

УДК 342.92

## СПЕЦИАЛЬНЫЕ СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ВИДЕ ДИСКВАЛИФИКАЦИИ В СФЕРЕ РУКОВОДСТВА И УПРАВЛЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦОМ

Я. А. Безрядина

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 5 июля 2012 г.

**Аннотация:** проанализирован круг специальных субъектов дисквалификации, деятельность которых связана с руководством и управлением юридическим лицом. Подчеркивается, что законодатель не определил перечня и признаков должностных лиц в обозначенной сфере деятельности, например, отсутствует конкретика в отношении понятия «руководитель организации». Рекомендуются внести изменения в административное законодательство, касающиеся назначения дисквалификации.

**Ключевые слова:** дисквалификация, специальный субъект, должностное лицо, руководитель, индивидуальный предприниматель, управление и руководство юридическим лицом.

**Abstract:** in this article the author analyzed the range of subjects of special disqualification, whose activities are connected with the management and control of a legal person. It is emphasized that the legislature did not define a list of symptoms and officials in the designated area of activity, for example, the lack of specificity with regard to the term "head of the organization." In the end, the author comes to the conclusion about the need for some changes in administrative law concerning the appointment of disqualification.

**Key words:** disqualification, special entity, officer, director, sole proprietor, management and legal entity.

Вопросы дисквалификации лиц, занятых в сфере руководства и управления деятельностью юридического лица, в настоящее время не лишены юридических коллизий и нуждаются в дальнейшей проработке.

В соответствии с положениями административного законодательства Российской Федерации такой вид наказания, как дисквалификация, связан с лишением физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, государственной гражданской службы субъекта РФ, муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, осуществлять деятельность либо по предоставлению государственных и муниципальных услуг, либо в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий (ч. 1 ст. 3.11 КоАП РФ).

Исполнение дисквалификации различается в зависимости от субъекта административной ответственности<sup>1</sup>. Как следует из положений ч. 1 и 3 ст. 3.11 КоАП РФ, административное наказание в виде дисквалификации может быть применено только к физическому лицу, обладающему полномочиями должностного лица по осуществлению организационно-распорядительных, административно-хозяйственных функций, являющемуся членом совета директоров, а также осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Законодатель, приравняв руководителей и других работников иных организаций в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, а также лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, к должностным лицам (примечание к ст. 2.4 КоАП РФ) – не определил перечня и признаков должностных лиц, которые могут быть привлечены к ответственности за нарушение тех или иных правил.

В указанных случаях правоприменительные органы каждый раз должны на основании должностных инструкций устанавливать – в круг служебных обязанностей какого работника входило исполнение (или обеспечение исполнения) установленных правил<sup>2</sup>.

По мнению В. Д. Симухина, «примечание к ст. 2.4 КоАП РФ трактуется как дополнительная заметка, пояснение к тексту и не может трактоваться как законодательное определение должностного лица»<sup>3</sup>.

В доктрине административного права отсутствует также единообразное понимание должностного лица.

Вот несколько наиболее часто упоминающихся в юридической литературе подходов к проблеме должностного лица. «Должностными лицами являются те государственные служащие, которые при осуществлении служебной компетенции имеют право на совершение юридически значимых действий и, в частности, административных актов»<sup>4</sup>. Обязательный признак должностного лица – «обладание полномочиями распорядительного характера»<sup>5</sup>.

По мнению Ю. Н. Старилова, понятие должностного лица не следует рассматривать только как атрибут государственного служащего<sup>6</sup>. Существует более широкое понимание должностного лица, согласно которому к

<sup>1</sup> См.: Алхутова Е. Ю. Дисквалификация как вид административного наказания и проблемы ее применения // Ученые записки : электронный науч. журнал Курского гос. ун-та. 2012. № 2 (22).

<sup>2</sup> См.: Дацко Н. П. Дисквалификация : особенности субъектов, привлекаемых к ответственности // Вестник ЮУрГУ. 2010. № 18. С. 68.

<sup>3</sup> Симухин В. Д. Должностное лицо в сфере административной ответственности // Современное право. 2008. № 2. С. 70.

<sup>4</sup> Ямпольская Ц. А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 141.

<sup>5</sup> Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 123.

<sup>6</sup> См.: Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 273.

данной категории необходимо относить и тех, кто осуществляет организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в государственных, общественных и негосударственных (коммерческих) организациях<sup>7</sup>. Последнее, согласуется с пониманием законодателя (примечание к ст. 2.4 КоАП РФ).

Б. Т. Разгильдиев выделяет следующие признаки должностного лица:

- наличие специального служебного статуса;
- нормативно-правовое регулирование статуса должностного лица;
- статус характеризует лицо как представителя власти, а организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции ха-

рактеризуют лицо в качестве должностного, если оно одновременно наделяется обоими свойствами. Если же речь идет только об одной функции, к примеру распорядительной, но без организационной; хозяйственной, но без административной, то этого недостаточно для отнесения лица к должностному;

– реализация должностным лицом своих функций порождает юридический факт, изменяющий правовое положение лица, в отношении которого осуществлялись эти функции<sup>8</sup>.

