизма, имеющего место в государственной гражданской службе. М. А. Месиков рассматривал процесс преодоления в двух аспектах – предупреждении и предотвращении данного негативного явления [6]. Предупреждение, по его мнению, состоит из мер, направленных на выявление и устранение причин и условий возникновения правового нигилизма, а предотвращение – из мер, которые применяются для недопущения фактов искажения правового сознания и их преодоления.

И как не согласиться с данным автором, справедливо утверждающим, что «закон должен быть результатом самого тщательного изучения природы вещей социальных отношений, места и времени: малейшее упущение в этой области влечет за собой неудачу самых положительных устремлений. Закон должен ясно, четко и определенно формулировать то содержание, которое имел в виду законодатель. Главное для текста закона – его точность» [6, 86].

Как указывал А. Н. Дерюга, «построение административной политики, адекватной административно-деликтной обстановке, является важнейшим условием успешной борьбы с административными правонарушениями. Современное представление об этой политике основано на действии федерального законодательства и подзаконных нормативных правовых актов, прямо или косвенно связанных с КоАП РФ. Именно здесь аккумулируются передовые представления об адекватных мерах противодействия отдельным видам административных правонарушений, всей административной деликтности, формируются общие и индивидуальные, профессиональные и бытовые представления о качествах административного правонарушения, важности и необходимости борьбы с его массовыми проявлениями» [2].

Не составляет секрета, сколько существует проблем в правоприменительной практике из-за слабого уровня юридической техники законодательного органа России. Не последней причиной правового нигилизма государственных гражданских служащих, как мы полагаем, является отсутствие должного научного обеспечения законодательной деятельности, в имеющем месте отрыве законодательства от права. По нашему мнению, научное обеспечение законотворческого процесса должно присутствовать на всех его этапах, начиная с вопроса целесообразности разработки того или иного нормативного акта, его концепции и заканчивая изучением эффективности применения норм уже принятого закона.

В качестве другой из задач законодательства об административной ответственности государственных гражданских служащих мы видим оптимизацию соотношения между правовой регламентацией широкого круга публичных отношений и правом субъектов правоприменения, сохранив контроль за их деятельностью и четко очертив пределы усмотрения. Как мы полагаем, невозможно заранее определить все возможные варианты деликтного поведения (деяний) государственных гражданских служащих, чтобы делинквент не смог уйти от ответственности по причине отсутствия состава (объективной стороны) административного правонарушения, при детальной регламентации правоотношений и отсутствии в норме закона соответствующих правовых категорий и дефиниций.

В качестве задачи законодательства об административной ответственности государственных гражданских служащих мы видим конструирование норм, обеспечивающих механизм реализации в национальном законодательстве положений Модельного кодекса поведения государственных служащих, введенного в действие в соответствии с Рекомендацией № R (2000)10 Комитета министров Совета Европы, например, запрещающих государственному гражданскому служащему извлекать личную выгоду из своего официального положения в своих взаимоотношениях с другими государственными институтами, бизнесом, общественными организациями и т. д. На государственного гражданского служащего должна возлагаться административная ответственность по недопущению подобных коллизий, будь они реальными, потенциальными или могущими оказаться таковыми.

Административная ответственность государственных гражданских служащих, по нашему мнению, должна предусматривать принцип пропорционального возрастания и убывания. Под понятием государственный гражданский служащий скрывается и руководитель и специалист, государственный гражданский служащий органов власти разных уровней и разных компетенций, а потому их одинаковые по объекту и объективной стороне административные правонарушения будут иметь разный общественный резонанс (разную оценку гражданским обществом). Пропорции должны складываться по объему возложенных обязанностей, количеству подчиненных и уровню подчиненности, степени ущемления прав и законных интересов граждан и юридических лиц и т.п.

А. Ф. Ноздрачев ранее акцентировал внимание на том, что «Кодекс РФ об административных правонарушениях не содержит составов административных коррупционных правонарушений, отграниченных от уго-

ловных преступлений по признаку тяжести наступивших последствий. Не предусматривается административная ответственность государственных служащих за коррупционных правонарушения и в главе «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти» [7]. Ученый также сетовал на отсутствие в КоАП РФ правонарушения, аналогичного получению взятки. «Получение государственным служащим вознаграждения за выполнение в пользу взяткодателя каких-либо действий, связанных со служебными полномочиями, не может быть дисциплинарным правонарушением. Судебная практика нередко признает взятку малозначительным преступлением, если размер ее незначителен. И в этом случае взяткополучатель освобождается от уголовной ответственности, а к административной ответственности его привлечь нельзя, поскольку в КоАП РФ нет соответствующего состава» [7].

Мы поддерживаем А. Ф. Ноздрачева в призыве сформулировать соответствующие составы административных правонарушений коррупционного характера. К таким составам могут быть отнесены не только получение взятки, но и злоупотребление служебным положением, злоупотребление полномочиями, нарушение служебной этики, вымогательство, незаконное занятие предпринимательской деятельностью [5]. При этом задачей законодателя будет определение четкой грани между коррупционным дисциплинарным проступком, коррупционным административным правонарушением, коррупционным уголовным преступлением.

В юридической литературе отмечается разноуровневый характер ответственности государственных гражданских служащих со ссылкой на двухуровневое построение системы государственной гражданской службы. Например, А. В. Чуев отмечает, что «административная ответственность всех государственных гражданских служащих наступает по КоАП РФ, а государственных служащих субъектов Российской Федерации – и по принимаемым в соответствии с ним законам субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Это обусловлено тем, что административное законодательство в соответствии с ч. 1 ст. 72 Конституции РФ отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации» [9, 87-88]. Поэтому следующей задачей законодательства об административной ответственности государственных гражданских служащих должно быть корректировка норм, исключая совместное ведение вопросов установления административной ответственности государственных гражданских служащих. Абсурдно выглядит ситуация, когда в

разных субъектах Российской Федерации по разному будут восприниматься неправомерные действия государственных гражданских служащих, или того хуже, дисквалифицированное лицо с государственной гражданской службы в одном субъекте федерации будет вполне законно устраиваться на государственную службу в другом субъекте федерации. Административная ответственность государственных гражданских служащих должна наступать только на основании КоАП РФ.

Законодательство об административной ответственности государственных гражданских служащих не должно допускать злоупотребления правом в части оценки деяний, ущемляющих права и свободы граждан и экономические интересы юридических лиц. Не следует забывать, что государственные гражданские служащие в ранге должностных лиц органов административной юрисдикции осуществляют меры административного принуждения в отношении нарушителей публичных интересов, защищаемых нормами административного права и, естественно, могут осуществлять правоограничение субъектов управления. Т.е. в законодательстве должен четко прослеживаться баланс общественной опасности административных правонарушений должностных лиц органов административной юрисдикции и управляемых субъектов.

Д. Н. Бахрах справедливо задавался вопросом – почему гражданин, незаконно привлеченный к ответственности, после оправдания должен продолжать борьбу за свои права и после признания его невиновным, и сам же отвечал на него: «Если должностное лицо нарушило закон, то естественное чувство справедливости предполагает, что пострадавшему будут принесены извинения, а виновник будет наказан. Безнаказанность развращает и субъектов власти. В законе можно было бы установить правило, обязывающее орган, должностные лица которого привлекали или привлекли гражданина к административной ответственности, в случае его оправдания принести ему официальное извинение» [1].

Норма ч. 5 ст. 7 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», предусматривающая принятие мер ответственности в отношении государственных служащих, совершивших действия (принявших решение), признанные незаконными, реально не применяется на практике. Законодатель сказал: «А», но не сказал «Б». Как считает профессор Д. Н. Бахрах, и мы с ним согласны, в законе следовало бы закрепить право лица, права и свободы которого были нарушены, подавать заявления о привлечении виновного

должностного лица к дисциплинарной, административной или даже к уголовной ответственности [1].

Действующее административное законодательство в редких случаях предусматривает участие заинтересованных лиц (граждан и представителей юридических лиц) в производстве по делам об административных правонарушениях государственных гражданских служащих. Органы административной юрисдикции в целом отрицательно относятся к участию граждан в административном преследовании виновных должностных лиц государственной гражданской службы. И лишь статус потерпевшего позволяет частным субъектам права участвовать в процессе производства по делам об административных правонарушениях государственных гражданских служащих.

К сожалению, действующее в Российской Федерации право фактически устанавливает иммунитет не только государственных гражданских служащих, но и служащих всех публичных организаций от притязаний граждан, в отношении которых они совершили незаконные, нецелесообразные действия. Как указывал Д. Н. Бахрах, «максимум, что могут сделать потерпевшие, - добиться отмены незаконного акта. Граждане не только не вправе привлечь, но и даже поставить вопрос о возможности привлечения служащего ни к уголовной, ни к административной, ни к дисциплинарной, ни к материальной, ни к гражданско-правовой ответственности. К любому из названных видов юридической ответственности служащий может быть привлечен только другими служащими. А гражданин вправе только подавать административные жалобы на безнаказанность тех, кто нарушил его права» [1].

Науке административного права следует пересмотреть взгляды на роль гражданского общества в административно-юрисдикционных процессах, вводя, так называемый общественный контроль, в делах об административных правонарушениях государственных гражданских служащих. Указанное позволит восстановить доверие гражданского общества к деятельности административных юрисдикционных органов и не ставить под сомнение неотвратимость наказания чиновника-делинквента. Отсюда вытекает задача законодательства об административной ответственности государственных гражданских служащих — обеспечить участие частных субъектов права в процессах административного преследования органами административной юрисдикции делинквентов — государственных гражданских служащих России.

Решение задач, стоящих перед законодательством об административной ответственности государственных гражданских служащих, не возможно без соблюдения основополагающих принципов. В юридической литературе называются такие основные принципы юридической ответственности как законность, целесообразность, демократизм, ответственность только за противоправное деяние, презумпция невиновности, неотвратимость, индивидуализация, гуманизм, равенство всех перед законом, которые, по нашему мнению, также присущи административной ответственности государственных гражданских служащих. Указанные принципы взаимосвязаны с определенными нами задачами перед законодательством об административной ответственности государственных гражданских служащих. И это закономерно, так как под принципами административной ответственности как правового института понимаются основополагающие начала, в соответствии с которыми определяется содержание законодательства об административных правонарушениях [3, 34]. Часть из указанных принципов нашло закрепление в нормах прямого действия в КоАП РФ – принцип равенства перед законом (статья 1.4), презумпция невиновности (статья 1.5), принцип законности (статья 1.6). Остальные принципы можно выявить из содержания самих статей законодательства об административных правонарушениях.

Значение принципов законодательства об административных правонарушениях состоит в том, что их нарушение в зависимости от его характера и существенности влечет признание состоявшегося производства по делу недействительным, отмену вынесенных в ходе такого производства решений либо признание собранных при этом материалов, не имеющих силы доказательств. Поэтому орган административной юрисдикции, преследующий государственного гражданского служащего – делинквента, должен неукоснительно соблюдать определенные законодательством принципы. В этой части российскому законодателю следует перенять положительные моменты Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, устанавливающего в статьях 9 – 27 все основополагающие принципы административно-деликтного законодательства:

- Статья 9. Законность
- Статья 10. Исключительность компетенции суда
- Статья 11. Равенство лиц перед законом

- Статья 12. Презумпция невиновности
- Статья 13. Принцип вины
- Статья 14. Недопустимость повторного привлечения к административной ответственности
- Статья 15. Принцип гуманизма
- Статья 16. Неприкосновенность личности
- Статья 17. Уважение чести и достоинства личности
- Статья 18. Неприкосновенность частной жизни
- Статья 19. Неприкосновенность собственности
- Статья 20. Независимость судей
- Статья 21. Язык производства
- Статья 22. Освобождение от обязанности давать свидетельские показания
- Статья 23. Обеспечение прав на квалифицированную юридическую помощь
- Статья 24. Гласность производства по делам об административных правонарушениях
- Статья 25. Обеспечение безопасности в ходе производства
- Статья 26. Свобода обжалования процессуальных действий и решений
- Статья 27. Судебная защита прав, свобод и законных интересов лица [10].

