

И. И. Ярыгин, А. П. Беликов

**О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ
К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ УСТАНОВЛЕННОГО ПОРЯДКА
ОРГАНИЗАЦИИ ЛИБО ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

В статье рассматриваются вопросы привлечения юридических лиц к административной ответственности за нарушение установленного порядка организации либо проведения массовых публичных мероприятий. Кроме юридических лиц субъектами административной ответственности могут быть и иные лица, приравненные к ним отраслевыми или специальными законодательными актами. Авторы приходят к следующему выводу: чтобы объединение или организация могли рассматриваться как субъект административной ответственности, они должны быть зарегистрированы в таком качестве или приобрести статус юридического лица по иному законному основанию. Далее рассмотрены различные подходы к определению виновности юридического лица, в связи с чем утверждается, что вина данного субъекта правонарушения должна быть самостоятельна и связана с наличием или отсутствием факта выхода его за пределы правоспособности или нарушениями в ходе ее реализации. Следует учитывать, что организатором мероприятия может выступать юридическое лицо, однако от его имени действуют конкретные люди, которые своими действиями могут нарушить установленный порядок организации публичного мероприятия, и это не должно быть подменено ответственностью юридического лица.

Ключевые слова: юридические лица, административная ответственность, публичные мероприятия, правонарушение, привлечение.

I. I. Yarygin, A. P. Belikov

**ABOUT SOME ISSUES OF ATTRACTING LEGAL ENTITIES TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY
FOR VIOLATION OF THE ESTABLISHED PROCEDURE FOR ORGANIZING
OR HOLDING MASS PUBLIC EVENTS**

In article questions of involvement of legal entities to administrative responsibility for violation of an established order of the organization or holding mass public actions are considered. Besides legal entities, the other persons equated to them by industry or special acts can be subjects of administrative responsibility also. Authors come to a conclusion: that association or the organization could be considered as the subject of administrative responsibility, they have to be registered in such quality or acquire the status of the legal entity on other legal basis. Further various approaches to determination of guilt of the legal entity in this connection the conclusion is drawn that the fault of this subject of offense has to be independent and connected with existence or lack of the fact of his exit out of limits of right capacity or violations during her realization are considered. It is necessary to consider that the legal entity can act as the organizer of the event, from his name specific people who the actions can break an established order of the organization of a public action act and it shouldn't be changed for responsibility of the legal entity.

Key words: legal persons, administrative responsibility, public events, offense, attraction.

Институт административной ответственности юридических лиц появился давно, однако до принятия в 2001 г. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) не был широко распространен. Признавая коллективные образования — организации, учреждения, предприятия — субъектами административно-правовых отношений [1], ученые-административисты тем не менее не пришли к единому мнению о том, кого считать субъектами

административной ответственности. Так, опираясь на положения Указа Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении штрафов, налагаемых в административном порядке» от 21 июля 1961 г., отменившего эту меру наказания в отношении организации, учреждения и предприятия, советские юристы В. А. Власов, Л. В. Коваль, А. Е. Лунев, О. М. Якуба [2] признавали субъектами административной ответственности только физических лиц. В то же время другие исследователи (Д. Н. Бахрах, И. А. Галаган, В. И.

Новоселов) выступали за включение сюда юридических лиц [3].

После проведения масштабных экономических, социальных, политических реформ 1990-х гг. хозяйствующие субъекты стали занимать широкую нишу в административно-правовых отношениях, для регулирования которых было принято большое количество нормативных правовых актов федерального уровня, где содержатся административные санкции, применяемые к коллективным образованиям.

Разрозненные административно-правовые нормы об ответственности юридических лиц были в 2001 г. собраны в едином документе — КоАП РФ. Вместе с тем в нем не нашло отражения само понятие юридического лица. Подразумевалось, что оно будет заимствовано из гражданского права (ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ)).