Юридическое значение поиска обобщающего определения должностного лица важно в связи с тем, что санкции многих административных проступков предусматривают применение более жестких мер наказания в случаях, когда нарушителем является должностное лицо<sup>9</sup>.

Конкретизируя особенности определения специальных субъектов дисквалификации в сфере деятельности по руководству и управлению юридическим лицом, необходимо отметить следующее.

В литературе по проблемам дисквалификации<sup>10</sup> указывается на несовершенство отдельных норм законодательства об административных правонарушениях, касающихся назначения дисквалификации, и необходимость полной ясности в вопросе о том, на какие должности и виды деятельности распространяется запрет. Подпадают ли под него ситуации с замещением должностей заместителя руководителя, а также иных работников с руководящими функциями? Думается, законодатель пока не дает однозначного ответа и на эти вопросы, не объясняя, что понимается под «руководящими должностями в исполнительном органе юридического лица».

Поскольку в ст. 3.11 КоАП РФ термин «руководящие должности» употребляется во множественном числе, можно предполагать, что речь идет не о единственной должности, которой является, например, должность «первого руководителя». Пока указанное понятие не раскрыто в законе,

<sup>7</sup> См.: Симухин В. Д. Указ. соч. С. 69.

<sup>8</sup> См.: Разгильдиев Б. Т. Некоторые уголовно-правовые проблемы взяточничества по УК РФ // Актуальные проблемы реформирования экономики и законодательства России и стран СНГ. Челябинск, 2002. Ч. 2. С. 30.

<sup>9</sup> См.: Дацко Н. П. Указ. соч. С. 68.

<sup>10</sup> См., например: Нестерова Т. Дисквалификация за нарушение трудового законодательства // Законность. 2005. № 3. С. 16–18.

его можно трактовать по-разному. Если широко – то под запрет подпадают различные должности, осуществление обязанностей по которым связано с исполнительно-распорядительной деятельностью на различных уровнях властвования по вертикали и горизонтали (в том числе, например, с ответственностью за определенный участок, направление управленческой деятельности). Если узко – то запрет может быть адресован только тем лицам, которые замещают должности в органе, поименованном как исполнительный в учредительных документах (представляют этот орган). Видимо, целесообразно раскрыть содержание термина «руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица» в КоАП РФ, что устранило бы неоднозначное толкование этого правового понятия<sup>11</sup>.

Для подавляющего большинства видов организаций (имеются в виду различные организационно-правовые формы юридических лиц) руководители организаций, как бы они ни назывались, являются теми органами (лицами), которые, заключая трудовой договор, выступают от имени этих организаций и реализуют в процессе деятельности организаций их права и обязанности.

При этом руководители конкретных организаций могут именоваться различным образом, что предопределяется и требованием соответствующего закона, и учредительными документами самой организации<sup>12</sup>.

В ст. 273 Трудового кодекса РФ дано общее определение руководителя организации как физического лица, осуществляющего в соответствии с законом или учредительными документами организации руководство этой организацией, в том числе выполняющего функции ее единоличного исполнительного органа, вне зависимости от ее организационно-правовой формы и формы собственности.

Из этого следует, что руководитель организации является работником, состоящим с возглавляемой им организацией в трудовых отношениях и выполняющим, согласно заключенному трудовому договору, специфическую трудовую функцию – реализацию компетенции данной организации в процессе ее текущей деятельности.

По существу, именно эта специфика трудовой функции руководителя организации предопределила и особенности его правового статуса по сравнению с другими работниками<sup>13</sup>.

Что касается лишения должностных лиц вследствие дисквалификации права входить в совет директоров (наблюдательный совет), то в этом случае, как правильно отмечает М. А. Колганова, особенностью является тот факт, что не все члены совета директоров (наблюдательного совета) юридического лица обязательно должны находиться в трудовых отношениях с этим юридическим лицом. Однако в случае принятия судом

---

<sup>11</sup> См.: *Нестерова Т.* Дисквалификация за нарушение трудового законодательства. С. 16–18.

<sup>12</sup> См.: *Попова-Иванова М.* Правовое положение генерального директора // *Кадровые решения.* 2007. № 7. С. 32–38.

<sup>13</sup> См.: Там же.

решения о дисквалификации в отношении члена совета директоров (наблюдательного совета) он не может быть избран в течение установленного срока в подобные органы. При этом данное решение не означает, что для него исключается возможность исполнять свои обязанности по трудовому договору, если они не связаны с управлением юридическим лицом или основным местом работы является другое юридическое лицо, где он также не исполняет управленческие функции на соответствующем уровне<sup>14</sup>.

Дисквалификация другой категории лиц, занимающихся деятельностью по управлению юридическим лицом, связана с лишением таких лиц права осуществлять предпринимательскую деятельность в указанной сфере. В данном случае принятие судом решения о дисквалификации означает прекращение осуществления конкретного вида предпринимательской деятельности. Запрещение осуществлять предпринимательскую деятельность распространяется на виды деятельности, для занятия которыми необходимы определенные навыки, требующие специальной подготовки или позволяющие совершать определенные действия или принимать решения<sup>15</sup>.