Административная ответственность государственных гражданских служащих обладает, на наш взгляд, всеми функциями, присущими юридической ответственности. К ним относятся: карательная, регулятивная, восстановительная, превентивная и воспитательная функции.

Регулятивная функция административной ответственности государственных гражданских служащих выражена в закреплении правового статуса государственного служащего и обеспечивает его социально значимое, соответствующее общественным и государственным интересам поведение. Диспозиция норм права об административной ответственности государственных гражданских служащих раскрывает содержание поведения госу-

дарственного гражданского служащего, имеющего юридически значимый характер.

Карательная функция административной ответственности государственных гражданских служащих выражается в неблагоприятных последствиях, которые несет государственный служащий – делинквент. Ее способами выступают государственное осуждение (порицание) правонарушителя и деяния им совершенного, и применение предусмотренных законом видов административного наказания, вплоть до лишения правового статуса государственного гражданского служащего (дисквалификация).

Превентивная функция административной ответственности государственных гражданских служащих состоит в способствовании формированию у государственного гражданского служащего осознанного выбора позитивного варианта поведения путем блокировки негативного, антисоциального поведения под угрозой применения административного наказания. В отношении государственных гражданских служащих эффективность этой функции определяется четким знанием установленных обязанностей по исполнению и соблюдению требований норм права и реализацией санкций негативного характера в случае совершения административного правонарушения.

Воспитательная функция административной ответственности государственных гражданских служащих направлена на индивидуальное сознание государственного гражданского служащего как субъекта ответственности и призвана воздействовать на развитие правового, политического и нравственного сознания» правовой культуры личности и уважение прав и свобод других людей. По нашему мнению указанная функция постепенно утрачивает свое значение, что подтверждается ростом деликтности в среде государственной гражданской службы [4].

Восстановительная функция административной ответственности направлена на восстановление общественных отношений, подвергшихся деформации в результате совершения государственным гражданским служащим правонарушения. Данная функция реализуется в процессе производства по делам об административных правонарушениях государственных гражданских служащих, когда вместе назначенным административным наказанием делинквенту, соответствующее должностное лицо государственной гражданской службы обязано вступить в правоотношения с потерпевшей стороной и совершить правомерное юридическое действие.

Список литературы:

1. Бахрах Д. Н. Как защитить себя от произвола власти / Д. Н. Бахрах (Российская юстиция – 2003 – № 9) // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] – НПП «Гарант-Сервис» – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Дерюга А. Н. Общественная опасность – признак административного правонарушения? / А. Н. Дерюга (Журнал российского права – 2011 – № 8) // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] – НПП «Гарант-Сервис» – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Калинина Л. А. Административная ответственность: учеб. пособие / Л. А. Калинина; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Норма, 2009. – 496 с.
4. Кизиллов В. В. Миф о воспитательной роли административных наказаний / В. В. Кизиллов // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Омск, 2011. – С. 41-46
5. Кизиллов В. В. Составы административных правонарушений гражданских служащих, предлагаемые для нормативного закрепления в КоАП РФ В. В. Кизиллов // Проблемы права. 2011. № 3. С. 108-116
6. Месиков М. А. Правовой нигилизм государственных служащих в современной России: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008 – 180 с.
7. Ноздрачев А. Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах / А. Ф. Ноздрачев (Адвокат – 2007 – № 10) // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] – НПП «Гарант-Сервис» – Электрон. дан. – [М., 2012].
8. Сандальникова Е. В. Юридическая ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... кандидата юридических наук. – Ульяновск, 2007 – 180 с.
9. Чуев А. В. Ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации по административному праву: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005 – 191 с.
10. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях. URL http://online.prg.kz/Document/Default.aspx?doc_id=1021682 (дата обращения: 10.01.2012)

References:

1. Bahrah D. N. How to protect themselves against arbitrariness of the authorities [Kak zavitit' sebja ot proizvola vlasti]. *Rossijskaja justicija – Russian justice*, 2003, no. 9.
2. Derjuga A. N. Public danger – a sign of an administrative offense? [Obwestvennaja opasnost' – priznak administrativnogo pravonarushenija?]. *Zhurnal rossijskogo prava – Journal of Russian law*, 2011, no 8.
3. Kalinina L. A. *Administrative responsibility: study guide* [Administrativnaja otvetstvennost': ucheb. posobie]. Editor in chief Popov L. L., Moscow: Norma, 2009, 496 p.
4. Kizilov V. V. The myth about the educational role of administrative punishments [Mif o vospitatel'noj roli administrativnyh nakazanij]. *Aktual'nye problemy administrativnoj otvetstvennosti – Actual problems of administrative responsibility: Materials of all-Russian scientific and practical Conference*, Omsk: 2011, pp. 41-46.
5. Kizilov V. V. The compositions of administrative violations of civil servants, the proposed for regulation in the Code on Administrative Offences of the Russian Federation [Sostavy administrativnyh pravonarushenij grazhdanskih sluzhawih, predlagaemye dlja normativnogo zakreplenija v KoAP RF]. *Problemy prava – Problems of law*, 2011, no. 3, pp. 108-116
6. Mesilov M. A. *Legal nihilism of public civil servants in contemporary Russia: theoretical-legal research*: thesis of Candidate of Law [Pravovoj nigilizm gosudarstvennyh sluzhawih v sovremennoj Rossii: teoretiko-pravovoe issledovanie]. Moscow: 2008, 180 p.
7. Nozdrachev A. F. Corruption as a legal issue in questions and answers [Korrupcija kak pravovaja problema v voprosah i otvetah]. *Advokat – Lawyer*, 2007, no. 10.
8. Sandal'nikova E. V. *Legal liability of the public civil servants in the Russian Federation: theoretical-legal research*: thesis of Candidate of Law [Juridicheskaja otvetstvennost' gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhawih v Rossijskoj Federatsii: teoretiko-pravovoe issledovanie]. Ulyanovsk: 2007, 180 p.
9. Chuev A. V. *Responsibility of public civil servants of the Russian Federation on administrative law*: thesis of Candidate of Law [Otvetstvennost' gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhawih Rossijskoj Federacii po administrativnomu pravu]. Moscow: 2005, 191 p.
10. *Kodeks Respubliki Kazahstan ob administrativnyh pravonarushenijah* [Kodeks Respubliki Kazahstan ob administrativnyh pravonarushenijah]. Available at: http://online.prg.kz/Document/Default.aspx?doc_id=1021682 (accessed: 10.01.2012)

РЕЦЕНЗИЯ НА РУКОПИСЬ КИЗИЛОВА В. В. «ИНСТИТУТ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РОССИИ»

REVIEW OF THE MANUSCRIPT OF KIZILOV VIACHESLAV VLADIMIROVICH
“INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY ON THE PART OF PUBLIC
CIVIL SERVANTS”

Денисенко Виктор Васильевич,

*профессор кафедры административного права Ростовского юриди-
ческого института МВД России, доктор юридических наук, профессор,
г. Ростов-на-Дону*

Denisenko Viktor Vasil'evich,

*professor, Department of Administrative law of “Rostov institute of law of Ministry
of Internal Affairs”, doctor of law, Rostov-on-Don.*

Вопросы, связанные с повышением ответственности представителей власти, стали более актуальными после прошедших выборов в Государственную Думу. Здравый смысл подсказывает, что ежедневные вопросы взаимоотношений власти и гражданского общества решаются не в стенах высшего законодательного органа страны, а в обычных кабинетах чиновников, именуемых государственными гражданскими служащими. Плох закон или хорош, его применение всецело зависит от воли субъекта – конкретного государственного гражданского служащего, с которым граждане и юридические лица вступают в правоотношения в повседневной жизни.

Верно определив двойственность положения государственного гражданского служащего среди субъектов административно-деликтного законодательства, автор справедливо утверждает, что должностное лицо государственной гражданской службы может являться и делинквентом, и лицом, преследующим правонарушителя.

Автор сумел на основе обобщения практики Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также статистических данных о структуре государственной службы вывести объективные предпосылки необходимости введения полноценного института административной ответственности государственных гражданских служащих. Среди объективных предпосылок введения института административной ответственности автор отмечает и историческую преопределенность – существовавшие на протяжении многих лет отношений между властью и гражданином, властью и обществом, традицию

«подчинения чиновников не закону, а инструкции и начальнику». Вполне справедливо замечание автора, что «сформировавшийся институт обжалования неправомερных решений и незаконных действий или бездействия органов власти и их должностных лиц не граничит с институтом административной ответственности должностных лиц органов власти, принявших неправомερное решение или допустивших незаконное действие или бездействие», о чем остается лишь сожалеть.

Отсутствие в действующем законодательстве Российской Федерации составов конкретных административных правонарушений государственных гражданских служащих приводит к тому, что деликтное поведение государственных гражданских служащих остается без адекватной реакции на него государства. Неслучайно на заседании Президиума Правительства Российской Федерации, состоявшемся 9 июня 2011 года, Председателем Правительства акцентировалось внимание на необходимости введения административной ответственности для должностных лиц федеральных органов власти за нарушение стандартов и порядка предоставления государственных услуг, с дальнейшим распространением ее на региональный и местный уровни власти (см. <http://premier.gov.ru/events/news/15535/>).

Обращение Председателя Правительства по указанному вопросу к Агентству стратегических инициатив, по нашему мнению, свидетельствует об отсутствии у законодателя подходов к решению затронутой проблемы. Что, в свою очередь, придает ценность работе автора, предложившему целый комплекс составов административных правонарушений, связанных с деликтными деяниями в сфере государственной гражданской службы.

В отличие от имеющих место исследований авторов, утверждающих о наличии в действующем законодательстве России норм об административной ответственности государственных гражданских служащих, в своей работе В. В. Кизилов приводит убедительные доводы об отсутствии нормативного закрепления института административной ответственности государственных гражданских служащих.

Справедливо разделяя должностные правонарушения субъектов административной ответственности – должностных лиц и государственных гражданских служащих, автор осуществляет собственный анализ составов административных правонарушений КоАП РФ на предмет нормативного закрепления административной ответственности государственных гражданских служащих за деликты, совершенные ими при исполнении функций государственной гражданской службы.

Бесспорно, что государственные гражданские служащие, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции, являются субъектами административной ответственности, однако в этом случае их ответственность связана с неисполнением должностных обязанностей в ранге руководителя государственного органа и мало чем отличается от административной ответственности руководителя иного юридического лица. Данное утверждение автора вполне резонно. Приведенная автором иллюстрация подхода к вопросу административной ответственности государственных гражданских служащих способствует восприятию высказываемых в работе авторских идей.

Справедливо указывается на невозможность заимствования опыта стран западной демократии, относящегося к формированию института административной ответственности государственных гражданских служащих, поскольку юридическая ответственность государственных гражданских служащих в указанных государствах имеет иную структуру, нежели в России.

Автор с полным основанием связывает большое число признанных судами незаконными решений и действий органов власти и их должностных лиц с огромной численностью государственных гражданских служащих. Заслуживает поддержки тезис о причастности к указанным незаконным решениям и действиям органов власти не самих руководителей государственных органов, а государственных гражданских служащих, проходящих службу в ранге специалистов.

Следует отметить правильность утверждения о целесообразности применения индивидуальной ответственности гражданских служащих, вместо коллективной ответственности государственного органа.

Исследование автором вопросов умышленного виновного деяния государственного гражданского служащего в административном правонарушении не случайно и продиктовано реалиями жизни. В отличие от уголовного права в административном праве отсутствуют разработанные теории умышленной вины, и административная практика руководствуется разработками коллег другой отрасли права. Несомненно, имеются отличия в умышленных виновных деяниях в административно-деликтных отношениях среди различных субъектов административной ответственности. Основываясь на специальном статусе государственного гражданского служащего как субъекте административно-деликтных отношений, что подтверждается авторским определением административного правонарушения государственного гражданского служащего, автор анализирует интеллектуальные

и волевые моменты умышленного деликтного деяния государственного гражданского служащего.