Согласно п. 1 ст. 2.10 КоАП РФ «юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений». Поскольку ст. 20.2 КоАП РФ содержит санкции в отношении юридических лиц, они могут выступать субъектами административных правонарушений в сфере организации публичных мероприятий. На это указывает и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (далее — ФЗ № 54), который в ст. 5 в качестве возможных организаторов публичного мероприятия определяет не только физических, но и юридических лиц. При этом следует заметить, что указанный закон устанавливает и тот факт, что юридические лица как коллективные субъекты права не могут выступать участниками публичных мероприятий, поскольку такими могут быть только их члены, несущие административную ответственность за свои действия на общих основаниях.

В настоящее время вопрос об организации либо проведении массовых публичных мероприятий на территории Российской Федерации широко обсуждается представителями разных наук. Особое значение его решение приобретает в свете как проведенных, так и предстоящих массовых публичных, в том числе спортивных, мероприятий. Так, с 14 июня по 15 июля 2018 г. в России пройдет финальная часть XXI чемпионата мира по футболу FIFA. Возникает вопрос: каким образом в этот раз будет реформирован КоАП РФ? Если вспомнить подобный опыт в период проведения Олимпиады-2014 в Сочи, то тогда административная ответственность юридических лиц устанавливалась за нарушение

порядка реализации входных билетов и предоставления услуг по проживанию, а также за искусственное завышение цен на товары и услуги в период проведения спортивных мероприятий и церемоний. Изменения коснулись ст. 3.5, 3.12, 14.15.1, 23.1, 28.3 и 29.6 КоАП РФ, однако во всех перечисленных нормах фигурировала формулировка «спортивные мероприятия и церемонии XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи». В связи с этим после окончания Олимпиады-2014 КоАП РФ подвергся новому реформированию, в ходе которого эти «специальные» статьи были исключены из него, хотя подобных манипуляций можно было бы избежать, внося в КоАП РФ универсальные нормы, подходящие ко всем аналогичным мероприятиям. Полагаем, подобное непродуманное изменение законодательства противоречит самой идее «кодекса» как систематизированного свода норм, поскольку постоянное, тем более вынужденное внесение в него различных временных изменений, во-первых, не позволяет правоприменителю отработать механизмы их реализации, во-вторых, дезориентирует субъектов, которым адресованы устанавливаемые запреты и ограничения, ведь юридические лица должны понимать суть привносимых в КоАП РФ новелл, иначе смысл их существования там нивелируется.

Для понимания особенностей административно-правового статуса отдельных юридических лиц, участвующих в организации публичных мероприятий, следует обратиться к нормативным правовым актам, устанавливающим их различные организационно-правовые формы, так как в законодательстве о свободе собраний таких сведений не содержится.

Статья 5 Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ закрепляет понятие «общественные объединения». По тексту ФЗ № 54 законодателем особо выделено такое общественное объединение — организатор публичных мероприятий как «политическая партия». Это обусловлено тем, что значительное количество публичных акций происходит по инициативе либо с участием данных субъектов. В статье 6 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ дано понятие «религиозное объединение». При применении мер административной ответственности следует учитывать положения законов, регламентирующих правовой статус всех вышеперечисленных юридических лиц. Проще

говоря, для того чтобы объединение или организация могли рассматриваться как субъект административной ответственности, они должны быть зарегистрированы в таком качестве или приобрести статус юридического лица по иному законному основанию. Об этом пишет и О. В. Панкова: «Отсюда, в частности, следует невозможность привлечения к административной ответственности таких образований, как религиозные группы, международные организации, филиалы и представительства российских юридических лиц» [4, с. 74].

Согласимся с мнением А. Л. Хавина, который в своем диссертационном исследовании сделал вывод о необходимости использования в КоАП РФ «институтов, понятий и терминов гражданского, семейного и других отраслей законодательства Российской Федерации в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства» [5, с. 8]. Это создало бы неоспоримую правовую основу для применения норм иных отраслей права в административном процессе относительно юридических лиц.

