УДК 342.97 https://www.npzhdialog.ru/21-2026

Понятие и признаки публичного юридического лица как субъекта административной ответственности

Шульга Лилия Андреевна,
студент, Крымский филиал Российского государственного университета правосудия имени В. М. Лебедева, liya.tyminskaya@inbox.ru

Аннотация. В статье исследуются понятие и признаки публичного юридического лица как субъекта административной ответственности. Анализируется двойственность правового статуса таких образований, сочетающих черты участника гражданско-правовых отношений и носителя публично-властных полномочий. Выявляются ключевые проблемы привлечения публичных юридических лиц к административной ответственности и обосновывается необходимость законодательного закрепления принципа персонализации ответственности должностных лиц и введения нематериальных санкций для публичных органов.

Ключевые слова: публичное юридическое лицо, административная ответственность, вина юридического лица, государственные органы, муниципальные органы, персонализация ответственности, публично-правовая компания.

Актуальность исследования понятия и признаков публичного юридического лица обусловлена необходимостью четкого разграничения субъектов административного правонарушения в условиях усложнения системы публичного управления. Отсутствие в действующем законодательстве единого легального определения для понятия «публичное юридическое лицо» создает правовую неопределенность при привлечении таких юридических лиц к ответственности.

В широком смысле под публичным юридическим лицом понимается организация, наделенная государственными или муниципальными полномочиями, созданная для реализации публичных интересов и обладающая обособленным имуществом. Однако для целей определения особенностей публичного юридического лица как субъекта административной ответственности такого общего определения недостаточно.

Традиционный подход к определению юридического лица базируется на его участии в гражданском обороте. В. Е. Чиркин определяет его как материальное и публично-правовое образование, созданное для достижения целей общего блага путем законного применения публичной власти или сотрудничества с ней [6, с. 22]. Такая позиция подчеркивает двойственность природы таких субъектов. Они выступают одновременно как участники гражданско-правовых отношений, обладая гражданской правосубъектностью, и как носители императивных полномочий, обладая административной правосубъектностью.

Именно эта двойственность создает основную сложность при конструировании понятия публичного юридического лица как субъекта административной ответственности. Если в гражданском праве акцент делается на имущественной обособленности и способности нести ответственность своими активами, то в административном праве на первый план выходит способность организации совершать противоправные деяния в сфере государственного управления и нести за них негативные последствия.

Понятие публичного юридического лица как субъекта административной ответственности можно сформулировать как признанное законом публично-правовое образование, обладающее деликтоспособностью, способное своими действиями (бездействием) нарушать установленный порядок управления, охраняемый нормами административного права, и подлежащее наказанию за совершенное правонарушение.

Предложенное определение также не совершенно и требует уточнения, т. к. применение к публичному юридическому лицу категории «вины» осложняется отсутствием у организации психики, из-за чего ее вина носит производный характер и формируется через волеизъявление должностных лиц [4, с. 109]. Кроме того, деликтоспособность таких субъектов не является универсальной, а строго ограничена их компетенцией. Ответственность наступает исключительно за нарушения, допущенные в процессе реализации властных полномочий или выполнения публичных функций, тогда как действия за пределами этой сферы не образуют состава правонарушения со стороны таких юридических лиц.

Ключевыми признаками, характеризующими публичное юридическое лицо как специфического субъекта административной ответственности, являются следующие.

Во-первых, наличие публично-властных полномочий. Это основной признак, отличающий публичные образования от иных видов юридических лиц. Полномочия могут быть как властно-распорядительными (например, издание нормативных актов, применение мер принуждения, утверждение административных регламентов исполнения государственных функций и т. д.), так и организационно-распорядительными (например, управление государственным имуществом). Именно реализация этих полномочий чаще всего становится источником административных правонарушений.

Во-вторых, публичные юридические лица имеют особый порядок создания и ликвидации. Публичные юридические лица создаются на основании закона или акта уполномоченного органа государственной власти, а не по воле частных учредителей. Их

деятельность направлена на реализацию функций государства или муниципалитета, что предопределяет особый механизм контроля за их деятельностью [4, с. 109].

В-третьих, публичные юридические лица имеют целевое назначение деятельности. В отличие от коммерческих юридических лиц, целью существования публичного юридического лица является не извлечение прибыли, а удовлетворение общественных интересов, обеспечение безопасности, социального благополучия или осуществление регуляторных функций [3, с. 7]. Целевое назначение деятельности публичного юридического лица является ключевым критерием, разделяющим подходы к квалификации его вины и выбору субъекта ответственности.