Заслуживает внимания авторское противопоставление умысла и добросовестного заблуждения. Действительно, в отличие от иных индивидуальных субъектов административного права, государственный гражданский служащий, особенно наделенный полномочиями должностного лица исполнительного органа власти, в своей профессиональной деятельности должен руководствоваться законами и знать их, его деятельность должна носить законный характер и не причинять вред гражданам и юридическим лицам, и добросовестное заблуждение (юридическая ошибка) государственного гражданского служащего допустимо лишь в редких, рассмотренных автором случаях.

Заслуживает поддержку и вывод автора, что наличие в субъективной стороне административного правонарушения государственного гражданского служащего умысла должно служить основанием применения к данному делинквенту более строгих мер административной ответственности.

Рассматривая вопрос неосторожного виновного деяния государственного гражданского служащего в административном правонарушении, автор не случайно пришел к выводу о недостаточности классических форм неосторожности для случаев виновного деяния государственного гражданского служащего в административно-деликтных отношениях. Вполне вероятны случаи осознанного желания делинквента – государственного гражданского служащего наступления определенных последствий своего деяния, но с отсутствием понимания противоправности своего деяния, и автор предлагает выделять указанные случаи как разновидность неосторожной формы вины.

Вполне справедливо замечание автора, что неосторожная форма вины граничит с правомерными действиями государственного гражданского служащего, обусловленными его дискреционными полномочиями. Нельзя не согласиться с утверждением автора о том, что «на того, кто дает обязательные к исполнению указания и влияет на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей управляемого субъекта, должна возлагаться обязанность предвидеть возможность наступления вредных последствий в результате его деяния». Автором справедливо отмечены трудности, которые могут возникнуть при установлении вины в форме неосторожности, и акцентировано внимание на то, что «оценка государственным гражданским служащим собственных деяний достаточно сильно коррелирует с его интеллектуальными и психическими характеристиками».

Исследование автором вопроса применения административного штрафа к физическому лицу, как нам представляется, заставила автора обратиться

к проблеме законности применения указанной санкции во внесудебном порядке к индивидуальному субъекту ответственности, каковым является государственный гражданский служащий.

Вполне обоснован, на наш взгляд, тезис о допустимости внесудебного применения административного штрафа к государственным гражданским служащим. Бесспорным является утверждение о наличии особенностей статусного положения государственного гражданского служащего в системе индивидуальных субъектов административной ответственности, обусловленных совершаемыми должностными правонарушениями.

В свете последних изменений деликтного законодательства России нельзя не согласиться и с другой мыслью автора – о применении предупреждения в ограниченных случаях – при условии первичного совершения деликта, не связанного с противоправным деянием в отношении собственности, здоровья, прав и свобод физических лиц, а также имущественных прав и интересов юридических лиц.

В рецензируемой работе имеет место полемика с известным административистом А. Б. Агаповым относительно цели и значения денежного взыскания (административного штрафа). Следует поддержать мнение автора о том, что административный штраф есть не ограничение имущественных прав, а их прекращение.

Бесспорно, что административный штраф должен быть основным видом административных наказаний, применяемых к гражданскому служащему. По нашему мнению, актуальным является предложение автора об изменении способа исчисления административного штрафа, применяемого к государственным гражданским служащим. Следовало бы, как указывается в работе, переходить от установления сумм штрафа в абсолютном исчислении к введению принципа кратности от заработной платы (денежного довольствия) или иного дохода делинквента.

Вызывает положительную оценку то, что автор не остановился на деликтах собственно государственных гражданских служащих, а охватил все отношения, возникающие в сфере правового регулирования государственной гражданской службы, в том числе возникающие до поступления граждан на государственную гражданскую службу и имеющие место после ее завершения, а также предусмотрел административную ответственность третьих лиц, нарушающих законодательство о государственной гражданской службе (незаконный прием на работу гражданского служащего).

Вполне обоснованной является разработка автором составов некоторых административных правонарушений на основе идей автора о декриминали-

зации ряда преступлений, которые согласуются с направлением модернизации деликтного законодательства, заданным Президентом Российской Федерации.

Продолжая развивать тему административной ответственности государственных гражданских служащих, автор закономерно пришел к необходимости исследования элементов составов административных правонарушений указанных субъектов, одним из которых является объективная сторона административного правонарушения.

Особенностью подхода автора к исследованию является определение форм объективной стороны административного правонарушения властного субъекта сквозь призму реализации государственными гражданскими служащими административно-правовых норм. В работе соотнесены применение, использование, соблюдение и исполнение административно-правовых норм с возможными деликтными деяниями (действием или бездействием) государственного гражданского служащего.

В отличие от имеющих место исследований авторов, акцентирующих внимание на объективной стороне в форме бездействия, автор приводит убедительные доводы о наличии в объективной стороне правонарушений государственных гражданских служащих одновременно обеих форм противоправного деяния – действия и бездействия.

Автор успешно аргументирует свою точку зрения относительно возможности наибольшего проявления деликтного действия в процессе реализации государственными гражданскими служащими административно-правовых норм путем применения этих норм.

Справедливо отмечая ущербность нормативного определения административного правонарушения, применяемого законодателем как к коллективным, так и индивидуальным субъектам административной ответственности, автор, как нам представляется, не безосновательно поднял вопрос о необходимости формулирования понятий для специальных субъектов, к каковым относятся и гражданские служащие. В настоящее время актуальной является проблема формирования института административной ответственности государственных гражданских служащих, которая не может быть разрешена без определения основных его положений, центральное место среди которых должно быть отведено дефиниции административного правонарушения государственного гражданского служащего.

Автор, безусловно, прав, вводя в определение административного правонарушения указание на исключение из данного вида правонарушения тех деликтов, которые влекут уголовную ответственность

Несмотря на дискуссионность необходимости определения понятий административного правонарушения для различных субъектов административной ответственности, заслуживает одобрения авторская дефиниция административного правонарушения государственного гражданского служащего в свете проводимых административных реформ и антикоррупционной деятельности государства. Действительно, должностное лицо государственной гражданской службы является особым делинквентом, ввиду обладания им в момент совершения административного правонарушения специальным статусом.

Автор резонно ставит вопрос выделения из института административной ответственности субинститута (специального института) административной ответственности государственных гражданских служащих. Не вызывает сомнения необходимость реформирования института административной ответственности, поскольку в последнее время неоднократно поднимается вопрос о создании эффективного механизма противодействия деликтности, проявляемой во властных органах. Предложенный автором путь формирования специальных институтов административной ответственности, различающихся субъектным составом, заслуживает внимательного изучения.

Особенностью подхода автора к исследованию является использование достижений смежной юридической науки – теории государства и права. Рассуждения автора о содержании правового института административной ответственности государственных гражданских служащих логичны. Вполне грамотно и в соответствии с имеющейся классификацией правовых институтов определены характеристики исследуемого автором института.

Автор приводит убедительные доводы о наличии объективных предпосылок формирования института административной ответственности государственных гражданских служащих, а также анализирует субъективные факторы, препятствующие данному процессу.

Определяя институт административной ответственности государственных гражданских служащих как охранительно-правовой институт административного права, автор справедливо отмечает о наличии в данном институте регулятивных функций.

Существующие научно-практические комментарии к статье 2.4 КоАП РФ хотя и отмечают широкий охват категорией «должностное лицо» потенциальных делинквентов, привлекаемых к административной ответственности, тем не менее, не содержат должной научно-правовой оценки объединения законодателем всех лиц в примечании к указанной статье. В трудах административистов

вопросы целесообразности такого объединения в нормативном определении понятия должностного лица самостоятельных субъектов административного права также не нашли должного отражения. Поэтому исследование в работе множественности реальных субъектов административной ответственности, объединенных правовой категорией должностного лица административно-деликтного законодательства является своевременным.

Следует отметить, что применяемый автором подход к анализу нормы статьи 2.4 КоАП РФ на предмет целесообразности нормативного закрепления административной ответственности за должностные правонарушения различных субъектов административного права является новаторским и основан на выявлении различий субъектов, как участников административно-правовых отношений.

Ценность исследованию придает и авторская позиция, высказанная относительно необходимости разделения категории должностных лиц на самостоятельные субъекты административной ответственности: государственные гражданские и муниципальные служащие, представители власти, должностные лица, индивидуальные предприниматели. Причем автор не ограничился механическим разделением категории «должностное лицо», а привел достаточные аргументы данного разделения и собственные дефиниции, имеющие отношение к административной ответственности должностных лиц.

Заслуживает внимания данное автором определение должностного лица государственной гражданской службы, а также выделение среди должностных лиц государственной службы лица, наделенного особыми полномочиями – представителя власти.

Авторские работы, подобные рецензируемой монографии, по нашему мнению, должны иметь резонанс в законотворческой деятельности, так как помогают увидеть реальные проблемы правового регулирования, требующие разрешения на законодательном уровне.

На наш взгляд, монография «Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России» представляет собой результат серьезного научного исследования автора проблемных вопросов административного права, а именно института административной ответственности.

Общий вывод: монография Кизилова В. В. «Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России» по своему научному уровню и практической направленности заслуживает высокой оценки и может быть рекомендована к изданию в виде монографии.

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ****REPRESENTATIVE OF THE AUTHORITY AS A SUBJECT OF
ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY**

*Кизилов Вячеслав Владимирович,
к.ю.н., доцент кафедры административного и финансового права НОУ ВПО «Омский юридический институт» г. Омск.*

*Kizilov Viacheslav Vladimirovich,
c.j.s, Associate Professor, Department of Administrative and financial law of the Non-State educational institution of Higher vocational education «Omsk Institute of law»,
Omsk.*

Даются результаты анализа правовой категории «представитель власти», используемой в административном праве. Приводятся примеры наделения частных лиц распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от них. Рассматривается разграничение распорядительных полномочий представителя власти и организационно-распорядительных полномочий должностного лица. Определяется реальный состав субъектов административной ответственности, охватываемых правовой категорией «представитель власти».

Ключевые слова: представитель власти, административная ответственность, административная ответственность представителя власти.

Provides the analysis of the legal category of «representative of the authority» used in administrative law. Shows examples of empowering individuals with instructive powers in respect of those who are not in the service depending on them. Discusses the distinction between instructive powers of the representative of the authority and organizational and instructive ones of the officials. Defines the real composition of subjects of administrative responsibility that are covered by the legal category of “representative of the authority”.

Keywords: the representative of the authority, administrative responsibility, administrative responsibility of the representative of the authority.

В нормативном определении должностного лица КоАП РФ установлено тождество между лицом, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющим функции представителя власти, и лицом, наделенным в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него [5].

Комментируя статью 2.4 КоАП РФ, А. Н. Гуев определяет представителя власти как лицо наделенное «(в порядке, установленном законом, например, Законом о госслужбе, Законом о ФСБ, Законом о милиции) распорядительными полномочиями (т. е. его указания, приказы, распоряжения и т. п. обязательны к исполнению другими гражданами, организациями, должностным лицом) в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. Так, распоряжения должностного лица милиции, отданные в соответствии со ст. 10-12 Закона о милиции, обязательны к исполнению всеми гражданами и организациями» [15]. Как нам представляется, данный комментарий не сильно отличается от самой нормы, закрепленной в законе.

В другом комментарии КоАП РФ относительно представителя власти дается пояснение, что «речь идет о должностных лицах правоохранительных и контролирующих органов. Функции представителя власти могут осуществляться постоянно, временно или по специальному полномочию» [19].