Однако не все общественные объединения обладают статусом юридического лица, но при этом некоторые из них могут являться субъектами административной ответственности. Так, в соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ общественные объединения могут «... функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица». Для политической партии, например, таким субъектом будут ее региональные отделения — структурные подразделения политической партии, созданные по решению ее уполномоченного руководящего органа и осуществляющие свою деятельность на территории субъекта Российской Федерации.

По мнению многих ученых, кроме юридических лиц субъектами административной ответственности могут быть и иные лица, приравненные к ним отраслевыми или специальными законодательными актами [6]. В случае нарушения административно-правовых норм они будут привлекаться к ответственности как юридические лица. В основном подобное касается таких публично-правовых образований как организации, не требующие государственной регистрации или приобретшие подобный статус на основании иных (помимо ГК РФ) актов законодательства. Так, профсоюзы, политические партии, государственные и муниципальные учреждения хотя и не требуют регистрации в качестве юридических лиц, но как полноценные самостоятельные участники гражданского оборота

подвержены административной ответственности.

Следует отметить, что на практике в общем объеме лиц, привлекаемых к административной ответственности по ст. 20.2 КоАП РФ, юридических лиц немного (в 2016 г. их было всего 5, тогда как физических 383) [7].

Интересным представляется вопрос о вине юридического лица, который в теории административного права понимается неоднозначно. Некоторые авторы предлагают понимать термин «вина юридического лица» по аналогии с определением вины в ст. 110 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ) [8]. Вина юридического лица — организатора публичного мероприятия при таком подходе будет считаться доказанной «только при наличии установленной вины представителей партии, общественного объединения и т. п., непосредственно выполнивших объективную сторону правонарушения».

Другой подход к вине юридического лица основан на ее объективном вменении по аналогии с гражданским и предпринимательским правом согласно ч. 3 ст. 401 ГК РФ. В этом случае она определяется как «комплекс негативных элементов, характеризующихся дезорганизацией деятельности юридического лица, непринятием им необходимых мер для надлежащего исполнения возложенных на него обязанностей, неприложением требуемых усилий для предупреждения правонарушений и устранения их причин» [9, с. 13].

Разнонаправленность мнений относительно вины юридического лица подробно описана в работах А. Б. Панова. Он указывает на то, что «в настоящее время в теоретических спорах в практике судов выделяют три подхода к определению вины юридического лица: 1) когда вина юридического лица определяется через оценку субъектом административной юрисдикции возможности юридического лица соблюдать требования нормы закона; 2) когда вина юридического лица определяется через вину руководителя или иного его работника; 3) когда юридическое лицо привлекается к административной ответственности при отсутствии вины (объективное вменение)» [10, с. 4].

По мнению Ю. Ю. Колесниченко «вина юридического лица является также одной из самых сложных практических проблем непосредственно в правоприменительной, административно-юрисдикционной деятельности, особенно сейчас, когда административная ответственность юридических лиц окончательно признана законодательно, в том числе на уровне

КоАП РФ» [11].

В рамках действующего КоАП РФ (ст. 2.1) вопрос о вине юридического лица решается таким образом: юридическое лицо признается виновным в совершении правонарушения по ст. 20.2 КоАП РФ, если будет установлено, что «оно имело возможность для соблюдения правил и норм, предусмотренных законодательством..., но, несмотря на это, им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению».

В настоящее время «только государственный орган, осуществляющий административно-юрисдикционную деятельность, решает, имелась ли у юридического лица объективная возможность совершить необходимые действия и не допустить совершения административного правонарушения». На нем же лежит бремя обязательного доказывания вины.

В представленном варианте наличие и степень вины юридического лица превращается в оценочную категорию, возникают сложности с определением для каждого конкретного случая и лица перечня «всех зависящих от него мер» по соблюдению законодательства и установлением «возможностей» для их соблюдения. Таким образом, можно согласиться с точкой зрения о том, что «вина юридического лица связана не с чем иным, как с выходом его за пределы отведенной праводееспособности либо ненадлежащим распоряжением ею» [12, с. 34].