Двойственность правового статуса таких образований предполагает их участие в двух качественно различных типах правоотношений: гражданско-правовых, т. е. имущественных, и административно-властных, т. е. публичных. Если государственное учреждение нарушает закон, действуя как обычный участник рынка, например при закупках, это оценивается как хозяйственный проступок организации в целом. Но если оно нарушает закон, используя свои властные полномочия, например незаконно отказывая в услуге, то ответственность должна быть персональной, т. к. злоупотребление властью совершает конкретное должностное лицо, а не сама организация.

В-четвертых, публичные юридические лица имеют особый правовой режим имущества. Имущество публичных юридических лиц находится в государственной или муниципальной собственности, а само учреждение обладает лишь правом оперативного управления или хозяйственного ведения. Это является источником проблемы имущественной ответственности таких юридических лиц, ведь штрафные санкции фактически оплачиваются «из бюджета в бюджет», что снижает превентивный эффект наказания [1, с. 191].

Отдельной и весьма актуальной проблемой является включение в категорию публичных юридических лиц новых организационно-правовых форм, таких как государственные корпорации и публично-правовые компании. Законодательство наделяет их специальным публично-правовым статусом, передавая им отдельные управленческие и регуляторные функции, ранее принадлежавшие исключительно органам исполнительной власти. Например, публично-правовая компания «Фонд развития территорий» или государственная корпорация «Росатом» осуществляют деятельность, которая по своей природе близка к публичному администрированию. В связи с этим возникает сложная коллизия: если такие структуры допускают нарушения в сфере градостроительного, экологического или антимонопольного законодательства, они должны нести ответственность как обычные юридические лица или как специфические публичные образования? Применение к ним общих норм КоАП РФ, разработанных для коммерческих организаций, нивелирует их публично-правовую природу. Между тем наделение их властными полномочиями требует и особого механизма контроля [2, с. 125]. Представляется, что для таких образований необходимо предусмотреть специальные составы административных правонарушений, учитывающие их уникальную роль в системе публичного управления, а также установить приоритет мер реагирования, направленных на устранение системных нарушений в их деятельности, а не только на финансовое наказание. Это позволит избежать ситуации, когда штраф, наложенный на государственную корпорацию, фактически снижает объем средств, направляемых на реализацию значимых государственных программ, и одновременно не оказывает должного воспитательного воздействия на лиц, принимающих решения.

Таким образом, публичное юридическое лицо представляет собой сложный субъект права, сочетающий черты частноправовой организации и органа власти. Его привлечение к административной ответственности требует учета специфических признаков, прежде всего наличия властных полномочий и особого имущественного статуса. Игнорирование этих признаков при применении норм КоАП РФ приводит к снижению эффективности правового регулирования и формализации ответственности. Совершенствование законодательства должно идти по пути закрепления понятия самого публичного юридического лица, понятия публичного юридического лица как субъекта административной ответственности, а также специальных правил привлечения к ответственности для публичных образований, уменьшая при этом применение имущественной ответственности таких лиц и обеспечивая реальную персонализацию вины должностных лиц.

Примечания

1. Аникеенко Ю. Б., Новоселова Н. В. О возможности административной ответственности государственных и муниципальных органов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2020. N 2.

2. Макаров Д. А., Маюров Н. П., Иншакова Е. А. Основания административной ответственности юридических лиц в России: отдельные вопросы публично-правовых наук // Социология и право. 2023. Т. 15. N 1.

3. Панова И. В. Еще раз о двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. N 8.

4. Россинский Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России: системные подходы: монография. М., 2023.

5. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2007. N 6.

6. Ястребов О. А. Публичные юридические лица: понятие и признаки // Государство и право. 2018. N 4.

English version

The concept and features of a public legal entity as a subject of administrative liability

Shul'ga Liliya Andreevna, student, Crimean Branch of the V. M. Lebedev Russian State University of Justice

The article explores the concept and features of a public legal entity as a subject of administrative liability. The duality of the legal status of such entities, which combine the features of a participant in civil law relations and a bearer of public authority, is analyzed. The key problems of bringing public legal entities to administrative liability are identified, and the need to legislate the principle of personalization of the responsibility of officials and introduce non-material sanctions for public bodies is substantiated.

Keywords: public legal entity, administrative liability, legal entity's guilt, state bodies, municipal bodies, personalization of liability, public law company.