Более развернутое определение представителя власти дали авторы комментария под редакцией Э. Г. Липатова и С. Е. Чаннова [18], используя правовую позицию судебных органов, изложенную в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе». В указанном постановлении устанавливается, что «к представителям власти следует относить лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности» [25]. Поэтому авторы комментария перечисляют следующих лиц, которые, по их мнению, входят в правовую категорию представителя власти:

- члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, депутаты законодательных органов государственной власти субъектов РФ,

- члены Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации,

- судьи федеральных судов и мировые судьи,

- наделенные соответствующими полномочиями работники прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов МВД Российской Федерации и ФСБ Российской Федерации,

- состоящие на государственной службе аудиторы, государственные инспекторы и контролеры,

- военнослужащие при выполнении возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка, обеспечению безопасности и иных функций, при выполнении которых военнослужащие наделяются распорядительными полномочиями [18].

Как нам представляется, в этом контексте к представителям власти следовало бы отнести должностных лиц органов местного самоуправления, т. е. выборных либо заключивших контракт (трудовой договор) лиц, наделенных исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления [8].

Примечателен тот факт, что в вышеуказанном комментарии делается оговорка, что представители законодательной и судебной власти являются особыми субъектами административной ответственности. Также к особым субъектам относятся представители правоохранительных органов и вооруженных сил РФ [18].

Как нам представляется, выражение «наделенное в установленном законе порядке распорядительными полномочиями» шире толкования, примененного в комментарии А. Н. Гueva, в котором в качестве примера рассматривается наделение лиц распорядительными полномочиями только на основании закона. По нашему мнению, наделение в установленном законом порядке полномочиями не тождественно наделению установленным законом полномочиями. Однако ни в одном из перечисленных выше комментариев не рассматривается установление распорядительных полномочий подзаконными актами в предусмотренном (установленном) законом порядке. Полагаем, что это связано с пониманием принципа законности в деятельности публичных

лиц, которое определено закреплением на законодательном уровне прав и обязанностей (компетенции и полномочий) указанных лиц, а не в подзаконных актах. Поэтому обязательность для субъектов управления распорядительных полномочий представителя власти тоже должна быть установлена только законом.

Контекстный поиск словосочетания «распорядительные полномочия» в справочно-правовой системе «ГАРАНТ» вывел Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в котором предусмотрена норма о наделении организатором публичного мероприятия полномочиями выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия [9]. Данный закон, в соответствии с легальным определением представителя власти в КоАП РФ, фактически переводит в указанную категорию любое лицо (в том числе не являющееся государственным или муниципальным служащим) на основании наделения этого лица распорядительными функциями в отношении лиц, не находящихся в прямой зависимости. Только сфера полномочий такого представителя власти ограничена организацией и проведением публичного мероприятия.

Как нам представляется, в контексте нормативного определения представителя власти к указанной категории следует отнести частных охранников, порядок применения распорядительных полномочий которых установлен Законом РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». При наличии договора на оказание охранных услуг и в период обеспечения внутриобъектового и пропускного режимов в пределах объекта охраны, а также при транспортировке охраняемых грузов, денежных средств и иного имущества, частные охранники имеют право:

1) требовать от персонала и посетителей объектов охраны соблюдения внутриобъектового и пропускного режимов (правила соблюдения внутриобъектового и пропускного режимов, устанавливаемые клиентом или заказчиком, не должны противоречить законодательству Российской Федерации);

2) осуществлять допуск лиц на объекты охраны, на которых установлен пропускной режим, при предъявлении ими документов, дающих право на вход (выход) лиц, въезд (выезд) транспортных средств, внос (вынос), ввоз (вывоз) имущества на объекты охраны (с объектов

охраны), что равнозначно воспрепятствованию входу (выходу), въезду (выезду) лицам и транспортным средствам, не имеющим соответствующих документов;

3) производить в пределах, установленных законодательством Российской Федерации, на объектах охраны, на которых установлен пропускной режим, осмотр въезжающих на объекты охраны (выезжающих с объектов охраны) транспортных средств, за исключением транспортных средств оперативных служб государственных военизированных организаций, в случае возникновения подозрения, что указанные транспортные средства используются в противоправных целях, а также осмотр вносимого на объекты охраны (выносимого с объектов охраны) имущества. Осмотр указанных транспортных средств и имущества должен производиться в присутствии водителей указанных транспортных средств и лиц, сопровождающих указанные транспортные средства и имущество;

4) применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие в случаях и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации;

5) оказывать содействие правоохранительным органам в решении возложенных на них задач [2].

Следует отметить наличие в указанном законе прямой отсылки на должностную инструкцию частного охранника, которой должны регламентироваться действия частных охранников на объектах охраны [2].

Вопросы транспортной безопасности не могут быть решены без соответствующего наделения распорядительными полномочиями публичного характера должностных лиц частных субъектов права в соответствующих сферах деятельности, как то воздушные, морские, наземные перевозки. Исходя из анализа норм федеральных законов можно определить частных субъектов права, обладающих распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в прямой зависимости от первых.

Например, лицом, обладающим распорядительными полномочиями, является командир воздушного судна. В целях обеспечения безопасности полета воздушного судна он вправе отдавать распоряжения любому находящемуся на борту воздушного судна лицу и требовать их исполнения. «Командир воздушного судна имеет право применять все необходимые меры, в том числе меры принуждения, в

отношении лиц, которые своими действиями создают непосредственную угрозу безопасности полета воздушного судна и отказываются подчиняться распоряжениям командира воздушного судна. По прибытии воздушного судна на ближайший аэродром командир воздушного судна имеет право удалить таких лиц с воздушного судна, а в случае совершения деяния, содержащего признаки преступления, передать их правоохранным органам» [1]. Статьей 84 Воздушного кодекса РФ распорядительными полномочиями наделены работники службы авиационной безопасности. Пунктом 3 указанной статьи определено, что «службы авиационной безопасности имеют право задерживать для передачи правоохранным органам лиц, нарушивших требования авиационной безопасности, а также багаж, грузы и почту, содержащие предметы и вещества, запрещенные к воздушным перевозкам, а в случаях, если жизни или здоровью пассажиров, членов экипажа воздушного судна или других граждан угрожает опасность, применять меры в соответствии с законодательством Российской Федерации. Сотрудникам служб авиационной безопасности при исполнении служебных обязанностей разрешается ношение и применение служебного оружия в порядке, установленном федеральными законами» [25].

Согласно статье 67 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации распоряжения капитана судна в пределах его полномочий подлежат исполнению всеми находящимися на судне лицами. Также капитан судна вправе изолировать лицо, действия которого не содержат признаков преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации, но создают угрозу безопасности судна или находящихся на нем людей и имущества [6]. Аналогичными полномочиями наделен капитан судна согласно Кодексу внутреннего водного транспорта Российской Федерации [4].

Капитан морского судна может передать компетентным органам иностранного государства, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации, лицо, в отношении которого у капитана судна имеются разумные основания считать, что оно совершило преступление, направленное против безопасности морского судоходства, за исключением гражданина Российской Федерации, а также постоянно проживающего в Российской Федерации лица без гражданства. В этом случае капитан судна по возможности до входа судна в территориальное море иностранного государства обязан направить,

если это практически осуществимо, в его компетентные органы уведомление о своем намерении передать им такое лицо и причинах его передачи, а также предоставить указанным органам имеющиеся доказательства [6]. Капитан судна наделен и иными полномочиями в оговоренных законом случаях.

Пунктом 36 Правил оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности установлены лица, в полномочия которых входит удаление пассажира из вагона (распорядительное полномочие). Помимо работников органов внутренних дел к представителям власти (в контексте КоАП РФ) относятся:

- медицинские работники – в случае болезни пассажира, препятствующей возможности его дальнейшей поездки или угрожающей здоровью других пассажиров, если нет возможности поместить его отдельно;
- работники перевозчика, на которых в установленном порядке возложено осуществление контроля за наличием у пассажиров проездных документов (билетов), - если пассажир проезжает без проездного документа (билета) или по недействительному проездному документу (билету) и отказывается оплатить стоимость проезда в порядке, определяемом правилами перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа [10].

Приведенные нами примеры показывают, что круг лиц, которых законодатель наделил полномочиями давать обязательные распоряжения для лиц, не находящихся в прямой зависимости от первых, значительно шире, чем определен авторами комментариев к статье 2.4 КоАП РФ.

К сожалению, анализ юридической литературы показывает, что правоведами недостаточно уделяется внимание вопросу раскрытия состава реальных субъектов административной ответственности, объединенных категорией «представитель власти». В специальном курсе лекций В. Б. Россинского воспроизводится норма закона об административной ответственности должностного лица без анализа указанной нами категории [22, 67-73].

Д. Н. Бахрах, описывая признаки субъекта административного правонарушения, также не раскрывает содержание категории представителя власти [14, 485-487].

Позиция А. Б. Агапова в отношении представителя власти повторяет положения, изложенные в постановлении Пленума Верховного Суда

Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» [12, 46-47].

Л. А. Калинина, хотя и воспринимает лиц с правомочиями распорядительного характера в отношении третьих лиц как тех, кто наделен контрольно-надзорными полномочиями и осуществляет юрисдикционные полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях (их компетенция предусмотрена гл. 23 КоАП РФ), тем не менее, считает, что эти лица не могут нести административную ответственность в контексте ст. 2.4 КоАП РФ [17, 64-65].

В учебно-методическом комплексе под редакцией Н. М. Кониной отмечается, что «распорядительными полномочиями публичного характера, т. е. полномочиями представителя власти, наделены лица, осуществляющие государственный контроль или надзор (инспекторы ДПС ГИБДД, налоговые инспекторы, инспекторы санитарно-эпидемиологической службы и др.).

В отдельных статьях Особенной части КоАП РФ законодатель указывает, какие лица из вышеуказанного перечня подлежат административной ответственности. Например, за действия, направленные на незаконное ограничение свободы торговли (ст. 14.9 КоАП РФ), административную ответственность несут должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления» [13, 123].

Д. М. Овсянко, отождествляя представителя власти с должностным лицом, утверждает, что к «должностным лицам (представителям власти) можно отнести работников государственных органов, чьи властные полномочия публичного характера выходят за пределы этих органов. Их распорядительные действия (полномочия) могут распространяться на граждан и юридических лиц, организационно не подчиненных им по службе» [21, 90]. Далее профессор перечисляет следующих лиц: прокурора, следователя, сотрудника милиции, налоговой полиции (в настоящее время орган налоговой полиции отсутствует), судебного исполнителя, государственных инспекторов различных контрольно-надзорных органов, представителей государства в акционерных обществах [21, 90].

Не секрет, что к должностным лицам, которые могут быть уполномочены на проведение проверки распорядительным актом

уполномоченного органа о проведении проверки, относятся руководитель уполномоченного органа, заместители руководителя уполномоченного органа, руководители и заместители руководителей структурных подразделений уполномоченного органа, а также иные государственные гражданские служащие уполномоченного органа, должностными регламентами которых предусмотрено проведение проверки по вопросам государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере государственного управления. Однако не все их действия и требования будут носить обязательный характер для субъекта управления.

В этой связи представляет интерес мнение судебного органа о деятельности прокурора, изложенное в административно-правовом споре хозяйствующего субъекта. По мнению судей кассационной инстанции, прокуроры «осуществляют особый конституционный вид деятельности по надзору за соблюдением законодательства и не являются участниками экономической деятельности, в том числе и в отношении заявителя, не наделены распорядительными полномочиями при осуществлении надзора за соблюдением законов, а, следовательно, их действия (бездействие) не создают препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности заявителя» [11].

Из обобщения судебной практики привлечения к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности по итогам работы судов Тульской области за 1-ое полугодие 2010 года видно, что к уголовной ответственности привлекались следующие представители органов власти:

- сотрудники милиции – в 6 случаях;
- сотрудники Федеральной службы исполнения наказаний – 5;
- судебные приставы – 3.

Случаев, когда к представителям власти были отнесены лица, занимающие должности в органах местного самоуправления, и осуществляющие функции по реализации властных полномочий этих органов, в судебной практике не было» [20].