Следует отметить, что применение административного наказания в виде дисквалификации к индивидуальным предпринимателям сопряжено с ограничением права граждан на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, закрепленного ч. 1 ст. 34 Конституции РФ. В данном случае в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ допускается легитимное, установленное законом ограничение конституционного права<sup>16</sup>.

Таким образом, дисквалификация может быть применена к физическим лицам (руководителю или иному лицу, участвующему в управлении организацией), действующим в организациях любой формы собственности, являющихся юридическими лицами, независимо от их организационно-правовой формы<sup>17</sup>.

В литературе высказывается точка зрения, согласно которой не имеет смысла дисквалифицировать другие должностные лица, кроме непосредственного руководителя юридического лица или индивидуального предпринимателя, являющегося работодателем<sup>18</sup>.

При этом в действующем административном законодательстве не учтена особенность статуса руководителя как работодателя для наемных

<sup>14</sup> См.: Колганова М. А. Юридическая ответственность за нарушение законодательства об оплате труда // Трудовое право. 2003. № 3. С. 30–40.

<sup>15</sup> См.: Колосовский А. В. Дисквалификация как мера административной ответственности // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2005. № 1. С. 89.

<sup>16</sup> См. об этом: Ученые-юристы МГУ о современном праве / Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова; под ред. М. К. Треушников. М., 2005.

<sup>17</sup> См.: Куревина Л. В. Дисквалификация руководителя организации // Отдел кадров. 2009. № 1.

<sup>18</sup> См.: Дацко Н. П. Указ. соч. С. 70.

работников филиалов, представительств, структурных подразделений предприятий, которые по закону не являются юридическими лицами, а значит, не могут быть дисквалифицированы, но могут подлежать административному наказанию в виде административного штрафа<sup>19</sup>.

Таким образом, административное наказание в виде дисквалификации в сфере управленческой деятельности в органах юридических лиц может быть назначено лишь за те правонарушения, которые совершаются в связи с занимаемой руководящей должностью в органах управления юридическим лицом или в связи с занятием иной предпринимательской деятельностью по управлению юридическим лицом, вопреки интересам этой деятельности. Иными словами, данное наказание назначается строго при наличии специального субъекта правонарушения.

Как верно отмечается в литературе, «наличие признака специального субъекта – существенный нюанс в применении дисквалификации. Парадоксально, но если на день вынесения судьей постановления по делу об административном правонарушении лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, уже утратило признак специального субъекта, то дисквалификация такому физическому лицу не может быть назначена. Этот нюанс особенно актуален для лиц, осуществляющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица»<sup>20</sup>.

Нередко, получив сведения об увольнении по собственному желанию должностного лица до рассмотрения дела об административном правонарушении, влекущем применение дисквалификации, некоторые судьи прекращают дело по этим основаниям. Виновное лицо остается безнаказанным. После чего оно снова занимает ту же должность и осуществляет прежнюю деятельность<sup>21</sup>.

Возможное изменение специального статуса субъектов правонарушений, влекущих административную дисквалификацию, в некоторых случаях не позволит привлечь данных виновных лиц к ответственности, вследствие уклонения от назначения административного наказания в виде дисквалификации практически в рамках дозволенного.

336 Для того чтобы не допустить ухода от наказания лиц, применительно к которым должна быть назначена дисквалификация, требуется дальнейшая разработка и совершенствование реального механизма обеспечения назначения и исполнения данного наказания. Это должно включать в себя комплекс мер, к примеру обязательный контроль со стороны прокуратуры за надлежащим назначением наказания в виде дисквалифика-

---

<sup>19</sup> См.: *Дацко Н. П.* Указ. соч. С. 70–71.

<sup>20</sup> *Набока А. С.* Проблемы применения административного наказания в виде дисквалификации // Вестник Хабаровской гос. акад. экономики и права. 2010. № 6. С. 96–97.

<sup>21</sup> См.: *Шалыгин Б. И.* Некоторые особенности надзора и контроля за исполнением отдельных видов административных наказаний // Административное право. 2009. № 4. С. 44–73.

ции, особенно в условиях преждевременного прекращения полномочий в сфере руководства и управления юридическим лицом.

Не менее важным представляется дальнейшее изменение нормативно-правовой базы, регламентирующей особенности дисквалификации. В частности, было бы целесообразно согласовать положения ч. 1 и 3 ст. 3.11 КоАП РФ. Последняя из которых представляется несовершенной, так как содержит жесткую привязку именно к специальному статусу субъектов дисквалификации и тем самым оставляет «лазейку», позволяющую уйти от назначения наказания в случае «искусственного» снятия с себя полномочий по руководству и управлению деятельностью юридического лица.

*Воронежский государственный университет*

*Безрядина Я. А., соискатель кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: yanavolodkina@mail.ru*

*Тел.: 8-920-441-83-77*

*Voronezh State University*

*Bezryadina Ya. A., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: yanavolodkina@mail.ru*

*Tel.: 8-920-441-83-77*