На наш взгляд, при определении вины организатора — юридического лица в целях индивидуализации наказания должны учитываться такие факторы, как наличие опыта проведения публичных мероприятий; совершение подобных противоправных деяний в прошлом, что свидетельствует о том, что субъект уже сталкивался с той или иной проблемой и должен был извлечь для себя выводы; связанность допущенных нарушений с оформлением либо подачей уведомления в органы исполнительной власти; возникновение обстоятельств непреодолимой силы; размер и характер последствий, наступивших в результате совершения правонарушения (даже в случае формального состава).

Анализ ст. 20.2 КоАП РФ относительно установления административной ответственности юридических лиц в сфере организации публичных мероприятий выявляет тот факт, что последствия нарушения закона со стороны юридического лица воспринимаются законодателем как более тяжкие, что находит свое отражение в размере штрафных санкций, являющихся большими, чем в отношении физических и должностных лиц.

Интересным является и то, что в соответствии с ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ за одно и то же правонарушение может быть наказано как юридическое лицо, так и физическое лицо, виновное в совершении этого правонарушения.

Мы согласны с мнением о том, что «каждое лицо должно нести ответственность в зависимости от степени своей вины» [12]. В этом находят свое выражение принципы справедливости и неотвратимости наказания. По данному поводу имеется и разъяснение Пленума Верховного Суда Российской Федерации, который в Постановлении «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24 марта 2005 г. № 5 пояснил следующее: «В случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено, допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и указанных должностных лиц. И, соответственно, привлечение к уголовной ответственности должностного лица не может служить основанием для освобождения юридического лица от административной ответственности». Данное положение, безусловно, справедливо. Единственное что здесь вызывает критику, это употребление термина «должностное лицо», которое имеет слабое отношение к некоторым общественным организациям. Скорее всего, подобный подход должен касаться любого работника, виновного в совершении административного правонарушения по ст. 20.2 КоАП РФ.

Вместе с тем указанная позиция законодателя вызывает концептуальную критику некоторых исследователей. Так, профессор В. Д. Сорокин в этом отношении говорит о «...неправовом соединении двух самостоятельных видов ответственности и превращении правонарушения в административно-уголовное деяние» [13]. А. Б. Панов также размышляет о том, «насколько подобный подход может быть оправдан в случае, если субъективная сторона (вина) юридического лица полностью исчерпывается виновными действиями физического лица, и не исчезает ли в таком случае фундаментальный принцип самостоятельной воли наказываемого лица?» [10].

Мы относительно указанной проблемы при исследовании вины за правонарушения, предусмотренные ст. 20.2 КоАП РФ, согласимся с законодателем, поскольку, несмотря на то что

организатором мероприятия может выступать юридическое лицо, от его имени действуют конкретные люди, которые своими действиями могут нарушить установленный порядок организации публичного мероприятия, и это не должно быть подменено ответственностью юридического лица.

Учет перечисленных нами обстоятельств важен при определении границ административной ответственности для юридических лиц, так как, несмотря на разницу мнений, ни в теории административного права, ни в законодательстве пока нет ответов на все выявленные нами спорные моменты данной юридической категории. Поиск решения перечисленных проблем — главная задача современных ученых-административистов.

1. Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1957; Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. Л., 1954; Венедиктов А. В. О субъектах социалистических правоотношений // Советское государство и право. 1955. № 6. С. 17—28.
2. Власов В. А. Новое законодательство об административных штрафах. М., 1963; Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979; Советское административное право / под ред. А. Е. Лунева. М., 1970; Якуба О. М. Административная ответственность. М., 1972.
3. Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969; Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970; Новоселов В. И. Административная ответственность юридических лиц // Советская юстиция, 1981, № 23. С. 10—11.
4. Панкова О. В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях. М., 2010.
5. Хавин А. Л. Юридическое лицо в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
6. Минашкин А. В. Проблемы административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 45—53; Венедиктов А. В. О субъектах социалистических правоотношений // Советское государство и право. 1955. № 6. С. 17—28.
7. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях № 1-АП за 2016 год // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации. URL: [http:// www.cdep.ru](http://www.cdep.ru) (дата обращения 23.08.2017 г.).
8. Петров М. П. Административная ответственность организаций (юридических лиц): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998; Викторов И. Административная ответственность юридических лиц // Законность. 2001, № 6. С. 46—47.
9. Овчарова Е. В. Административная ответственность юридических лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
10. Панов А. Б. Административная ответственность юридических лиц: моногр. М., 2013.
11. Колесниченко Ю. Ю. Некоторые аспекты вины юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 76—81.
12. Комментарий к Кодексу Российской

1. Yampolskaya Ts. A. Subjects of Soviet administrative law: dis. ... Doctor of Juridical Sciences. M., 1957; Petrov G. I. Soviet administrative legal relations. L.: LYul, 1954; Venedictov A. V. The subjects of socialist legal relations // Soviet State and Law. 1955. № 6.
2. Vlasov V. A. New legislation on administrative fines. M., 1963. P. 63; Koval L. V. Administrative-tort relationship. Kiev, 1979. P. 11; Soviet administrative law / Edited by A. Ye. Lunev. M., 1970. P. 183; Yakuba O. M. Administrative liability. M., 1972. P. 38.
3. Bakhrakh D. N. Soviet legislation on administrative liability. Perm, 1969. P. 97; Galagan I. A. Administrative liability in the USSR. Voronezh, 1970. P. 225; Novoselov V. I. Administrative liability of legal entities // Soviet Justice, 1981, № 23. P. 10.
4. Pankova O. V. The Judge's handbook on cases concerning administrative offences. M. 2010. P. 74.
5. Khavin A. L. Legal entity in the proceedings of cases on administrative offences: diss. ... Candidate of Jurid. Sciences. M., 2010. P. 8.
6. Minashkin A. V. The problems of administrative liability of legal entities // Journal of Russian Law. 1998. № 7. P. 47; Venediktov A. V. The subjects of socialist legal relations // Soviet State and Law. 1955. № 6. P. 25.
7. The report on the work of general jurisdiction courts on cases concerning administrative offences. № 1-AP for 2016 year // Official website of the Court Department at the Supreme Court of the Russian Federation: <http://www.cdep.ru> (date of access: 23 August 2017).
8. Petrov M. P. Administrative liability of organizations (legal entities): abstract of dis. ... Candidate of Jurid. Sciences. Saratov, 1998. P. 6; Viktorov I. Administrative liability of legal entities // Zakonnost Journal. 2001, № 6. P. 46.
9. Ovcharova Ye. V. Administrative liability of legal entities: abstract of diss. ... Candidate of Jurid. Sciences. M., 2001. P.13.
10. Panov A. B. Administrative liability of juridical entities: monograph. Published by: Norma. M., 2013. P. 4.
11. Kolesnichenko Yu. Yu. Some aspects of the guilt of legal entities subjected to administrative liability // Journal of Russian Law. 2003. № 1. pp. 76—81.
12. Commentaries to the RF Code of Administrative Offences / edited by V. V. Chernikov. M., 2002. P. 34.

Федерации об административных правонарушениях / под ред. В. В. Черникова. М., 2002.

13. Сорокин В. Д. КоАП РФ и классическое понимание вины как основания административной ответственности // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004.

13. Sorokin V. D. The RF Code of Administrative Offences and classical understanding of the guilt as the basis of administrative liability // Administrative and Administrative-Procedural law. Current problems. М., 2004. P. 227.

© Yarygin I. I., Belikov A. P., 2017

© Ярыгин И. И., Беликов А. П., 2017