Исследование вопросов административной ответственности должностного лица, его административно-правового статуса выявляет

отсутствие научной обоснованности (доктринальности) правовых конструкций должностного лица и представителя власти, закрепленных в федеральных законах. Они построены на принципе зеркального отображения понятий – «должностное лицо – это представитель власти...» и «представитель власти – это должностное лицо...» [16; 24].

Наиболее близкой к нашему пониманию является точка зрения Ю. Н. Старилова относительно представителя власти, отмечающего следующие его признаки:

- это должностное лицо правоохранительного органа,
- это должностное лицо контролирующего органа,
- это иное должностное лицо, наделенное в установленном порядке распорядительными полномочиями,
- распорядительные полномочия представителя власти распространяются на лиц, не находящихся в служебной зависимости от представителя власти [23, 370].

Наличие у Ю. Н. Старилова в составе категории представителя власти иных должностных лиц вполне соотносится с приведенными нами примерами наделения полномочиями капитанов воздушных и морских судов, лиц, отвечающих за организацию и проведение публичных мероприятий и т. д.

Однако вопрос о реальных субъектах категории представителя власти будет не полностью рассмотрен, если не исследовать понятие «распорядительные полномочия» и вопрос их обязательности для управляемых лиц.

Наука об управлении (менеджменте) рассматривает распорядительные полномочия исходя из предположения, что их обладатели имеют право принимать решения, обязательные для исполнения теми, кого они касаются. Среди распорядительных полномочий различают общие, линейные и функциональные, которые связаны с принятием инициативных решений, влекущих за собой активные действия. По сути, полномочия являются ограниченным правом наделенного ими лица на использование ресурсов и командование людьми.

Наделение лица распорядительными полномочиями в порядке, установленном законом, является их делегированием, т. е. передачей задач и полномочий лицу, которое принимает на себя ответственность за их выполнение.

Полномочия делегируются должности, а не субъекту, который занимает ее в данный момент. Когда субъект меняет работу, он теряет полномочия старой должности и получает полномочия новой, т. е. делегирование невозможно, пока на должности нет человека, и поэтому обычно говорят о делегировании полномочий субъекту [26].

Мы придерживаемся той позиции, что имеет место разграничение распорядительных полномочий и организационно-распорядительных функций. Организационно-распорядительные функции включают в себя, например, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий. Распорядительные полномочия представляют собой нечто иное, хотя и являются элементом управления.

Как указывает Ю. Н. Стариков, под управлением «в самом общем смысле можно понимать целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления в целях создания эффективной функционирующей системы на основе информационных связей и отношений» [23, 24]. Любому управленческому процессу свойственны следующие черты: а) наличие субъекта и объекта управления в качестве непосредственных участников управления, б) использование различных форм подчинения объекта управления субъекту управления. В науке административного права речь идет о социальном публичном управлении, т. е. управлении общественными отношениями. Для успешного управления (реализации управленческих функций) производится наделение субъекта управленческой деятельности необходимыми полномочиями. Согласно Ю. Н. Старикову, «социальное управление должно обеспечивать взаимодействие двух факторов: с одной стороны, властных полномочий и авторитета субъекта управления и управления (в широком смысле – авторитета государства), а с другой – добровольного исполнения людьми и их организациями социальных норм, сознательного подчинения субъекту власти и управления, а также его предписаниям» [23, 28].

Управляющее воздействие субъекта представителя власти есть ничто иное, как определенное Ю. Н. Стариковым «суверенное управление» – «управление «принуждающее» (правоохранительное, атакующее, «нападающее», ограничивающее права субъектов права, жесткое), т. е. применяющее меры административного принуждения» [23, 39]. Соглашаясь с воззрениями известного ученого, следует подчеркнуть основной аспект указанного управления – субъекты управления (в нашем случае представители власти) имеют право применять меры обеспечительного, предупредительного, пресекающего, наказательного и восстановительного характера.

Однако нельзя путать полномочия и власть. Власть представляет собой реальную способность влиять на ситуацию. Поэтому можно иметь власть, не обладая полномочиями, и, наоборот, иметь полномочия, не обладая властью. Полномочия представителя власти определяют то, что он имеет право делать, а сама принадлежность к власти определяет, что он действительно может делать.

Учитывая изложенное, можно отметить, что властных субъектов значительно больше, чем представителей власти в контексте определения данной категории в КоАП РФ. В нашем понимании властными субъектами являются все лица, входящие в систему органов государственного и муниципального управления, а также те, которые наделены отдельными полномочиями государственного и муниципального управления. В широком понимании представитель власти (как субъект административного права) охватывает все категории должностных лиц, описанных в комментариях и учебной литературе, проанализированных нами в настоящей статье. Однако в контексте субъекта административной ответственности круг реальных субъектов категории «представитель власти» значительно меньше.

Следует уточнить, что представителем власти в административно-деликтном законодательстве не может быть лицо, чье распоряжение, несмотря на его законность и вхождение в состав полномочий властного лица, не сопровождается мерами принуждения и может быть не исполнено управляемой стороной. Меры принуждения в большей части подкрепляют распоряжения должностных лиц правоохранительных органов. Распоряжения других властных субъектов могут быть оспорены лицами, которым данные распоряжения адресуются. Таким образом, в обычной повседневной жизни работники государственных, надзорных

или контролирующих органов, наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости практически не выступают представителями власти. Данное обстоятельство, как мы полагаем, связано с субъективной оценкой управляемых субъектов обязательности властных распоряжений. В силу собственного восприятия законности (незаконности) властного распоряжения, целесообразности его исполнения управляемый субъект, на основании предоставленного ему законом [3; 7] права на обжалование решений и действий должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, может осуществлять защиту своих прав путем неисполнения властного распоряжения с последующим его обжалованием (или без такового). В этом случае, по нашему мнению, властное распоряжение носит условно обязательный характер. Обязательность властного распоряжения может быть достигнута только угрозой неотвратимого применения мер принуждения.

Не случайным, как нам представляется, является отказ судебного органа в применяемой терминологии властных субъектов от понятия «представитель власти». Постановление Пленума ВС РФ от 10 февраля 2009 года № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» [25], в отличие от более раннего судебного акта (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе») уже не содержит понятие представителя власти.

Подводя черту под сказанным о представителе власти, можно определить данную категорию как представляющую собой особый субъект административной ответственности, включающий в себя обладающих властью лиц, деликтность которых проявляется в публичных правоотношениях, в которых данный субъект выступает управляющей стороной по отношению к не находящимся от него в прямой зависимости лицам, а у данных лиц отсутствует возможность отстоять свои законные интересы путем неисполнения незаконного распоряжения представителя власти.

Список литературы:

1. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
4. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
5. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
6. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
7. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
8. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
9. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
10. Постановление Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 111 «Об утверждении Правил оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
11. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 4 мая 2010 г. по делу № А70-8963/2009 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].

12. Агапов А. Б. Административная ответственность : учебник / А. Б. Агапов. – М. : Эксмо, 2007.
13. Административная ответственность / под ред. Н. М. Коница. – М. : Норма, 2009.
14. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. – М. : Эксмо, 2010.
15. Гувев А. Н. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
16. Ермоленко М. В. Административная ответственность должностных лиц : дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2004.
17. Калинина Л. А. Административная ответственность : учебное пособие / Л. А. Калинина ; [отв. ред. Л. Л. Попов]. – М. : Норма, 2009.
18. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / под общ. ред. Э. Г. Липатова и С. Е. Чаннова. (Новая правовая культура, 2007 г.) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
19. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. (6-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009 г.) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
20. Обобщение судебной практики привлечения к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности по итогам работы судов Тульской области за 1-ое полугодие 2010 года // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2011].
21. Овсянко Д. М. Административное право : учебное пособие. – М. : Юристъ, 2000.
22. Россинский Б. В. Административная ответственность : курс лекций / Б. В. Россинский. – М. : Норма, 2009.
23. Россинский Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский. Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2009.
24. Саидамиров Б. Ш. Понятие представителя власти как субъекта правовых отношений по законодательству Республики Таджикистан / Б. Ш. Саидамиров, А. А. Розикзода // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2010. № 7. С. 125-128.
25. Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
26. URL : <http://psyera.ru/vidy-polnomochiy-2227.htm> (дата обращения: 10.02.2012 г.).

References:

1. The Air Code of the Russian Federation No. 60-FL of March 19, 1997 [Vozdushnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 19 marta 1997 g. № 60-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Law of the Russian Federation No. 2487-I of March 11, 1992 on Private Detective and Protection Activity in the Russian Federation [Zakon RF ot 11 marta 1992 g. № 2487-I «O chastnoj detektivnoj i ohrannoj dejatel'nosti v Rossijskoj Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
3. Law of the Russian Federation No. 4866-I of April 27, 1993 on Appeal into court of the actions and decisions that infringe civil rights and freedoms" [Zakon RF ot 27 aprelja 1993 g. № 4866-I «Ob obzhalovanii v sud dejstvij i reshenij, narushajuwih prava i svobody grazhdan»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
4. Code of the Inland Water Transport of the Russian Federation No. 24-FL of March 7, 2001 [Kodeks vnutrennego vodnogo transporta Rossijskoj Federatsii ot 7 marta 2001 g. № 24-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
5. Code on Administrative Offences of Russian Federation No. 195-FL December 30, 2001: (with Amendments and Additions) [Kodeks ob administrativnyh pravonarushenijah Rossijskoj Federacii]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
6. Merchant Shipping Code of the Russian Federation No. 81-FL of April 30, 1999 [Kodeks torgovogo moreplavanija Rossijskoj Federatsii ot 30 aprelja 1999 g. № 81-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
7. Tax Code of the Russian Federation (Part One) No. 146-FL July 31, 1998 [Nalogovyj kodeks Rossijskoj Federatsii, chast' pervaja ot 31 ijulja 1998 g. № 146-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
8. Federal Law No. 131-FL of October 6, 2003 on the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation [Federal'nyj zakon ot 6 oktjabrja 2003 g. № 131-FZ «Ob obvih printsipah organizatsii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
9. Federal Law No 54-FL of June 19, 2004 On meetings, rallies, demonstrations, processions and picketing [Federal'nyj zakon ot 19 ijunja 2004 g. № 54-FZ «O sobranijah, mitingah, demonstratsijah, shestvijah i piketirovanijah»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
10. The Decision of the Government of the Russian Federation No. 111 of March 2, 2005. "On approval of the rules for the provision of transport services by railway for passengers, as well as cargo, luggage and freight for personal, family, household and other needs unrelated to entrepreneurial activity" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 2 marta 2005 g. № 111 «Ob utverzhdenii Pravil okazanija uslug po perevozkam na zheleznodorozhnom transporte passazhirov, a takzhe gruzov, bagazha i gruzobagazha dlja lichnyh, semejnyh, domashnih i inyh nuzhd, ne svjazannyh s osuwestvleniem predprinimatel'skoj dejatel'nosti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
11. The Resolution of the Federal West-Siberian District Arbitration Court of May 4, 2010 to case No. A70-8963/2009 [Postanovlenie Federal'nogo arbitrazhnogo suda

Zapadno-Sibirskogo okruga ot 4 maja 2010 g. po delu № A70-8963/2009]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

12. Agapov A. B. *The administrative responsibility: textbook* [Administrativnaja otvetstvennost': uchebnik]. Moscow: Ehksmo, 2007.

13. *The administrative responsibility* [Administrativnaja otvetstvennost']. under editon of Konin N. M., Moscow: Norma, 2009.

14. Bahrah D. N. *Administrative law of Russia: textbook* [Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik]. Moscow: Ehksmo, 2010.

15. Guev A. N. Comments to the Code on Administrative Offences of the RF [Kommentarij k Kodeksu Rossijskoj Federatsii ob administrativnyh pravonarushenijah]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

16. Ermolenko M. V. *The administrative responsibility of the officials: thesis of Candidate of Law* [Administrativnaja otvetstvennost' dolzhnostnyh lic]. N. Novgorod: 2004.

17. Kalinina L. A. *Administrative responsibiliy: study guide* [Administrativnaja otvetstvennost': ucheb. posobie]. editor in chief Popov L. L., Moscow: Norma, 2009.

18. Comments to the Code on Administrative Offences of the RF [Kommentarij k Kodeksu RF ob administrativnyh pravonarushenijah]. under general edition of Lipatova Eh. G. and Channova S. E., *Novaja pravovaja kul'tura – New legal culture*, 2007.

19. *Comment to the Code on Administrative Offences of the Russian Federation* [Kommentarij k Kodeksu Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah]. under general edition of Salishheva N. G. (6th edition, added and changed), Moscow: Prospekt, 2009)

20. Generalization of judicial practice of bringing to criminal responsibility for corruption oriented offences on the basis of the work of the courts of Tula area for the 1st half of year 2010 [Obobwenie sudebnoj praktiki privlechenija k ugovnoj otvetstvennosti za prestuplenija korrupcionnoj napravlennosti po itogam raboty sudov Tul'skoj oblasti za 1-oe polugodie 2010 year]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

21. Ovsjanko D. M. *Administrative law in Russia: study guide* [Administrativnoe pravo: uchebnoe posobie]. Moscow: Jurist", 2000.

22. Rossinskij B. V. *The administrative responsibility: course of lectures* [Administrativnaja otvetstvennost': kurs lekcij]. Moscow: Norma, 2009.

23. Rossinskij B. V. *Administrative law: textbook* [Administrativnoe pravo: uchebnik]. Rossinskij B. V., Starilov Ju. N., Moscow: Norma, 2009.

24. Saidamirov B. Sh. Definition of a representative of the authority as a subject of legal relations under the legislation of the Republic of Tajikistan [Ponjatie predstavitelja vlasti kak sub"ekta pravovyh otnoshenij po zakonodatel'stvu Respubliki Tadzhikistan]. Saidamirov B. Sh., Rozikzoda A. A., *Evrazijskaja integracija: jekonomika, pravo, politika – Eurasian integration: Economics, law, politics*, 2010, no. 7, pp. 125-128.

25. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

26. <http://psyera.ru/vidy-polnomochiy-2227.htm> (accessed: 10.02.2012).

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ УПРАВЛЯЮЩЕЙ КОМПАНИИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF A MANAGEMENT COMPANY: THE PROBLEMS OF LAW-ENFORCEMENT

Кизилов Вячеслав Владимирович, к.ю.н., доцент кафедры административного и финансового права НОУ ВПО «Омский юридический институт» г. Омск.

Kizilov Viacheslav Vladimirovich, c.j.s, Associate Professor, Department of Administrative and financial law of the Non-State educational institution of Higher vocational education «Omsk Institute of law», Omsk.

Рассматриваются нормативные основания привлечения к административной ответственности управляющих компаний и практика применения статей КоАП РФ к управляющим компаниям при совершении административных правонарушений управляемыми ими субъектами. Анализируются варианты построения управления хозяйствующими субъектами при передаче полномочий единоличного исполнительного органа коммерческой организации управляющей компании.

Ключевые слова: административная ответственность, административная ответственность юридических лиц, управляющая организация, административная ответственность должностных лиц

Examines normative grounds for bringing to administrative responsibility management companies and practice of application articles of the Code on Administrative Offences of the RF to management companies when administrative offenses have been committed by subjects controlled by them. Analyses options of forming control by subjects of economy, while the devolution of the sole executive body's authorities to commercial management company.

Keywords: administrative responsibility, administrative responsibility of legal entities, management company, administrative responsibility of officials

Участие управляющих компаний в деятельности хозяйствующих субъектов обусловлено выбором собственника (акционеров) предусмотренного законом способа управления текущей деятельностью юридических лиц [1; 2; 3; 5]. Передача полномочий единоличного исполнительного органа хозяйствующего субъекта осуществляется на основании договора с коммерческой организацией, которая в этом случае приобретает статус управляющей компании (организации). Общество, полномочия единоличного исполнительного органа которого переданы управляющей организации или управляющему, приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через управляющую организацию или управляющего в соответствии с абзацем первым пункта 1 статьи 53 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Однако указанное замещение единоличного исполнительного органа (должностного лица в контексте КоАП РФ) управляющей компанией, по нашему мнению, не приводит к безоговорочному наказанию управляющей компании за административные правонарушения, имеющие место при управлении хозяйствующим субъектом. Несмотря на то, что привлечение к административной ответственности управляющих компаний осуществляется в соответствии с п. 9 статьи 2.10 КоАП РФ, управляющая компания рассматривается в реальных правоотношениях как коллегиальный исполнительный орган в рамках категории должностного лица, определенной статьей 2.4 КоАП РФ. Управляющая компания, так же как и руководитель коммерческой организации, осуществляет организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции через конкретных должностных лиц, наделенных указанными полномочиями в соответствии с имеющим место штатным расписанием, организационной структурой управления и внутренними нормативными актами. Поэтому вопрос определения вины управляющей компании (т. е. квазидолжностного лица) не может рассматриваться на принципе объективного вменения вины, применяемого к хозяйствующему субъекту – юридическому лицу. Лицу, осуществляющему производство по делу об административном правонарушении, по нашему мнению, следует устанавливать виновность управляющей компании через ее должностных лиц по аналогии с положениями п. 4 ст. 110 НК РФ. В преломлении к административному правонарушению управляющей компании норма об установлении вины может заключаться в следующем:

Вина управляющей компании в совершении административного правонарушения определяется в зависимости от вины ее должностных лиц, действия (бездействия) которых обусловили совершение данного административного правонарушения.

В отличие от нормы п. 4 статьи 110 НК РФ при административном правонарушении мы исключаем вину представителей управляющей компании и вот почему. На практике имеет место два варианта построения системы управления текущей деятельностью хозяйствующего субъекта управляющей компанией. Первый вариант заключается в том, что руководство управляемым субъектом осуществляется через высшее должностное лицо, наделяемое соответствующими полномочиями управляющей компании, причем данное лицо является штатным работником управляемого субъекта (см. рис. 1).



Рис. 1. Схема управления хозяйствующим субъектом через исполнительного директора хозяйствующего субъекта

Второй вариант заключается в прямом управлении хозяйствующим субъектом должностным лицом управляющей компании (либо руководителем управляющей компании, либо уполномоченным должностным лицом, находящимся в штате управляющей компании, см. рис. 2).

Различия в схемах управления хозяйствующим субъектом, по нашему мнению, и должны определять, в каком случае административную ответственность должна нести управляющая компания, а в каком конкретное должностное лицо, наделенное полномочиями от управляющей компании.

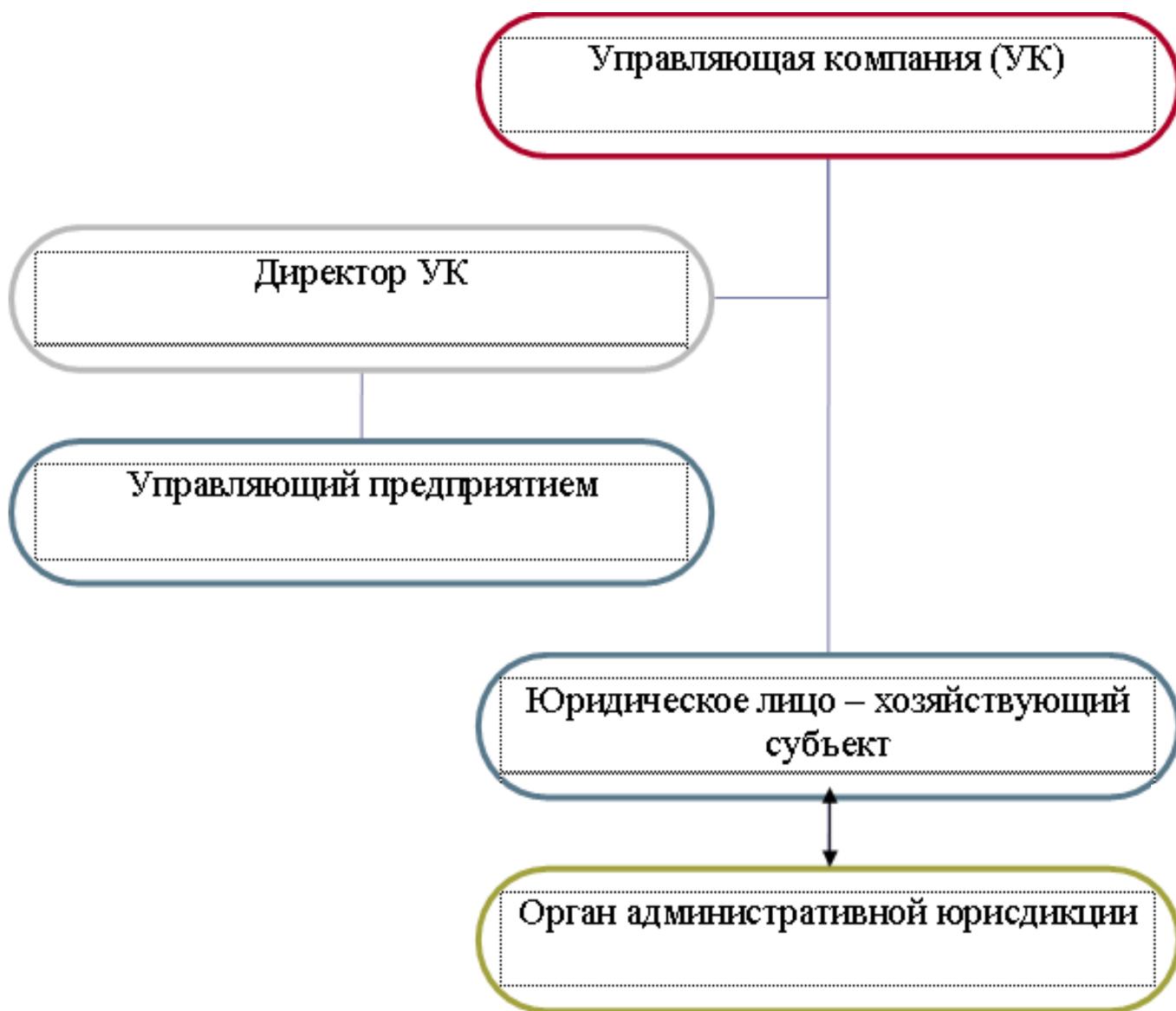


Рис. 2. Схема прямого управления хозяйствующим субъектом должностными лицами управляющей компании

Наличие факта административного правонарушения хозяйствующего субъекта – юридического лица не является достаточным основанием для привлечения к административной ответственности управляющей компании, исполняющей функции единоличного исполнительного органа хозяйствующего субъекта. Необходимы неоспоримые доказательства, что именно руководящие распоряжения управляющей компании привели к совершению административного правонарушения хозяйствующим субъектом.

Как мы полагаем, практике не известны договоры на выполнение функций единоличного исполнительного органа хозяйствующего субъекта, которые бы содержали положения, имеющие целью такую реализацию организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций в управляемом юридическом лице, которая могла бы привести к совершению хозяйствующим субъектом административных правонарушений.

Закрепление за управляющей компанией в договоре на исполнение функций единоличного исполнительного органа хозяйствующего субъекта полномочий, определенных законодательством Российской Федерации и уставом хозяйствующего субъекта для руководителя акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью, не исключает наделение соответствующими полномочиями (частью полномочий) штатных работников как управляющей компании, так и хозяйствующего субъекта, с определением пределов дозволенных действий и объема ответственности. И в этом случае имеет место делегирование полномочий коллективного субъекта права индивидуальному субъекту.

В связи с тем, что примечанием к статье 2.4 КоАП РФ в рамках категории должностного лица предусмотрена административная ответственность не только руководителей, но и «других работников» за совершенные административные правонарушения, игнорирование органом административной юрисдикции данного положения может быть объяснено только тем, что орган (должностное лицо) административной юрисдикции руководствуется только фискальными целями в делах об административных правонарушениях, где субъектом ответственности выступает управляющая компания. Размер административного штрафа с управляющей компании на порядок выше, чем за аналогичное правонарушение должностного лица.

Приведенная нами схема управления хозяйствующим субъектом через исполнительного директора хозяйствующего субъекта (см. рис. 1), по нашему мнению, во всех случаях исключает административную ответственность управляющей компании за совершенные хозяйствующим субъектом административные правонарушения, предусматривающие ответственность должностного лица правонарушителя – юридического лица. Исполнительный директор хозяйствующего субъекта наделяется в полном

объеме теми же правами и обязанностями руководителя, только в отличие от единоличного исполнительного органа, наделение осуществляется на основании доверенности, выдаваемой управляющей компанией. Исполнительный директор распоряжается денежно-материальными средствами, осуществляет всю деловую переписку и вступает в отношения со всеми лицами от имени хозяйствующего субъекта, руководит штатными работниками, распределяет права и обязанности среди структурных подразделений и должностных лиц. Исполнительный директор является высшим должностным лицом хозяйствующего субъекта. В этом случае управляющая компания лишь контролирует деятельность исполнительного директора и в минимальном объеме осуществляет управляющее воздействие на хозяйствующий субъект. Наличие такой схемы управления оправдано тем, что смена должностного лица – реального руководителя хозяйствующим субъектом происходит в упрощенном порядке (путем отзыва доверенности), без собрания акционеров (участников) общества и без соответствующих уведомительных процедур регистрирующего органа (без записи в ЕГРЮЛ).

Практика разрешения административно-правовых споров с указанным вариантом управления хозяйствующим субъектом свидетельствует об одинаковом подходе к правопониманию ответственности должностного лица и управляющей компании автора и судебных органов. Так, привлекая к административной ответственности лизинговую компанию по статье 15.27 КоАП РФ за неисполнение организацией законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов в части фиксирования, хранения и представления информации об операциях, подлежащих обязательному контролю, Росфинмониторинг наложил административное наказание на управляющую компанию по этой же статье, отождествив ее с виновным должностным лицом, ответственным за соблюдение законодательства и взаимоотношения с Росфинмониторингом [12]. В результате судебного обжалования постановление органа административной юрисдикции было признано незаконным. Поддерживая правовую позицию управляющей компании, арбитражный суд указал на следующее:

«привлекая к административной ответственности ЗАО «САНАР», МРУ Росфинмониторинг по ПФО не установило, как требует того закон (ст. 26.1 КоАП РФ), виновных лиц в совершении ООО «Лизинговая ком-

пания «ЭНАКС» административного правонарушения и не представило таких доказательств суду.

Договор на исполнение функций единоличного исполнительного органа, согласно которому в контексте ст. 42 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» ЗАО «САНАР» является управляющим, не содержит положений, указывающих на наличие прав и обязанностей, неисполнение которых либо ненадлежащее исполнение которых со стороны ЗАО «САНАР» могло привести к совершению ООО «Лизинговая компания «ЭНАКС» административного правонарушения.

В соответствии с п. 2. ст. 7 Федерального закона № 115-ФЗ, ЗАО «САНАР» назначило в ООО «Лизинговая компания «ЭНАКС» специальное должностное лицо, ответственное за соблюдение указанных в Законе правил, и реализацию указанных в нем программ.

МРУ Росфинмониторинг по ПФО не представило доказательств, что ЗАО «САНАР» препятствовало исполнению предусмотренных Законом обязательств должностному лицу ООО «Лизинговая компания «ЭНАКС» или отстраняло указанное должностное лицо от исполнения обязанностей.

В соответствии с п. 4 Положения о постановке на учет в Федеральной службе по финансовому мониторингу организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы (утв. постановлением Правительства РФ от 18 января 2003 г. № 28) ООО «Лизинговая компания «ЭНАКС» представила в МРУ Росфинмониторинг по ПФО карту постановки на учет по форме № 1 КПУ, утвержденной Федеральной службой по финансовому мониторингу, из п. 16 которой следует, что исполнительный директор ООО «Лизинговой компании «ЭНАКС» является в данной организации должностным лицом, осуществляющим операции с денежными средствами и иным имуществом, а так же ответственным за соблюдение правил внутреннего контроля.

Из материалов дела установлено и не оспаривается МРУ Росфинмониторинг по ПФО, что согласно приказу № 1 от 07.12.04 года исполнительным директором ООО «Лизинговая компания «ЭНАКС» назначена Х. Е. В., должностные обязанности которой заключены в исполнении функций единоличного исполнительного органа ООО «Лизинговая компания «ЭНАКС».

Суд полагает, что довод административного органа о том, что ЗАО «САНАР» является должностным лицом ответственным за организацию внутреннего контроля в ООО «Лизинговая компания «ЭНАКС» не состоялся и сделан на неправильном толковании ст. 2.4 КоАП РФ.

Должностное лицо в отличие от юридического лица является индивидуальным субъектом права, и должностному лицу присущи формы вины (ст. 2.2. КоАП РФ), отсутствующие у юридического лица.

Применяя принципы общего руководства управляемой компанией, ЗАО «САНАР» не осуществляло вмешательство в текущую деятельность ООО «Лизинговая компания «ЭНАКС», назначив в указанной компании высшее должностное лицо – исполнительного директора, включенного в штат ООО «Лизинговая компания «ЭНАКС».

Закон «Об акционерных обществах», Закон «Об обществах с ограниченной ответственностью», Трудовой кодекс РФ не запрещают хозяйствующим субъектам предавать (возлагать) на лиц осуществляющих руководство все или часть властных и распорядительных полномочий, а также обязанностей с возложением за их неисполнение ответственности.

В силу специфики регулируемых Федеральным законом № 115-ФЗ правоотношений, нормативно закреплено участие в них от управляемого субъекта (в данном случае ООО «Лизинговая компания «ЭНАКС») не просто руководителя, а специально уполномоченного и прошедшего обучение лица – работника ООО «Лизинговая компания «ЭНАКС».

Таким образом, лицом, наделенным правами и обязанностями действовать от имени ООО «Лизинговая компания «ЭНАКС» в правоотношениях с МРУ Росфинмониторинг по ПФО, с момента назначения на должность исполнительного директора ООО «Лизинговая компания «ЭНАКС» и до настоящего времени является Х. Е. В., которая согласно ст. 2.4 КоАП РФ является субъектом ответственности за правонарушение, предусмотренное ст. 15.27 КоАП РФ».

Интерес в рассмотренном деле представляет то, что в нем имеет место еще одно обстоятельство, исключающее ответственность и виновность единоличного исполнительного органа хозяйствующего субъекта, – нормативное закрепление в качестве участника публичных правоотношений со стороны хозяйствующего субъекта специального субъекта правоотношений, на которого возлагаются обязанности и ответственность. В дея-

тельности лизинговых компаний таким специальным субъектом является специальное должностное лицо, обладающее определенными компетенциями [4].

Участие специально уполномоченного должностного лица (а не руководителя юридического лица) в правоотношениях с Федеральной службой по финансовым рынкам предусмотрено для акционерных обществ, самостоятельно осуществляющих ведение реестра акционеров [8]. Данное должностное лицо акционерного общества, по нашему мнению, будет ответственным за административные правонарушения в сфере рынка ценных бумаг, предусмотренные статьями 15.19 и 15.22 КоАП РФ.

Необходимо отметить, что регулируемые государством сферы деятельности хозяйствующих субъектов требуют глубоких знаний и компетенций по ряду вопросов, которые могут находиться за пределами профессиональной подготовки единоличного исполнительного органа. В связи с этим в хозяйствующих субъектах создаются специальные службы (подразделения) отвечающие за технику безопасности, соблюдение требований охраны труда, промышленной санитарии, экологии и т. п. В промышленных производствах имеются структуры главного инженера, главного энергетика, главного технолога. Поэтому, решая вопросы привлечения к административной ответственности должностных лиц хозяйствующих субъектов за административные правонарушения, вытекающие из недобросовестного исполнения обязанностей по выполнению административно-хозяйственных функций, всегда следует устанавливать конкретное лицо, в компетенцию которого входило выполнение указанных функций.

Представляет интерес дело № А56-4947/2011, в котором управляющая компания оспорила постановление Регионального отделения Федеральной службы по финансовым рынкам в Северо-Западном федеральном округе о привлечении к административной ответственности, предусмотренной частью 9 статьи 19.5 КоАП РФ. Федеральный арбитражный суд поддержал правовую позицию управляющей компании о невиновности ее в совершении управляемым хозяйствующим субъектом административного правонарушения, мотивировав свое решение следующим:

«судами первой и апелляционной инстанций установлено, что по результатам плановой выездной проверки ЖНК «Новый мир» Региональ-

ным отделением предписание об устранении выявленных нарушений выдано данному кооперативу.

Принимая во внимание, что субъектом административного правонарушения, объективная сторона которого выражается в невыполнении в установленный срок законного предписания федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков, является лицо, которому выдано предписание, суд первой инстанции пришел к правомерному выводу об отсутствии в действиях Общества состава вмененного ему административного правонарушения, что в силу пункта 2 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении» [11].

Аналогичным образом был разрешен спор с той же управляющей компанией, но с другим управляемым субъектом [10]. Федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков проиграл административно-правовой спор, основанный на привлечении управляющих компаний к административной ответственности за неисполнение предписаний, адресованных управляемым субъектам – участникам правоотношений в сфере финансовых рынков, и в другом федеральном судебном округе [9].

Как видно из указанных примеров, суд акцентирует внимание на адресности предписания органа административной юрисдикции. В связи с тем, что управляющая компания не участвовала в правоотношениях с органом административной юрисдикции, суд посчитал неправомерным привлечение к административной ответственности ее в качестве должностного лица (единоличного исполнительного органа) правонарушителя.

Следующий пример, как нам представляется, показывает, как далеко должностные лица органов административной юрисдикции (ФНС России) от должного применения статей КоАП РФ за правонарушения в налоговой сфере хозяйствующего субъекта с участием управляющей компании. В рассматриваемом нами случае лизинговая компания не представила заключение аудитора в составе годовой налоговой отчетности, что было квалифицировано налоговым инспектором как административное правонарушение по статье 15.6 КоАП РФ (непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля) единоличного исполнительного органа *управляющей компании*.

При составлении протокола об административном правонарушении по ч. 1 ст. 15.6 КоАП РФ должностное лицо ФНС игнорировало факт наличия трудового договора между исполнительным директором (должностным лицом лизинговой компании) и управляющей компанией, согласно которому на исполнительного директора возложены права и обязанности высшего должностного лица в объеме, соответствующем правам и обязанностям единоличного исполнительного органа лизинговой компании. Наличие у исполнительного директора доверенности, уполномочивающей исполнительного директора на подписание исходящих в адрес налоговых органов документов лизинговой компании, в том числе ежеквартальной и годовой отчетности, справок, пояснений, деклараций, заявлений на возмещение НДС, возврат или зачет сумм излишне уплаченных налогов, незаконно взысканных санкций, не было должным образом оценено налоговым инспектором. Также были проигнорированы фактические обстоятельства отношений лизинговой компании с налоговым органом, которые подтверждают участие в правоотношениях исполнительного директора как единственного уполномоченного управляющей компанией должностного лица хозяйствующего субъекта.

Свою позицию относительно привлечения директора управляющей компании к административной ответственности за правонарушение хозяйствующего субъекта налоговый орган обосновывал тем, что директор управляющей компании является директором лизинговой компании [13]. Мировым судьей производство по делу в отношении директора управляющей компании было прекращено в связи с отсутствием в действиях данного должностного лица состава административного правонарушения. Суд установил, что протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 15.6 КоАП РФ, составлен в отношении ненадлежащего лица.

Как видно из примера, налоговый инспектор в силу субъективных причин ошибочно отождествляет директора управляющей компании хозяйствующего субъекта с единоличным исполнительным органом данного хозяйствующего субъекта. Как нам представляется, налоговый инспектор был введен в заблуждение сведениями из ЕГРЮЛ, в котором содержится информация о единоличном исполнительном органе лизинговой компании – управляющей организации (предусмотрено строкой 8 страницы 2

формы Р 11001) и о физическом лице, имеющем право без доверенности действовать от имени хозяйствующего субъекта (лизинговой компании). Также считаем причиной возникновения ошибки в части должностного лица, подлежащего административной ответственности, наличие в примечании к статье 2.4 КоАП РФ следующей фразы:

«руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций, несут административную ответственность как должностные лица».

На первый взгляд, акцент законодателя на руководителях организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций не совсем понятен. Тем более, что перед этой фразой в примечании в качестве должностных лиц, несущих административную ответственность, указаны руководители и иные работники, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций. А чем функции руководителя управляющей компании отличаются от функций руководителя юридического лица – обычного субъекта хозяйственной деятельности? Как нам представляется, ответ на этот вопрос заключается в том, что к полномочиям руководителя управляющей компании относятся распорядительные полномочия в отношении лиц, не находящихся от него в прямой зависимости. Руководитель управляющей компании, по нашему мнению, обладает полномочиями представителя власти по отношению к работникам управляемого субъекта хозяйственной деятельности.

Считаем необходимым отметить еще одно обстоятельство в части административной ответственности управляющих компаний. Пункт 9 статьи 2.10 КоАП РФ был введен Законом № 9 от 09.02.09 [7] и вступил в силу с 13 апреля 2009 года. Указанным пунктом установлено, что «в случае совершения административного правонарушения единоличным исполнительным органом юридического лица, имеющим статус юридического лица, административное наказание назначается ему в пределах санкции, предусмотренной для юридических лиц». До вступления в силу указанной нормы на управляющие компании иногда, как считают К. Труханов и А. Трушков, налагались наказания, предусмотренные для должностных лиц, поскольку они осуществляли полномочия руководителя организации [14].

Юристы-практики также отмечают случаи неправомерного привлечения управляющей компании к ответственности за правонарушения хозяйствующих субъектов в сфере, регулируемой Законом о защите конкуренции [6]. К. Труханов и А. Трушков считают неправомерной выдачу органом административной юрисдикции предписания управляющей компании о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного управляемым субъектом вследствие нарушения антимонопольного законодательства [14]. Их позиция вполне обоснована, поскольку управляющая организация не является субъектом, который нарушает законодательный запрет на злоупотребление доминирующим положением, и не получает указанного дохода:

«Административная ответственность за злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке установлена ст. 14.31 КоАП РФ. Субъектом правонарушения, ответственность за которое предусмотрена указанной статьей КоАП РФ, является хозяйствующий субъект, занимающий доминирующее положение на товарном рынке. Управляющая организация ОАО «Б» таким субъектом не является, доминирующее положение занимает только управляемая организация ОАО «А». Таким образом, ОАО «Б» не может рассматриваться в качестве субъекта административного правонарушения по ст. 14.31 КоАП РФ» [14].

Кроме того, как справедливо указывают авторы, «административная ответственность по ст. 14.31 КоАП РФ установлена для юридических лиц в виде штрафа, исчисляемого в процентном соотношении от сумм выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение. ОАО «Б» опять же не может иметь такую выручку априори.

Представляется также, что управляющая организация не может нести ответственность по ст. 14.31 КоАП РФ и как должностное лицо, поскольку не является таковым согласно ст. 2.4 КоАП РФ» [14].

Подводя итог проведенному исследованию, можно констатировать тот факт, что административно-деликтное законодательство отстает в вопросах определения субъектов административной ответственности от быстро развивающихся отношений в предпринимательской сфере.

Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Федерального закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Федерального закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Система ГАРАНТ: [Электрон-ный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
4. Федерального закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
5. Федерального закон от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
6. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
7. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 9-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об акционерных обществах, об обществах с ограниченной ответственностью, о рынке ценных бумаг и об инвестиционных фондах и Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» в части уточнения определения и конкретизации признаков манипулирования ценами на рынке ценных бумаг» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
8. Приказ Федеральной службы по финансовым рынкам от 13 августа 2009 г. № 09-33/пз-н «Об особенностях порядка ведения реестра владельцев именных ценных бумаг эмитентами именных ценных бумаг» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Элек-трон. дан. – [М., 2012].
9. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 11 октября 2011 г. № Ф04-5411/11 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
10. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 3 ноября 2011 г. № Ф07-9204/11 // Система ГАРАНТ: [Элек-тронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].

11. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 20 декабря 2011 г. № Ф07-10221/11 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].

12. дело № А57-11836/2010. URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 11.01.2012).

13. дело № 5-452/2010. URL: <http://www.sanar64.ru/> (дата обращения: 24.02.2012).

14. Труханов К. Привлечение управляющей компании к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в виде злоупотребления доминирующим положением / К. Труханов, А. Трушков (Корпоративный юрист. – 2010. – № 11) // Система ГАРАНТ: [Электрон-ный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].

References:

1. Civil Code of the Russian Federation, part 1, of November 30, 1994. No. 51-FL [Grazhdanskiy kodeks Rossijskoj Federatsii chast' pervaja ot 30 nojabrja 1994 g. № 51-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

2. Federal Law No. 208-FL of December 26, 1995 on Joint-stock Companies [Federal'nyj zakon ot 26 dekabrja 1995 g. № 208-FZ «Ob akcionerных obwestvah»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

3. Federal Law No. 14 FL of February 8, 1998 on the Limited Liability Companies [Federal'nyj zakon ot 8 fevralja 1998 g. № 14-FZ «Ob obwestvah s ogranichennoj otvetstvennost'ju»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

4. Federal Law No. 115-FL of August 7, 2001 on Counteracting the legalization (“laundering”) of income obtained by criminal means and the financing of terrorism [Federal'nyj zakon ot 7 avgusta 2001 g. № 115-FZ «O protivodejstvii legalizatsii (otmyvaniju) dohodov, poluchennyh prestupnym putem, i finansirovaniju terrorizma»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

5. Federal Law No. 215-FL of December 30, 2004 on Housing accumulative cooperatives [Federal'nyj zakon ot 30 dekabrja 2004 g. № 215-FZ «O zhiliwnyh nakopitel'nyh kooperativah»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

6. Federal Law No. 135-FL of July 26, 2006 on Competition Protection [Federal'nyj zakon ot 26 ijulja 2006 g. № 135-FZ «O zawite konkurentsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

7. Federal Law No. 9-FL of February 9, 2009 on Making amendments to Code of the RF in respect of administrative offences in part of hardening

of responsibility for violation legislation of the RF, on joint-stock companies, limited liability companies, on the securities market and investment funds and Federal law on the Securities Market in the part of definition and specification of the characteristics of manipulating the prices of the Securities Market [Federal'nyj zakon ot 9 fevralja 2009 g. № 9-FZ «O vnesenii izmenenij v Kodeks Rossijskoj Federatsii ob administrativnyh pravonarushenijah v chasti usilenija administrativnoj otvetstvennosti za narushenie zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii ob aktsionernyh obwestvah, ob obwestvah s ogranichennoj otvetstvennost'ju, o rynke tsennyh bumag i ob investitsionnyh fondah i Federal'nyj zakon «O rynke tsennyh bumag» v chasti utochnenija opredelenija i konkretizatsii priznakov manipulirovanija tsenami na rynke tsennyh bumag»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

8. Order of Federal Service for Financial Markets No. 09-33/pz-n of August 13, 2009 on Features of the procedure for keeping a register of owners of registered securities by issuers of registered securities [Prikaz Federal'noj sluzhby po finansovym rynkam ot 13 avgusta 2009 g. № 09-33/pz-n «Ob osobennostjah porjadka vedenija reestra vladel'tsev imennyh tsennyh bumag jemitentami imennyh tsennyh bumag»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

9. Resolution of Federal Arbitration Court of the West-Siberian district No. F04-5411/11 of October 11, 2011 ot 11 oktjabrja 2011 g. [Postanovlenie Federal'nogo arbitrazhnogo suda Zapadno-Sibirskogo okruga ot 11 oktjabrja 2011 g. № F04-5411/11]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

10. Resolution of Federal Arbitration Court of the North-West district No. F07-9204/11 of November 3, 2011 [Postanovlenie Federal'nogo arbitrazhnogo suda Severo-Zapadnogo okruga ot 3 nojabrja 2011 g. № F07-9204/11]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

11. Resolution of Federal Arbitration Court of the North-West district No. F07-10221/11 of December 20, 2011 Postanovlenie Federal'nogo arbitrazhnogo suda Severo-Zapadnogo okruga ot 20 dekabrja 2011 g. № F07-10221/11]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

12. *Case № A57-11836/2010*. Available at: <http://kad.arbitr.ru/> (accessed: January 11, 2012).

13. *Case № 5-452/2010*. Available at: <http://www.sanar64.ru/> (accessed: February 24, 2012).

14. Truhanov K. Bringing of a management company to liability for violation of antimonopoly legislation in the form of abuse of dominance [Privlechenie upravljajuwej kompanii k otvetstvennosti za narushenie antimonopol'nogo zakonodatel'stva v vide zloupotreblenija dominirujuwim polozeniem]. Truhanov K., Trushkov A., *Korporativnyj Jurist – Corporate Jurist*, 2010, no. 11.

Требования к оформлению статей

Статьи публикуются в авторской редакции, без исправлений. Со стороны редакций возможна лишь техническая правка текста. Редакции журнала не несет ответственности за недостоверные данные в статьях. Авторы принимают на себя ответственность за достоверность сведений, изложенных в статье, в том числе и за отсутствие плагиата.

В редакции журналов направляются окончательные варианты статей, не требующих доработок.

К публикации принимаются статьи, удовлетворяющие следующим требованиям по расположению и структуре текста:

а) УДК и ББК

б) ФИО и сведения об авторе (авторах): ученое звание, ученая степень, место работы, учебы (жирным шрифтом, выравнивание по левому краю с отступом абзаца 1 см., курсивом, строчными буквами), на русском языке

в) наименование статьи (по центру заглавными буквами, жирным шрифтом), на русском языке

г) аннотация (не более 8 строк) и ключевые слова основной текст статьи (выравнивание по ширине), на русском языке

д) пункты б)-г) на английском языке

е) текст статьи выполняется в редакторе Microsoft Office Word со следующим форматированием:

- шрифт - Times New Roman

- основной текст - кегль 14

- межстрочный интервал 1,5

- все поля - 2 см

- отступ абзаца - 1 см

- ориентация - книжная, без переносов, без постраничных сносок

Примечание. Рисунки и графики (распределить по тексту и сгруппировать);

ж) литература и источники (на русском и английском языке);

з) ссылки (сноски) на литературу печатаются внутри текста в квадратных скобках после цитаты. Сначала указывается номер источника, а после запятой номер страницы, например, [12, 21]. Сноски на несколько источников внутри квадратных скобок разделяются точкой с запятой, например, [14,6; 12,58].

Журнал публикует открытые сведения об авторе (авторах), к которым помимо указанных ученого звания, ученой степени, места работы, учебы, относятся: почтовые реквизиты автора, по которым автору заинтересованным лицом может быть направлена корреспонденция по прочитанной в журнале статье или адрес электронной почты.

Более подробная информация размещена на сайте редакции – www.kizilov-inc.ru

[Http://www.sanar64.ru](http://www.sanar64.ru)

ЗАО "САНАР"
комплекс юридических услуг



[Http://www.kizilov-inc.ru](http://www.kizilov-inc.ru)



НЕБУГСКИЙ КЛУБ АДМИНИСТРАТИВИСТОВ

[Http://jurclub-nbca.ru](http://jurclub-nbca.ru)

